



HAL
open science

Le raccrochage professionnel des NEETs en Garantie Jeunes : de l'expérimentation à l'industrialisation du dispositif

Flora Heinrich

► **To cite this version:**

Flora Heinrich. Le raccrochage professionnel des NEETs en Garantie Jeunes : de l'expérimentation à l'industrialisation du dispositif. Science politique. Université de Bordeaux, 2021. Français. NNT : 2021BORD0024 . tel-03771564

HAL Id: tel-03771564

<https://theses.hal.science/tel-03771564v1>

Submitted on 7 Sep 2022

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.

THÈSE PRÉSENTÉE POUR OBTENIR LE GRADE DE
DOCTEUR EN SCIENCE POLITIQUE
DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

Ecole Doctorale SP2 : Sociétés, Politique, Santé Publique

SCIENCES PO BORDEAUX

Laboratoire d'accueil : Centre Émile Durkheim

Par HEINRICH PAILLERET Flora

**LE RACCROCHAGE PROFESSIONNEL DES NEETs EN GARANTIE JEUNES :
DE L'EXPERIMENTATION A L'INDUSTRIALISATION DU DISPOSITIF**

Sous la direction de Monsieur Berthet Thierry

Présentée et soutenue publiquement

Le 22 Janvier 2021

Composition du jury :

M. Berthet Thierry, Directeur de recherche, Aix-Marseille Université, Directeur de thèse

M. Julhe Samuel, Maître de conférences, Université de Reims Champagne-Ardenne, Co-directeur de thèse

M. Itçaina Xabier, Directeur de recherche, Sciences Po Bordeaux, Président

Mme Bidart Claire, Directrice de recherche, Aix-Marseille Université, Rapporteuse

M. Sarfati François, Professeur des Universités, Université d'Évry – Paris Saclay, Rapporteur

Mme Tuchsirer Carole, Chercheuse, CNAM, Examinatrice

TITRE : Le raccrochage professionnel des NEETs en Garantie Jeunes : de l'expérimentation à l'industrialisation du dispositif.

RÉSUMÉ

Cette thèse analyse le processus de développement de la Garantie Jeunes en région Nouvelle-Aquitaine. La Garantie Jeunes est un dispositif à destination des jeunes NEETs (Not in Employment, Education or Training) vulnérables à la main des Missions Locales qui s'articule autour d'un accompagnement collectif intensif et d'une allocation conditionnelle équivalente par son montant au Revenu de Solidarité Active (RSA).

En s'appuyant sur une étude multiscalaire basée sur une enquête de terrain approfondie auprès de trois Missions Locales de Nouvelle Aquitaine, cette recherche vise à comprendre le processus d'industrialisation et d'institutionnalisation d'un dispositif d'abord expérimental sur dix départements, jusqu'à sa généralisation sur l'ensemble du territoire régional et national.

Au-delà de l'analyse du processus de généralisation de la Garantie Jeunes, cette thèse propose également de mesurer l'impact sur l'organisation interne des Missions Locales d'un dispositif *top-down* semblant aller à l'encontre des valeurs fondatrices qu'elles défendent. Cet impact vise notamment la professionnalité des « Conseiller-es Garantie Jeunes » qui se retrouvent à devoir gérer de l'animation collective, de l'accompagnement individuel mais surtout une allocation.

Enfin, la thèse explore l'effet de ce dispositif d'action publique sur les « jeunes Garantie Jeunes », qui, pour se maintenir dans ce dispositif, se trouvent alors confrontés à une exigence de conformation aux attentes institutionnelles pour pouvoir bénéficier de l'allocation et d'un accompagnement vers l'emploi. La phase intensive collective est le temps fort de la Garantie Jeunes ; son observation a permis de recueillir et analyser les effets de ce dispositif sur leurs aspirations sociales et professionnelles.

MOTS-CLÉS : Analyse des politiques publiques / Analyse processuelle / Garantie Jeunes / Industrialisation / Institutionnalisation / Approche par les capacités.

TITLE: The Professional Insertion of NEETs through the Garantie Jeunes: from experimentation to industrialization.

ABSTRACT

This doctoral thesis analyses the process by which the Garantie Jeunes (“Youth Guarantee”) policy was developed in the Nouvelle-Aquitaine region of France. This policy is directed at vulnerable young people who are not in employment, education, or training (NEETs) through local youth centers (Missions Locales). It operates around intensive collective support and a conditional benefit payment that is equivalent in amount to the Revenu de Solidarité Active (RSA).

Through a multi-level methodology based on in-depth fieldwork with three Missions Locales in Nouvelle-Aquitaine, this research aims to provide an understanding of the process of industrialization and institutionalization of an initially experimental program trialled in six areas, through to its eventual extension to the region and national territory as a whole.

Beyond the analysis of the process by which the Garantie Jeunes policy was generalised, this thesis also proposes an evaluation of its impact on the internal organisation of the Missions Locales, given this is a top-down policy that appears to go against the founding values of these youth structures. This impact particularly concerns the professionalism of the “Youth Guarantee Counsellors” who found themselves having to manage collective training, individual assistance, and benefit payments.

Finally, the thesis explores the effect of this public policy on the young people themselves, who – in order to benefit from this “guarantee” as well as the payment and assistance finding work it entails – had to conform to institutional expectations. The intense collective support phase is a key part of the Garantie Jeunes and being able to observe and analyse it allows us to grasp the effects of this policy on young NEETs’ social and professional aspirations.

KEY-WORDS: Public policy analysis/ Processual analysis / Garantie Jeunes / industrialization / institutionalization/ capability approach.

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier mon directeur de thèse, Thierry Berthet, pour m'avoir permis, grâce à sa confiance, de mener à bien ce travail de recherche financé par la Région Nouvelle Aquitaine. Je le remercie sincèrement de m'avoir conseillée et motivée tout au long du travail de recherche et ce, malgré une vie personnelle tumultueuse. J'ai bénéficié d'un accompagnement d'excellence, et bienveillant. Je remercie également mon co-directeur de thèse, Samuel Julhe, sans qui ce travail n'aurait pu aboutir.

Je remercie les membres du jury d'avoir accepté de lire mon travail, de le critiquer et de prendre le temps d'échanger avec moi à ce sujet lors de la soutenance. Je suis toujours aussi impressionnée de rencontrer les chercheuses et les chercheurs qui m'ont inspirée. Je remercie François Sarfati et Philippe Warin d'avoir fait partie de mon comité de suivi de thèse et pour les conseils avisés qu'ils m'ont fournis dans ce cadre.

Je suis également reconnaissante envers le Centre Emile Durkheim et Sciences Po Bordeaux, pour ses ateliers, ses formations, pour ses séminaires et son soutien administratif présent et efficace.

Merci à toutes les personnes et toutes les organisations ayant participé à mon enquête avec une attention encore plus spéciale pour les Missions Locales qui m'ont accueillie à bras ouverts et aux jeunes présent-es en Garantie Jeunes ayant participé à mes travaux de recherche. Ce sont elles, eux, qui sont les meilleur-es témoins de l'impact de la Garantie Jeunes sur leur vie.

C'est un peu éloignée de la vie du laboratoire que j'ai mené cette thèse mais les rencontres que j'y ai faites ont été très enrichissantes. Merci à Patience, Julie, Cyrielle, Maylis et Héloïse qui m'ont fait bénéficier de leur expérience et de leur soutien de thésarde.

Je remercie mon indéfectible relecteur, mon père, qui pensait pouvoir profiter de sa retraite pour rédiger sa thèse et qui se retrouve à devoir corriger la mienne. Dans les soutiens indéfectibles, il y a bien entendu celui de ma mère qui a été d'un appui logistique incommensurable. Je remercie ma famille dans son ensemble pour leur affection et leurs encouragements.

Je remercie également ma belle-famille et mes ami-es, qui, je crois, n'ont toujours pas vraiment compris ce que je faisais. Ils m'auront cependant permis de vivre des moments où je décrochais de ma thèse et regardais d'autres horizons.

Et bien entendu, je remercie mon mari, Thomas. Une thèse de médecine, deux enfants et une thèse de science politique - soit jusqu'à quatre bébés en même temps ! Je ne sais pas lequel nous aura le plus éprouvé. Mais tu as été là pour moi, pour nous et nous nous en sortons grandis car nous avons pu chacun réaliser le projet qui nous tenait à cœur. Pour Apolline, pour Garance, je vous aime jusqu'à la lune, et retour. Faut-il préciser que sans vous (et cette peste de Covid 19 qui rodait sans cesse autour de nous), ma thèse aurait été terminée bien avant ... mais qu'elle n'aurait pas aujourd'hui la même saveur ?

J'ai fait le choix, par conviction personnelle, d'opter pour une rédaction épicienne en utilisant le doublet abrégé mais aussi celui de compenser l'empreinte carbone inhérente à la réalisation de ma thèse en participant au financement d'actions en faveur de l'environnement.

J'ai réalisé cette thèse dans les meilleures conditions possibles et j'en serai éternellement reconnaissante à toutes celles et tous ceux qui m'ont permis d'aller jusqu'à la soutenance. Ce ne sont pas que de simples mots de politesse, mais bien une gratitude sincère.

Table des matières

Remerciements.....	4
Table des matières.....	6
Table des illustrations	11
Glossaire des abréviations et acronymes.....	12
Première partie introductive.....	14
I. Prolégomènes pour une analyse processuelle du déploiement d'un dispositif d'insertion des NEETs vulnérables en Mission Locale.	19
A) Eléments de contextualisation : l'Union européenne, la France et les Missions Locales	19
1. La Garantie Jeunes, une filiation européenne favorisée par des fonds européens mobilisés dans le cadre de la garantie européenne pour la jeunesse.	19
2. La Garantie Jeunes : un dispositif d'État qui se décline par vagues successives sur l'ensemble du territoire national.....	21
3. Un nouveau dispositif mis en œuvre au sein d'un réseau de Missions Locales déjà institutionnalisées	24
B) Cadrage théorique.....	29
1. Analyse de politiques publiques et sociologie de l'action organisée pour analyser la mise en œuvre de la Garantie Jeunes par la décision et par l'action	29
2. Analyser la transformation de l'action publique induite par l'introduction d'une nouvelle politique publique	34
3. La Garantie Jeunes : un dispositif doté d'un double instrument d'action publique	37
C) Analyser la portée transformatrice d'un dispositif : l'analyse processuelle	39
1. Un intérêt double de l'approche processuelle : analyser la portée transformatrice d'insertion et un cadrage méthodologique innovant pour étudier un dispositif d'insertion	39
2. De l'expérimentation à la généralisation : du bricolage à l'industrialisation de la Garantie Jeunes	42
3. Une industrialisation de la Garantie Jeunes qui mène à son institutionnalisation	43
D) La Garantie Jeunes : un objet de recherche en science politique	47
1. La Garantie Jeunes : un dispositif en faveur du « capitalisme de l'État Providence » ?	47
2. Une approche qualitative et compréhensive pour saisir le caractère capacitant des pratiques à l'aune des facteurs de conversions environnementaux qu'offre la Garantie Jeunes.....	49
3. Une période collective intensive pour développer la capacité à aspirer des jeunes en Garantie Jeunes ?	54
II. Méthodologie	58
A) L'enquête par questionnaire	58
1. Questionnaire d'entrée sur le terrain	59

2. Questionnaire en fin de terrain	61
B) Les entretiens.....	62
1. Les entretiens compréhensifs	62
2. Les entretiens investigateurs.....	63
3. Entretiens et lectures exploratoires.....	68
4. Echanges informels.....	69
C) Observation directe et <i>focus group</i>	69
1. Observation directe.....	69
2. Les <i>focus groups</i> et le jeu d'expédition comme support.....	70
D) Le recueil de données existantes : l'analyse de données secondaires	73
III. Présentation du terrain	75
A) Définir les territoires d'enquête	75
1. Le choix des territoires	75
2. Carte d'identité du terrain.....	78
B) Les Missions Locales retenues	81
1. Le territoire de la Mission Locale Avenir Jeunes Piscine	81
2. La Mission Locale Maison.....	82
3. La Mission Locale Bibliothèque Avenir Jeunes	83
IV. Financement de la thèse et cadre de sa réalisation	83
V. Plan d'exposition	85
2 ^{ème} partie : Généralisation d'un dispositif expérimental : industrialisation et institutionnalisation de la Garantie Jeunes au sein des Missions Locales.....	86
Introduction	86
I. Les évolutions de la Garantie Jeunes au prisme de l'analyse processuelle : expérimentation, déploiement et généralisation.	88
A) Les neuf ingrédients pertinents pour comprendre l'évolution du processus qui a mené à la généralisation de la Garantie Jeunes sur l'ensemble du territoire	89
1. Le déroulement de la Garantie Jeunes.....	90
2. Le contenu de la Garantie Jeunes	93
3. La sélection des jeunes pour intégrer la Garantie Jeunes.....	96
4. La prescription de la Garantie Jeunes	98
5. La gestion de l'allocation.....	102
6. L'encadrement des jeunes en Garantie Jeunes.....	105
7. L'innovation en Garantie Jeunes	108
8. La charge administrative liée à la Garantie Jeunes	110
9. Les actrices et les acteurs de la Garantie Jeunes	113

B) Les moteurs du processus : comprendre la motricité de la Garantie Jeunes	117
1. Appréhender les dynamiques du processus à partir de ses moteurs pour en comprendre les évolutions dans le temps.....	117
2. Des moteurs enchâssés dans un processus complexe	119
C) Trois segments temporels du processus qui articulent un ensemble spécifique d'ingrédients	120
1. Expérimentation : des volontaires « contraints »	123
1.1 Innover dans un cadre contraint	123
1.2 Une expérimentation très encadrée par la Direction Générale à l'Emploi et la Formation Professionnelle	124
1.3 Des « conseiller-es Garantie Jeunes » formé-es dans par la Direction Générale à l'Emploi et la Formation Professionnelle	124
1.4 Les commissions d'attribution et de suivi au cœur du dispositif.	125
2. Déploiement : recadrer pour essayer de maîtriser la montée en puissance de la Garantie Jeunes	126
2.1 Le rôle du mimétisme entre Missions Locales dans le déploiement de la Garantie Jeunes	127
2.2 Quand les ex-innovants innover moins	128
2.3 L'injonction à la prescription	130
2.4 Le poids de l'administratif	132
3. Généralisation : moins de contraintes, plus de routine.	134
3.1 Les jeunes NEETs vulnérables : des ayants droit de la Garantie Jeunes	134
3. 2 Un « allègement » de la charge administrative.....	135
3.3 Des routines en Garantie Jeunes.....	136
3.4 Prescriptions et sorties positives : entre quantité et qualité	137
II. Quand la généralisation de la Garantie Jeunes mène à l'industrialisation puis à l'institutionnalisation du dispositif.....	139
A) Industrialisation de la Garantie Jeunes : rationalisations d'un dispositif au poids croissant	139
1. Quand le volume fait le poids.....	141
2. La rationalisation instrumentale industrielle	144
2.1 Standardisation du travail	144
2.2 Une évaluation quantitative croissante du jugement de la performance	146
2.3 Un processus d'édiction des règles sur les méthodes et les procédures de travail de l'extérieur	151
3. ... et la rationalisation professionnelle d'un dispositif expérimental écrasé par le fait gestionnaire.....	153
3.1 La routine pour garder du sens malgré la montée en puissance du dispositif et le poids de l'administratif dans sa mise en œuvre	153
3.2 Sous-traiter pour tenir la cadence ou valoriser le partenariat local ?.....	157

B) L'accompagnement des jeunes NEETs vulnérables : institutionnalisation de la Garantie Jeunes	159
1. L'isomorphisme : un point de départ de l'institutionnalisation de la Garantie Jeunes	161
1.1 L'isomorphisme coercitif	162
1.2 L'isomorphisme mimétique.....	164
1.3 L'isomorphisme normatif	165
2. La légitimation de la Garantie Jeunes pour achever son institutionnalisation	166
2.1. La sous-traitance comme reconnaissance institutionnelle de la Garantie Jeunes	167
2.2 Le passage à un statut <i>d'ayant droit</i>	170
Conclusion.....	172
3 ^{ème} partie : Les impacts de la Garantie Jeunes sur l'organisation Mission Locale, la professionnalité des conseiller-es Garantie Jeunes et l'accompagnement des jeunes Garantie Jeunes	175
Introduction.....	175
I. Justifier le cadre normatif de la Garantie Jeunes : une nouvelle logique d'action pour les Missions Locales et de nouvelles normes de professionnalité pour ses conseiller-es.....	177
A) Être un-e « conseiller-e Garantie Jeunes »	178
1. La professionnalité des conseiller-es Garantie Jeunes mise à l'épreuve par la Garantie Jeunes	179
2. Les conseiller-es Garantie Jeunes : des entrepreneur-es de morale au service d'une politique publique de l'emploi ?.....	191
3. Positionnement des conseiller-es sur l'évolution de leur norme de professionnalité : entre prise de parole, loyalisme et défection	197
B) Une nouvelle théorie de la gouvernementalité des jeunes en insertion portée par la Garantie Jeunes à l'encontre de la logique schwartzienne ?	206
1. Les Missions Locales face à l'État social actif	208
2. Quand le workfirst rencontre l'accompagnement global	214
3. Même les jeunes NEETs vulnérables doivent s'activer	217
4. L'éthique de placement encouragée par la mise en œuvre de la Garantie Jeunes ?	220
II. Effets croisés entre <i>Street Level Bureaucrats</i> et allocation : la force du pouvoir discrétionnaire	227
A) L'argent accordé aux jeunes en Garantie Jeunes : le leur ou l'argent du leurre ?.....	228
1. L'allocation dans le traitement des bénéficiaires : le versement de l'allocation	228
2. L'allocation, un atout pour la levée des freins périphériques	232
3. ... et la conformation des jeunes aux attentes institutionnelles.	234
B) Être un « jeune Garantie Jeunes »	240
1. L'impact de la période collective intensive sur l'évolution des aspirations des « jeunes Garantie Jeunes »	243

2. (S') investir dans la période collective intensive pour s'assurer le maintien de l'allocation et pour découvrir les possibles professionnels	254
Conclusion	271
Conclusion générale.....	274
Bibliographie.....	283
Sources officielles	291
Annexes	293
Annexe 1 : Questionnaire Sphynx diffusé à l'ensemble des salariés des Missions Locales d'Auvergne et Aquitaine	294
Annexe 2 : Questionnaire sur l'ouverture de la Garantie Jeunes à d'autres opérateurs	305
Annexe 3 : Guide d'entretien	306
Annexe 4 : Récapitulatif des entretiens réalisés.....	311
Annexe 5 : Cartographie de l'offre de remédiation sociale et professionnelle en Nouvelle Aquitaine et Auvergne Rhône Alpes.....	313
Annexe 6 : Fiche de poste conseiller-e Garantie Jeunes.....	314
Annexe 7 : Planning de Garantie Jeunes.....	316
Annexe 8 : Tableau de présentation des dossiers en Garantie Jeunes	317

Table des illustrations

FIGURE 1 : REPARTITION DES MISSIONS LOCALES PAR REGION	26
FIGURE 2 : SCHEMA DE L'APPROCHE PAR LES CAPABILITES	52
FIGURE 3 : CARTOGRAPHIE DU PROCESSUS DE DEPLOIEMENT DE LA GARANTIE JEUNES	77
FIGURE 4 : INDICATION SYNTHETIQUE DE DIFFICULTE EN 2018 - DONNEES : DIRECCTE NOUVELLE AQUITAINE	79
FIGURE 5 : PROPORTION DE JEUNES TRES PEU DIPLOMES ET DE NEET DANS LES MISSIONS LOCALES	101
FIGURE 6 : FORMULE POUR CALCULER LE MONTANT DE L'ALLOCATION DE GARANTIE JEUNES	104
FIGURE 7 : L'ENCADREMENT DES JEUNES EN GARANTIE JEUNES	106
FIGURE 8 : PHASES PROGRAMMATIQUES OFFICIELLES DE LA GARANTIE JEUNES	121
FIGURE 9 : SEQUENCES DE LA GARANTIE JEUNES AU PRISME DE L'ANALYSE PROCESSUELLE	121
FIGURE 10 LE PROCESSUS DE GENERALISATION DE LA GARANTIE JEUNES	122
FIGURE 11 : LES VAGUES D'INTEGRATION DE LA GARANTIE JEUNES DANS LES MISSIONS LOCALES QUI CONSTITUENT LA SEQUENCE DE DEPLOIEMENT (DONNEES DGEFP)	127
FIGURE 12 : L'INDUSTRIALISATION D'UN DISPOSITIF	141
FIGURE 13 : EVOLUTION QUANTITATIVE DU NOMBRE DE JEUNES BENEFICIAIRES DE LA GARANTIE JEUNES ...	142
FIGURE 14 : LE FAIT GESTIONNAIRE DANS LA GARANTIE JEUNES	144
FIGURE 15 : QUESTIONNAIRE DE RECUEIL DE DONNEES A L'ENTREE DES PARTICIPANTS DANS LA GARANTIE JEUNES, COFINANCEE PAR LE FONDS SOCIAL EUROPEEN (FSE)	149
FIGURE 16 : A CONCEPTUEL FRAMEWORK OF INSTITUTIONAL EFFECT	166
FIGURE 17 : L'INSTITUTIONNALISATION DE LA GARANTIE JEUNES	174
FIGURE 18 : FORMATION INITIALE DES CONSEILLER·ES GARANTIE JEUNES RENCONTRE·ES.	181
FIGURE 19 : SYSTEME DE CLASSIFICATION DU SECTEUR PROFESSIONNEL DES MISSIONS LOCALES (IGAS)	186
FIGURE 20 : DEUX DES DOCUMENTS DISTRIBUES LORS DU DEMARRAGE DE LA GARANTIE JEUNES A LA MISSION LOCALE MAISON	196
FIGURE 21 : PROFIL DES CONSEILLER·ES RENCONTRE·ES.	205
FIGURE 22 : PRINCIPALES MESURES D'AIDE A L'EMPLOI DES JEUNES	218
FIGURE 23 : TABLEAU "DIAGNOSTIC PREMIER ACCUEIL"	224
FIGURE 24 : QUESTION INDIVIDUELLE « JEU D'EXPEDITION » : "POURQUOI EST-CE IMPORTANT POUR VOUS D'ETRE EN GARANTIE JEUNES ?	247
FIGURE 25 : QUESTION INDIVIDUELLE « JEU D'EXPEDITION » : « LA GARANTIE JEUNES VOUS PERMET DE ... », « LA GARANTIE JEUNES VOUS EMPECHE DE... »	247
FIGURE 26 : "JEU D'EXPEDITION" : CONFRONTATION DES REPONSES INDIVIDUELLES POUR ATTEINDRE UN CONSENSUS COLLECTIF	247
FIGURE 27 : "JEU D'EXPEDITION" : REPRISE INDIVIDUELLE DES ASPIRATIONS DETERMINEES DE MANIERE COLLECTIVE	248
FIGURE 28 : LES ASPIRATIONS DES JEUNES EN GARANTIE JEUNES	250
FIGURE 29 : TYPES D'ASPIRATION DES JEUNES EN GARANTIE JEUNES	250
FIGURE 30 : QUAND LES JEUNES GARANTIE JEUNES PARLENT DE L'ALLOCATION	253

Glossaire des abréviations et acronymes

AC : Approche par les Capabilités

ARML : Association Régionale des Missions Locales

CAQDAS : Computer-assisted qualitative data analysis software

CESE : Conseil Economique, Social et Environnemental

CFI : Crédit de Formation Individualité

CISP : Conseiller·e en Insertion Sociale et Professionnelle

CIVIS : Contrat d'Insertion dans la Vie Sociale

DGEFP : Direction Générale à l'Emploi et la Formation Professionnelle

FSE : Fonds Social Européen

GIP : Groupement d'Intérêt Public

GJ : Garantie Jeunes

i.e : id est (c'est-à-dire)

IAP : Instrument d'Action Publique

IEJ : Initiative pour l'Emploi des Jeunes

INJEP : Institut National pour l'Education et la Jeunesse

ML : Mission Locales

NEET : Not in Employment Education or Training

PACEA : Parcours contractualisé d'Accompagnement vers l'Emploi et l'Autonomie

PAIO : Permanences d'Accueil, d'Information et d'Orientation

PAQUE : Préparation Active à la Qualification et à l'Emploi

RSA : Revenu de Solidarité Active

SLB : Street Level Bureaucrats (opérateurs·trices de terrain)

SPE : Service Public de l'Emploi

SPRO : Service Public Régional de l'Orientation

TRACE : Trajet d'Accès à l'Emploi

UNML : Union Nationale des Missions Locales

À Barry, mon ami là-haut, tout là-haut.
Requiescat in pace.

*« J'irai plus loin que l'horizon,
C'est bien mieux que le bout d'son nez.
Tous les murs qui nous bloquent, brisons,
Avance et laisse-les klaxonner. »*

Oxmo Puccino

Première partie introductive

« Il y a plein de conseillers que j'ai rencontré du coup lors de mes enquêtes métiers, ils peuvent pas agir comme ils le veulent. Eux ils veulent recentrer sur l'humain. Ils sont conscients que on a des failles en nous, des blessures, mais ils peuvent pas. C'est pas leur rôle. Eux c'est la Garantie jeune, c'est un résultat dans l'insertion professionnelle. Et l'État, il demande quoi ? Il demande des résultats. Ce que je comprends, on investit dans quelque chose, on veut du résultat. » (Entretien avec Adrien, jeune Garantie Jeunes)

En s'inspirant de dispositifs déjà mis en œuvre en Suède, Norvège, Danemark et Finlande dans les années 1980 et 1990, le Conseil européen recommande le 22 avril 2013 aux pays membres de mettre en œuvre une garantie européenne pour la jeunesse qui consiste à *« veiller à ce que tous les jeunes de moins de 25 ans se voient proposer une offre de qualité portant sur un emploi, un complément de formation, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivant la perte de leur emploi ou leur sortie de l'enseignement formel »* afin d' *« investir dans le capital humain que représentent les jeunes Européens¹ »*. Ainsi, ils entendent préserver la motivation des jeunes à chercher un emploi, leur éviter la dévaluation de leurs compétences pour pouvoir enrayer le chômage à plus longue échéance.

Les politiques de l'emploi relevant des compétences étatiques et non communautaires, l'Union européenne a déterminé des principes généraux à suivre par les États membres pour mettre en œuvre cette garantie européenne pour la jeunesse.

¹ Recommandation du Conseil du 22 avril 2013 sur l'établissement d'une garantie pour la jeunesse. *Journal officiel de l'Union européenne JO C 120*, p.1-6 [en ligne]. 26 avril 2013 [consulté le 03.03.2020]. Disponible sur EUR-Lex à l'adresse : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2013.120.01.0001.01.FRA&toc=OJ%3AC%3A2013%3A120%3ATOC

Elle doit être fondée sur des partenariats entre éducation, jeunesse, emploi et affaires sociales ; intervenir auprès des jeunes de manière précoce ; être évaluée et améliorée en permanence et enfin respecter la diversité des besoins et les différences des jeunes.

Dans ses recommandations par pays concernant l'emploi des jeunes émises le 19 juin 2013, la Commission européenne préconise à la France de « *prendre des mesures supplémentaires pour améliorer le passage de l'école au travail, par l'intermédiaire, par exemple, d'une garantie pour la jeunesse et de la promotion de l'apprentissage* ». C'est dans cette dynamique que la France met en œuvre la Garantie Jeunes (GJ).

La Garantie Jeunes s'adresse à des jeunes de 16 à 25 ans, en situation de précarité, qui ne sont ni en emploi, ni en formation, ni en étude (NEET). Elle doit « *amener les jeunes en situation de grande précarité vers l'autonomie par l'organisation d'un parcours d'accompagnement global, social et professionnel vers et dans l'emploi ou la formation* ² », et elle comporte :

- Un accompagnement individuel et collectif des jeunes par les missions locales, permettant l'accès à une pluralité d'expériences professionnelles et de formations, en vue de construire ou de consolider un projet professionnel,
- Une garantie de ressources via le versement d'une allocation d'un montant mensuel de 497,01€ au 1^{er} avril 2020.

D'abord expérimental sur 10 départements en 2013, le dispositif a ensuite été étendu à 62 départements supplémentaires en 2015 avant d'être généralisé à tout le territoire et inscrit dans la loi comme étant un droit conditionnel au 1^{er} janvier 2017 dans le cadre de la loi travail El Khomri. La Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté du Président de la République Macron prévoit que le nombre de bénéficiaires de la Garantie Jeunes passe de 100 000 à 150 000 d'ici la fin du quinquennat³ (2022).

² Décret n°2013-880 du 1^{er} octobre 2013 relatif à l'expérimentation de la « garantie jeunes ». 3 octobre 2013 [consulté le 3 mars 2020]. Disponible sur Légifrance à l'adresse :

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028022726/2013-10-03#JORFTEXT000028022726>

³ Dans le cadre de la crise sociale liée à la crise sanitaire du Covid 19, La Ministre du Travail Elisabeth Borne a annoncé le 26 novembre 2020 un objectif de 200 000 Garantie Jeunes – soit 50 000 de plus qu'initialement programmées.

Cette programmation politique et administrative pensée par la DGEFP met en avant une montée en puissance progressive de la GJ sur les différents territoires. Nous avons donc saisi cette opportunité pour nous interroger sur l'impact de cette évolution quantitative du dispositif. La temporalité du travail de recherche coïncidait avec la temporalité administrative et politique. En effet, en 2013, j'ai démarré une étude sur la Garantie Jeunes dans l'optique de capitaliser des données en vue d'un démarrage de la thèse envisagé en 2014. C'est donc durant cette période de croissance de la Garantie Jeunes que j'ai pu constater que la manière dont les Missions Locales « *faisaient de la Garantie Jeunes* » évoluait au fil du temps. La Garantie Jeunes faite en 2013 lors des premières expérimentations ne ressemblait pas à celle faite en 2018 ou 2019 lorsque celle-ci était devenue un droit pour les jeunes NEETs vulnérables. Ce travail d'investigation sur le terrain s'appuie sur de nombreux entretiens compréhensifs multiniveaux (Europe, niveau central, régional et local), de l'observation directe couplée à un *focus group* auprès des cohortes de GJ sur 3 missions locales de Nouvelle Aquitaine et deux questionnaires⁴.

Une hypothèse qui semblait pertinente était que la montée en puissance de la Garantie Jeunes nécessitait que ce dispositif, alors expérimental, devait pour pouvoir soutenir la cadence, s'industrialiser. C'est forte de ce constat et à partir de cette hypothèse qu'un travail de recherche itératif entre théorie et empirisme s'est construit.

Quels sont les impacts de l'industrialisation de la Garantie Jeunes ? C'est à cette question de recherche que nous avons tenté de répondre en proposant plusieurs entrées.

Nous avons d'abord étudié les fondements théoriques permettant l'analyse d'un dispositif, des instruments qui lui sont rattachés (accompagnement, allocation) pour appréhender le cadrage cognitif de la Garantie Jeunes, de sa conception à sa mise en œuvre. Il semblait nécessaire de partir de la sociologie de l'action publique pour analyser ce qu'est la Garantie à un niveau conceptuel, dans sa relation entre les différents niveaux (macro, méso, micro) pour comprendre son usage dans l'action.

C'est en effectuant ce travail qu'il est apparu nécessaire de ne pas prendre ce dispositif comme un bloc homogène mais plutôt comme un ensemble hétérogène d'éléments n'ayant pas toujours la même dynamique, et la même temporalité. L'approche longitudinale que nous

⁴ Vous retrouverez le détail du travail de terrain réalisé dans la partie Introductive II. Méthodologie

proposons nous interdisait de penser la Garantie Jeunes comme un objet d'étude achevé. L'approche processuelle, habituellement mobilisée en sciences de la gestion, permettait cette dissection de la Garantie Jeunes avec pour objectif de comprendre l'agencement de différents ingrédients, mis en mouvement par des motricités différentes. Cette analyse approfondie de l'évolution d'amplification de la Garantie Jeunes sur le territoire a permis d'établir trois séquences que sont l'expérimentation, le déploiement et la généralisation.

L'analyse processuelle nous a également permis de répondre à une question centrale : peut-on parler de capitalisation de l'expérimentation pour les Missions Locales expérimentatrices ?

Etudier la Garantie jeunes comme un dispositif d'action publique à travers le prisme de l'analyse processuelle est un premier travail en soi. Mais il est aussi le point de départ qui permet d'interroger l'impact de ces évolutions sur les Missions Locales, sur les conseiller-es en charge d'animer la Garantie Jeunes.

Lorsque l'on aborde la question de l'introduction de nouveaux instruments d'action publique dans un dispositif descendant (de la DGEFP vers les Missions Locales), cela induit plusieurs axes d'analyse. Les Missions Locales sont rémunérées à l'atteinte des objectifs fixés par la DGEFP, via les Direccte. Les manager-eures du dispositif ont en charge, dans l'intérêt de la Mission Locale, de s'assurer que la quantité des parcours prévus soit respectée. Les conseiller-es quant à eux ont en charge la cohérence du parcours du jeune.

Ils-elles ont donc deux positionnements distincts, deux postures professionnelles divergentes. Nous pouvons cependant attribuer aux manager-es et aux conseiller-es un objectif commun, celui-là même défini par la DGEFP : « *amener les jeunes en situation de grande précarité vers l'autonomie par l'organisation d'un parcours d'accompagnement global, social et professionnel vers et dans l'emploi ou la formation* ⁵ ». Nous pouvons donc constater qu'il y a une imbrication de postures différentes pour atteindre un objectif unique.

Nous nous intéresserons à l'impact que cela peut avoir sur le parcours de jeunes en GJ et sur la professionnalité des conseiller-es GJ. En effet, les conseiller-es positionné-es sur la Garantie Jeunes se trouvent sur un métier « à part » dans les Missions Locales. Seul-es les conseiller-es GJ font de la GJ. Mais que signifie être un conseiller-es Garantie Jeunes ? Nous proposons dans

⁵ Décret N°2013-880. Art.1. Op. cit.

cette recherche une définition de la professionnalité de ces opérateurs de terrain qui doivent à la fois gérer un accompagnement collectif intensif, un accompagnement individuel, une allocation et des contraintes politico-administratives.

Pour proposer une étude complète sur les impacts de la GJ, nous ne pouvions pas faire l'impasse sur la question de ses destinataires. Nous ne nous interrogerons pas sur la « réussite » ou « l'échec » des parcours des jeunes GJ à partir de données quantitatives, mais bien sur ses apports dans le parcours de raccrochage professionnel des jeunes NEETs en Garantie Jeunes. Nous avons fait le choix de centrer notre analyse sur la période collective intensive de la Garantie Jeunes qui n'est qu'un des deux temps de la Garantie Jeunes (l'autre étant plus classique, axé sur un accompagnement individuel des jeunes et centré sur l'immersion en entreprise) pour cette analyse par les destinataires. En abordant cet axe de notre recherche, deux entrées se sont dessinées : l'une interroge le lien entre les jeunes GJ et leurs conseiller-es GJ et l'autre questionne l'évolution de leurs aspirations au cours de cette période. Comment l'introduction d'un nouveau cadre cognitif et de deux instruments d'action publique peuvent-ils modifier la professionnalité des opérateurs-trices de terrain en charge de mettre en œuvre un dispositif *top-down* ? Quels impacts cela peut-il avoir sur l'accompagnement proposé aux destinataires ? Comment cette période collective intensive, couplée à l'attribution d'une allocation conditionnelle, telle que pensée par les concepteurs de la Garantie Jeunes favorise-t-elle le raccrochage professionnel⁶ des jeunes NEETs vulnérables ?

Ce propos préliminaire présente les différentes notions que nous aborderons et approfondirons dans les prolégomènes qui ont pour objectif de définir l'ensemble des termes traités pour faciliter la lecture de cette thèse intitulée : « Le raccrochage professionnel des NEETs en Garantie Jeunes : de l'expérimentation à l'industrialisation du dispositif ».

⁶ Pour définir le raccrochage professionnel, nous nous appuyons sur la définition faite par Thierry Berthet de raccrochage scolaire et en faisons une analogie. Si le raccrochage scolaire « *débute au moment où le décrocheur commence à rechercher une solution à sa situation et s'achève avec l'installation dans une solution de reprises d'études ou d'accès au marché du travail* ». Ici, il s'achève lors de l'accès ou le maintien dans le marché du travail. BERTHET, Thierry et Joel ZAFFRAN. *Le décrochage scolaire. Enjeux, acteurs et politiques de lutte contre la déscolarisation*. Presses universitaires de Rennes. Le sens social. 2014.

I. Prolégomènes pour une analyse processuelle du déploiement d'un dispositif d'insertion des NEETs vulnérables en Mission Locale.

A) Eléments de contextualisation : l'Union européenne, la France et les Missions Locales

1. La Garantie Jeunes, une filiation européenne favorisée par des fonds européens mobilisés dans le cadre de la garantie européenne pour la jeunesse.

La catégorie NEET, bien que déjà utilisée au Royaume Uni depuis la fin des années 1990, a été introduite comme indicateur par la Commission européenne dans le cadre de sa stratégie « Europe 2020 ». Elle « vise à répondre à l'incomplétude des indicateurs classiques en rapportant les situations de non-emploi à l'ensemble des jeunes d'un même âge au lieu de limiter les comparaisons aux seuls jeunes actifs⁷ ». La part des NEETs est donc le rapport entre le nombre de NEETs sur la population totale alors que le taux de chômage, lui, met en rapport le nombre de chômeurs sur la population active. Ce nouvel indicateur permet donc de mettre en lumière une partie de la population invisible avec les catégories statistiques traditionnelles. En 2015, Eurostat dénombre donc en Europe 13,2 millions de jeunes âgés de 15 à 29 ans ni en emploi, ni scolarisés, ni en formation soit 14,8% de cette classe d'âge (avec une part plus importante de 3,7 points chez les femmes que chez les hommes).

Cette catégorie recoupe des situations très hétérogènes ne permettant pas d'amalgamer NEETs et vulnérabilité. Cependant, Eurofound a identifié en 2012 trois sous-groupes de NEETs :

- Les chômeurs « traditionnels » de courte ou longue durée,
- Les personnes non disponibles (maladie, handicap, aidant familial),
- Les personnes désengagées (travailleurs découragés, jeunes engagés dans des modes de vie dangereux ou « asociaux »).

⁷ TIMOTEO, Joaquim. *Jeunes Européen non insérés : de la prise en compte des NEETs à la « garantie jeunesse »*. INJEP. Mai 2016. Condition de vie, travail, emploi - Les fiches repères. Injep. Mai 2016. [en ligne] : injep.fr/wp-content/uploads/2018/09/fr35_europe_neet_0.pdf

De nombreux facteurs sociodémographiques, pouvant être cumulatifs, accroissent les risques de devenir NEET. Le fait d'être issu de l'immigration, par exemple, augmente de 70% le risque de devenir NEET. Avoir des parents dont le niveau d'éducation est faible est un risque supplémentaire tout comme être un jeune avec un faible niveau d'éducation (trois fois plus de chance de devenir NEET qu'un autre jeune ayant un diplôme de l'enseignement supérieur). Vivre en milieu rural ou être en situation de handicap sont aussi des facteurs augmentant le risque de devenir NEET. Cependant, les facteurs de risque ne sont en rien prédictifs. Ils reflètent simplement des occurrences plus fréquentes en fonction de variables sociodémographiques.

Comme le souligne l'Injep, l'absence d'emploi et de formation que vivent les jeunes non insérés « *peut se traduire par un sentiment d'isolement, des troubles de santé physique et mentale* ». Situations qui ont un coût en termes d'allocation et de prestations sociales. A l'échelle européenne, Eurofound estime le coût de la prise en charge par les États (UE-26) à 153 milliards d'euro, soit 1,21% du PIB cumulé (142 milliards d'euro de manque à gagner et 11 milliards d'euro liés aux dépenses de santé et de protection sociale). C'est donc dans une dynamique de réduction des coûts liés à la prise en charge des NEETs que la Commission européenne a adopté en 2012 les mesures « Emploi jeunes » qui incluent la garantie européenne pour la jeunesse favorisant « l'emploi d'abord » (logique dite du « *workfirst* »).

Parallèlement au travail mené par la Commission et pour appuyer sa stratégie, le Conseil européen crée en février 2013 l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) doté d'un fonds financier conséquent. L'IEJ et le Fonds Social Européen ont débloqué ainsi 6,4 milliards d'euros pour la période 2014-2020 pour la Garantie européenne pour la jeunesse (pour l'ensemble des pays membres) et la France a reçu 310,16 millions d'euro en retour pour mener à bien l'expérimentation de la garantie européenne pour la jeunesse, dont la Garantie Jeunes est le cœur, sur la période 2013 – 2016. Comme l'ont démontré Thierry Berthet et Bernard Conter sur les politiques de l'emploi, « *l'adaptation des instruments aux principes d'action définis par l'Union Européenne finissent par transformer sur le fond les politiques des États-membres*⁸ » et nous verrons dans quelle mesure cette démonstration s'applique à la Garantie Jeunes.

⁸ BERTHET, Thierry et Bernard CONTER. Activation des politiques de l'emploi : stratégie européenne et transformation de l'action publique nationale et locale en Wallonie et en France. 10ème Congrès de l'AFSP. 2009.

2. La Garantie Jeunes : un dispositif d'État qui se décline par vagues successives sur l'ensemble du territoire national

C'est dans cette dynamique là et en bénéficiant des fonds européens que la France met en œuvre la Garantie Jeunes. Elle a été initiée sous le Gouvernement Ayrault dans le cadre de la Conférence nationale contre la Pauvreté et pour l'Inclusion sociale en décembre 2012 et s'inscrit dans le Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté adopté le 21 janvier 2013 lors du Comité interministériel de lutte contre les exclusions. Elle s'adresse aux NEETs vulnérables. Le Conseil d'analyse économique estimait en 2013 à 1,9 millions le nombre de NEETs, soit 17% de jeunes français-es dont 5,9% de NEETs sans diplôme et 8,7% diplômés chez les 18-24 ans soit un coût estimé de 22 milliards d'euro (1,11% du PIB). Cependant, la Garantie Jeunes ne s'adresse pas à tous les NEETs mais bien aux NEETs pauvres et vulnérables d'un point de vue familial et social ce qui rend problématique la quantification de cette sous-population.

Nous utiliserons la catégorie « NEET vulnérable » dans cette recherche car elle est « *opératoire au sens où elle permet de faire entrer dans le dispositif des jeunes qui correspondent bien à la définition qu'elle propose⁹* » sans négliger qu'elle « *laisse place à des situations de jeunesse que taisent les indicateurs statistiques.* ».

Le décret du 1^{er} octobre 2013 lance l'expérimentation de la Garantie Jeunes et charge la Direction Générale de l'Emploi et la Formation Professionnelle (DGEFP) de la piloter et les Missions Locales de les mettre en œuvre. Le déploiement de la Garantie Jeunes sur l'ensemble du territoire se déroule en plusieurs temps :

- Novembre 2013 : 10 territoires expérimentaux (soit 8 643 jeunes)
- 2015 (à la suite de la Grande conférence sociale de juillet 2014) : 62 nouveaux territoires volontaires avec des entrées par vague en janvier, avril et septembre (soit 34 232 jeunes) ;

Section 12.1 : Regards critiques : le local comme objet global ? Axe 2 : Formes et effets du changement du local en politique, Grenoble. 2009.

⁹ COURONNÉ, Julie et François SARFATI. *La Garantie jeunes : éléments d'évaluation et de comparaison internationale*. DARES. Travail et Emploi, N°153. Janvier-Mars 2018. Chap.3 : Une jeunesse (in)visible : les « NEETs vulnérables » de la Garantie Jeunes. pp. 41-66.

- 2016 : 19 départements supplémentaires avec deux vagues en avril et septembre (soit 53 967 jeunes) ;
- Janvier 2017 : généralisation de la Garantie Jeunes dans le cadre du projet de loi « Travail ». La Garantie Jeunes devient un droit conditionnel (soit 81 329 jeunes et 243 689 jeunes bénéficiaires depuis le lancement, au 31 décembre 2018).

Comme le rappellent Nicolas Farvaque¹⁰ et al. dans le rapport d'évaluation intermédiaire de la Garantie Jeunes, il s'agit toutefois d'une « *expérimentation encadrée par divers outils structurants. Elle s'appuie ainsi sur une doctrine, terme emprunté aux pouvoirs publics, qui peut se lire dans les diverses recommandations et instructions (cahier des charges de l'accompagnement global et intégré, boîte à outils Garantie jeunes¹¹, ou encore kit de déploiement¹²)* ». Nous appréhenderons avec intérêt dans ce travail de recherche l'impact de cette « doctrine » sur la professionnalité des Conseiller-es Garantie Jeunes et l'accompagnement des jeunes dans le dernier chapitre.

En effet, ce dispositif doit « *amener les jeunes en situation de grande précarité vers l'autonomie par l'organisation d'un parcours d'accompagnement global, social et professionnel vers et dans l'emploi ou la formation¹³* ». Il comporte :

- Un accompagnement individuel et collectif des jeunes par les Missions Locales, permettant l'accès à une pluralité d'expériences professionnelles et de formations, en vue de construire ou de consolider un projet professionnel,
- Une garantie de ressources via le versement d'une allocation d'un montant mensuel de 492,57€ au 1^{er} avril 2020.

¹⁰ FARVAQUE, Nicolas, KRAMME Claire et Carole TUCHSZIRER. *La Garantie Jeunes du point de vue des missions locales : un modèle d'accompagnement innovant, mais source de bouleversements organisationnels*. CNAM CEET. Rapport de recherche. Novembre 2016.

¹¹ Diffusée par la Direction Générale à l'Emploi et la Formation Professionnelle en octobre 2013

¹² Réalisé par le SGMAP (secrétariat général à la modernisation de l'action publique) en novembre 2015

¹³ Décret n°2013-880 du 1er octobre 2013 relatif à l'expérimentation de la « garantie jeunes ». *Journal officiel* [en ligne]. 3 octobre 2013 [consulté le 3 mars 2020]. Disponible sur Légifrance à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028022726/2013-10-03#JORFTEXT000028022726>

En France et comme recommandé par l'Europe, la logique *workfirst* est bien adossée au dispositif, il s'agit bien de prioriser l'accès à l'emploi ou à la formation, d'abord. Selon la DGEFP :

« L'emploi est un des leviers pour l'accès à l'autonomie. La Garantie Jeunes propose de recréer un lien social grâce à une dynamique collective : c'est une mise en action du jeune qui le connecte à la réalité des situations de travail et le familiarise avec les règles de la vie en entreprise¹⁴.

La Garantie Jeunes vise à accompagner :

- *« Les jeunes ni en emploi ni en formation ni à l'école, et en situation de grande précarité sociale, pour leur permettre de relever la tête, de regarder vers l'avenir ;*
- *Les entreprises qui les accueillent, pour leur faire découvrir le potentiel des jeunes ».*

Tout en n'oubliant pas de préciser que la Garantie Jeunes n'est pas :

- *« Une simple allocation : cette aide financière permet aux jeunes de surmonter certains obstacles (santé, logement, mobilité ...) et de se concentrer sur son parcours d'insertion pendant 12 mois ;*
- *Une démarche de formation : c'est un accompagnement exigeant et complet, avec des mises en situation professionnelle et si besoin un appui sur des compétences clés nécessaires à l'insertion professionnelle (lecture, écriture, calcul, ...). »*

C'est donc dans cette logique là que les conseiller-es Garantie Jeunes accompagnent de manière « intensive » des cohortes de 12 à 16 jeunes NEETs au sein des Missions Locales pendant quelques semaines (quatre à six) durant lesquelles les conseiller-es Garantie Jeunes

¹⁴ *La Garantie Jeunes est un droit*. Direction Générale à l'Emploi et la Formation Professionnelle. 2017-2019. [en ligne] [consulté le 5 mars 2020. Disponible à l'adresse : https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/depliant_gj_mai2019.pdf

ou leurs partenaires animent des ateliers collectifs quotidiennement¹⁵. Ensuite, et toujours à condition que les jeunes soient actifs dans leurs démarches pour réaliser des immersions en entreprise, les conseiller-es Garantie Jeunes accompagnent de manière individuelle les jeunes les mois suivants en leur versant une allocation équivalente au RSA. En France, aucune protection sociale pour les moins de 25 ans sans enfant n'existe ; le Fonds d'aide aux jeunes proposait bien une aide financière ponctuelle aux jeunes à la condition qu'ils présentent un projet et qu'ils soient accompagnés par un professionnel de l'insertion mais celle-ci ne pouvait excéder 1500€ par an. Les conseiller-es Garantie Jeunes se retrouvent alors à gérer une allocation. Comme nous pouvons commencer à le percevoir, et c'est une hypothèse centrale de ce travail, le métier de conseiller-e Mission Locale est directement impacté par la Garantie Jeunes tant sur le fond que sur la forme.

Ce dispositif, avec « sa doctrine », pensé et conçu par la DGEFP arrive dans les Missions Locales qui ont déjà une antériorité dont il est intéressant de se préoccuper car cela nous permettra par la suite d'appréhender l'impact de la Garantie Jeunes sur les Missions Locales elles-mêmes.

3. Un nouveau dispositif mis en œuvre au sein d'un réseau de Missions Locales déjà institutionnalisées

Les Missions Locales, créées à la suite du rapport Schwartz en 1981 avaient pour objectifs de :

- Garantir une qualification professionnelle et sociale pour tous les jeunes de 16 -18 ans,
- Favoriser l'insertion professionnelle des jeunes de 18 - 21 ans,
- Associer les jeunes à la vie de la cité,
- Agir au plus près des jeunes.

Pour remettre en jeu les jeunes, économiquement et socialement, Bertrand Schwartz fait références à cinq principes :

- Associer les jeunes à toutes les décisions qui concernent la société,

¹⁵ La durée, le contenu et le partenariat menés dans les sessions de Garantie Jeunes sont soumis à des évolutions que nous aborderons comme des ingrédients de l'analyse processuelle de la Garantie Jeunes.

- Définir une démarche plutôt qu'une suite de dispositions immuables,
- Agir sur la société dans son ensemble,
- Agir dans le sens des priorités décidées par le gouvernement,
- Rechercher cohérence et globalité.

Elles devaient être temporaires puisqu' « *elles devront disparaître lorsque le vaste mouvement de décentralisation qui s'amorce aujourd'hui sera, sinon achevé, du moins suffisamment avancé* », légères avec « *une petite équipe pluridisciplinaire composée de personnes mises à disposition* » et globales, c'est- à dire « *susceptibles de concerner tous les aspects de la vie sociale et individuelle des jeunes* » tout en s'adaptant « *aux situations locales particulières des jeunes*¹⁶ ».

Cependant, en 2005 (donc 23 ans après leur instauration), les Missions Locales se voient confier la responsabilité de l'accompagnement socioprofessionnel de ces jeunes-là. La loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a inscrit dans le code du Travail (Art. L.322-4-17-1) que « *toute personne de seize à vingt-cinq ans révolus en difficulté et confrontée à un risque d'exclusion professionnelle a droit à un accompagnement, organisé par l'État, ayant pour but l'accès à la vie professionnelle* » et que « *l'accompagnement destiné aux bénéficiaires du droit mentionné à l'article L.322-4-17-1 est mis en œuvre, avec l'ensemble des organismes susceptibles d'y contribuer, par les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes (...)*¹⁷ ».

En 2019, les Missions Locales sont présentes sur l'ensemble du territoire national. Elles sont 436, le plus souvent sous forme associative (sauf trois Groupements d'Intérêt Public), réparties sur 6800 sites et sont intégrées au Service Public de l'Emploi (SPE) et du Service Public Régional de l'Orientation (SPRO). Chaque année, 1,1 million de jeunes sont accompagnés par près de 13 600 professionnels en s'appuyant sur des dispositifs mis en place par l'État et les collectivités territoriales.

¹⁶ SCHWARTZ, Bertrand. *Rapport sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes. 1981 : Naissance de l'insertion*. Paris. Editions Apogée. Septembre 1981. Les penseurs sociaux.

¹⁷ Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. *Journal officiel* [en ligne]. 19 janvier 2005 [consulté le 3 mars 2020]. Disponible sur Légifrance à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000806166/>

« Depuis plus de trente ans, les missions locales ont développé un accompagnement global en direction des jeunes. Elles traitent l'ensemble des difficultés d'insertion : emploi, formation, orientation, mobilité, logement, santé, accès à la culture et aux loisirs. Cette approche globale est le moyen le plus efficace pour lever les obstacles à l'insertion dans l'emploi et dans la vie active.¹⁸ »

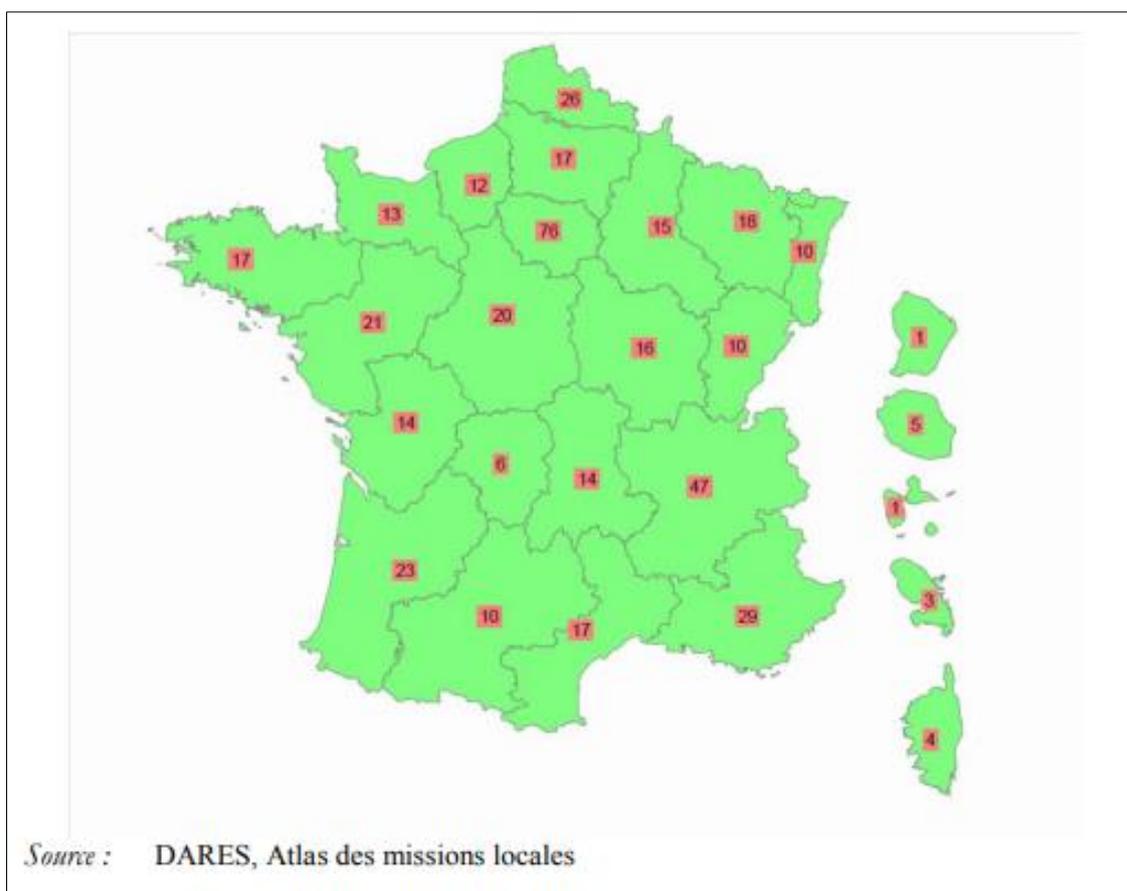


Figure 1 : Répartition des Missions Locales par Région

Comme nous pouvons le constater, d'une structure temporaire, légère avec une prise en charge globale et territoriale pour les jeunes de 16 à 21 ans en situation d'exclusion, les Missions Locales sont devenues des institutions pérennes (inscrites dans le Service Public de l'Emploi, le Service Public Régional de l'Orientation et comptant 13 600 professionnels),

¹⁸ Ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion. *Missions locales*. [en ligne]. Mise à jour 16 juillet 2020 [consulté le 28 septembre 2020]. Disponible sur travail-emploi.gouv.fr à l'adresse : <https://travail-emploi.gouv.fr/ministere/service-public-de-l-emploi/article/missions-locales>

constituées en réseau (Union nationale des Missions Locales, Associations régionales des Missions Locales), déclinant sur l'ensemble du territoire des dispositifs nationaux ou territoriaux pour accompagner vers l'insertion sociale et professionnelle des jeunes de 16 à 25 ans.

Ces évolutions se sont faites progressivement autour de documents majeurs : Charte de 1990, Protocoles 2000, 2005, 2010 et des mesures étatiques venant outiller les Missions Locales telles que le Crédit de Formation Individualisé (CFI, 1989), la Préparation Active à la Qualification et à l'Emploi (PAQUE, 1992), Trajet d'Accès à l'Emploi (TRACE, 1998), le Contrat d'Insertion dans la Vie Sociale (CIVIS, 2002), la Garantie Jeunes (Garantie Jeunes, 2013) et le Parcours Contractualisé d'Accompagnement vers l'Emploi et l'Autonomie (PACEA, 2017).

Dans le cadre de notre recherche, il est opportun de préciser que la Garantie Jeunes est mise en œuvre comme « dispositif » entre 2013 et 2017. Ensuite, elle sera considérée comme une « étape de parcours » dans le cadre du PACEA. Cependant, nous parlerons de « dispositif Garantie Jeunes » car il s'agit bien d'un dispositif au sens foucauldien du terme, c'est-à-dire *« un ensemble résolument hétérogène, comportant des discours, des institutions, des aménagements architecturaux, des décisions réglementaires, des lois, des mesures administratives, des énoncés scientifiques, des propositions philosophiques, morales, philanthropiques, bref : du dit, aussi bien que du non-dit, voilà les éléments du dispositif.¹⁹ »*

Les jeunes sont accompagnés dans leurs parcours par des conseiller-es en insertion sociale et professionnelle (CISP), le plus souvent de niveau I, dont les compétences, déterminées par la Convention Collective Nationale des Missions Locales et PAIO du 21 février 2001 sont :

- Recevoir le public en entretien.
- Établir un diagnostic individuel sur la situation du public reçu.
- Informer et aider à l'orientation du public cible.
- Accompagner l'élaboration du parcours d'insertion.
- Coopérer avec des partenaires extérieurs.
- Assurer une veille sur l'activité d'insertion.
- Assurer un suivi administratif.

¹⁹ FOUCAULT, Michel. *Dits et écrits, 1954-1988. Tome III 1976-1979*. Paris. Gallimard. 1994

Il existe également des CISP de niveau 2, qui ont des missions complémentaires à ajouter à celles présentées ci-dessus :

- Être référent sur un domaine spécifique.
- Construire et développer un réseau de partenaires extérieurs.
- Animer des réunions techniques.

Les CISP niveau I et niveau II ne sont pas sur la même grille salariale, les conseiller·es de niveau II étant mieux rémunéré·es. Cela n'est pas anecdotique et a occasionné des turbulences dans les Missions Locales lors du choix du statut des conseiller·es qui seront positionné·es sur la Garantie Jeunes. Nous aurons l'occasion de les constater par la suite. Lorsque les CISP reçoivent le public en entretien, il s'agit d'entretien individuel (hors des réunions d'informations collectives pouvant être parfois animées par des CISP), en face à face, avec un rendez-vous fixé et un temps déterminé.

Ces pratiques professionnelles ancrées dans les habitudes des Missions Locales vont être chamboulées avec l'arrivée de la Garantie Jeunes qui, comme nous avons pu le mentionner, impose de nouvelles pratiques. Mettre en parallèle les pratiques usuelles et les pratiques apportées par la Garantie Jeunes nous permettra par la suite de mesurer l'impact de la mise en œuvre de la Garantie Jeunes sur l'organisation et sur la professionnalité des conseiller·es Garantie Jeunes.

La Garantie Jeunes dotée d'une double innovation – accompagnement collectif intensif et allocation équivalente au RSA – vient modifier les pratiques et l'organisation au sein des Missions Locales mais les pratiques sont aussi modifiées par le cadrage cognitif de la Garantie Jeunes. En effet, la Garantie Jeunes n'est pas un dispositif neutre, elle est porteuse de sens et véhicule des normes et des valeurs qui lui sont propres.

B) Cadrage théorique

1. Analyse de politiques publiques et sociologie de l'action organisée pour analyser la mise en œuvre de la Garantie Jeunes par la décision et par l'action

Selon la définition proposée par Jean-Claude Thoenig, une politique publique est un concept qui désigne « *les interventions d'une autorité de puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire*²⁰ ». Patrick Hassenteufel²¹ met en avant que, de fait, les « politiques publiques » recouvrent deux notions centrales, celle relevant de l'État et une autre faisant référence au programme d'action. Les politiques publiques correspondraient alors à « *l'ensemble des actions de l'État* » et l'étude des politiques publiques serait donc « *l'étude de l'État en action* » et l'analyse des politiques publiques interrogerait le « pourquoi, le comment et les effets de l'action étatique ». Dans le cadre de la thèse, nous nous intéresserons moins à l'autre versant de la politique publique qui concerne les choix d'action ou d'inaction de l'État sur certaines thématiques comme décrit par Thomas Dye « *la politique publique est tout ce que les gouvernements décident de faire ou de ne pas faire* ».

L'analyse des politiques publiques, champ dans lequel cette recherche s'inscrit, s'intéresse, au « pourquoi » en se demandant pourquoi les politiques sont mises en place, au « comment » en étudiant la manière dont les acteurs s'impliquent dans la mise en œuvre et enfin aux effets de cette action publique sur leurs destinataires. Selon Christine Musselin, l'analyse des politiques publiques permet de « *constater l'influence structurante des institutions, repérer un changement de référentiel ou observer une régulation de nature néo corporatiste entre tel segment de l'État et tel groupe professionnel*²² ». L'approche cognitive des politiques publiques reconnaît qu'un « *référentiel n'est pas fixé une bonne fois pour toutes, qu'il n'est pas complètement cohérent et sans ambiguïté, qu'il existe des processus d'adhésion, qui lui permettent de se diffuser*²³ ». L'analyse des politiques publiques mobilise un niveau macro-

²⁰ BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT Sophie et Pauline RAVINET, dir. *Dictionnaire des politiques publiques*. Avec THOENIG, Jean-Claude. *Politique publique* pp. 462-468. Paris. Presses de Sciences Po. 2019. 5e édition. Références.

²¹ HASSENTEUFEL, Patrick. *Sociologie politique : l'action publique*. Paris. Armand Colin. 2011. Collection U.

²² MUSSELIN, Christine. Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? *Revue française de science politique*. Paris. Presses de Sciences Po. 2005. Vol. 55, pp. 55 à 71.

²³ *ibid.*

analytique que Christine Musselin qualifie d'entrée par « la décision » alors que la sociologie de l'action organisée serait plutôt une entrée « par l'action », plus micro analytique et qui s'observerait dans les interactions, par les « petits fonctionnaires »²⁴.

Dans le cadre de cette recherche, nous nous attacherons donc à ce que les autorités étatiques ont choisi de faire en faveur de l'insertion des NEETs vulnérables, les instruments d'action favorisant la mise en œuvre de la Garantie Jeunes et enfin les effets de cette action publique sur les destinataires. D'autres travaux ont été menés²⁵ sur les deux autres étapes de la conception de politiques publiques concernant la Garantie Jeunes que sont la définition du problème et sa mise à l'agenda ou encore l'adoption de décisions pour y répondre. C'est pourquoi nous avons fait le choix de nous intéresser à la mise en œuvre et à son impact.

Pour appréhender ce que sont les politiques publiques, il peut être intéressant d'en préciser les termes, en s'appuyant sur la langue anglaise qui distingue trois acceptions pouvant définir notre mot unique « politique » :

- *Polity* : « la chose publique » en latin. Se retrouve alors dans cette signification « *l'ensemble des acteurs et des institutions composant la cité*²⁶ ». Nous sommes ici sur une définition de politique au sens large.
- *Politics* : cette entrée renvoie « *à la lutte entre acteurs individuels ou collectifs (notamment les partis politiques) pour la détention du pouvoir politique*²⁷ ». Il s'agit de faire de la politique.
- *Policy* : ce sens quant à lui recouvre « *l'idée d'actions (et d'inactions) motivées sur la base d'un jugement rationnel. On désigne ainsi un*

²⁴ Ce ne sont pas les seuls critères qui permettent de distinguer analyse des politiques publiques et sociologie de l'action organisée (que celle-ci s'applique à l'action publique ou non) mais ce sont celles que nous mettons en avant ici pour justifier le cadre théorique. Dans le cadre de notre méthodologie de recueil de données, par exemple, nous nous positionnons sur la *grounded theory* qui se placerait plus du côté de la sociologie de l'action organisée que de l'analyse des politiques publiques qui mobilise le plus souvent une approche hypothético déductive.

²⁵ LOUISON-LERUSTE Marie, COURONNÉ Julie, SARFATI François. *La Garantie jeunes en action. Usages du dispositif et parcours de jeunes*. Centre d'études de l'emploi et du travail. Rapport de recherche 101. Novembre 2016.

²⁶ HASSENTEUFEL, Patrick. Op. cit.

²⁷ *ibid.*

programme d'actions poursuivi de manière cohérente par un acteur collectif ou individuel²⁸ ».

In fine, la notion de politique publique mêle la première et la troisième acception : « les politiques publiques forment les programmes d'action suivis par les autorités étatiques, autrement dit les polices de la polity ! ²⁹ »

Nous reprendrons à notre compte les arguments de Patrick Hassenteufel³⁰ prônant l'abandon de l'expression « politiques publiques » au profit d'« action publique ». Le politologue propose trois arguments en faveur de la substitution de politiques publiques par action publique, car elle permet :

- *« De renvoyer à l'avènement des politiques publiques moins stato-centrées et surtout multiniveaux ;*
- *De souligner les limites de la cohérence des programmes publics et de la nécessité de les déconstruire ;*
- *De distinguer plus nettement le vocabulaire des acteurs (qui parlent plutôt de politiques publiques) de celui des analystes. »*

L'analyse menée dans ce travail de recherche trouve une filiation dans la sociologie politique de l'action publique telle que définie par Patrick Hassenteufel³¹ et nous reprendrons à notre compte le triple intérêt que représente l'entrée « par l'action » :

- Elle part des interactions entre les acteurs autour d'enjeux multiples et non plus des séquences d'une politique publique,
- Elle s'intéresse à la marge d'autonomie des acteurs impliqués dans sa mise en œuvre,
- Elle permet une analyse « multiniveaux ».

²⁸ *ibid.*

²⁹ *ibid.*

³⁰ *ibid.*

³¹ HASSENTEUFEL, Patrick. Op. cit.

En plaçant les interactions des acteurs au centre de l'analyse (contrairement au modèle séquentiel qui privilégie l'étape de la décision sur celle de la mise en œuvre), cela nous apporte une analyse fine au niveau micro.

Ainsi que le précise Christine Musselin, la sociologie de l'action publique donne la primauté des acteurs sur la structure, reconnaît une rationalité limitée et multimodale des comportements des acteurs et donne une importance aux relations de pouvoir.

L'approche par la décision, à un niveau macro et méso, nous permet de comprendre les distorsions entre l'étape de la décision et celle de la mise en œuvre en étudiant l'écart entre décision et réalité de terrain, la multiplicité des acteurs ou encore les moyens financiers, humains et techniques mis à disposition des acteurs pour que la mise en œuvre se fasse conformément à la décision. Les rapports instaurés entre le niveau macro (DGEFP, UNML) et méso (ARML, manager-eure Missions Locales) ont fait bouger les lignes de la Garantie Jeunes au fur et à mesure des (ré)interprétations qui ont été faites du dispositif dans son processus de généralisation.

A un niveau plus micro, cela nous permet de considérer la « *concrétisation des politiques publiques comme un processus qui s'inscrit dans la durée, correspondant à des négociations répétées entre des acteurs multiples. La prise en compte et la compréhension des dynamiques d'ajustements mutuels, fondés sur des conflits, des négociations et des phénomènes d'apprentissages, devient de ce fait central. Par-là, l'approche par le bas peut aussi conduire à mettre au jour des dynamiques de changement reposant sur la définition des problèmes, les modifications des positions des acteurs, les transformations des façons de faire dans le cadre de ces interactions multiples et suivies*³² ».

En effet, Michael Lipsky dans son ouvrage « *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* » qu'il consacre aux *street-level bureaucrats* (SLB) que l'on peut définir par « agent de base » ou « opérateurs-trices de terrain » (travailleurs sociaux et travailleuses sociales, agent-es de services sociaux ou de santé, policier-es, etc.) met en avant deux caractéristiques :

³² HASSENTEUFEL, Patrick. Op. cit.

- Leur contact avec le public est en face à face,
- Leur action a des effets directs sur l'existence des individus concernés par la politique publique³³.

Nous reconnaissons donc aussi dans cette recherche le rôle de *policy makers* aux opérateurs·trices de terrain et autres *policy implementers*. Ici, les conseiller·es Garantie Jeunes sont, grâce à la marge de manœuvre et le pouvoir discrétionnaire dont ils disposent dans le processus d'application de l'action publique et dans la mise en œuvre du dispositif, des *policy makers*. Ce pouvoir, selon Michael Lipsky, est possible grâce à l'autonomie relative des opérateurs·trices de terrain dans leur organisation, ce qui est le cas des conseiller·es Garantie Jeunes dans les Missions Locales et repose sur :

- La nature, le montant et la qualité des prestations offertes par l'administration ;
- Le choix d'un recours à des sanctions ;
- La durée de la procédure (qu'ils peuvent accélérer ou retarder) ;
- Le niveau de communication de l'information³⁴.

Vincent Dubois va dans ce sens également en montrant dans son ouvrage « *La vie au Guichet* » que les *street-level bureaucrats* ont aussi le pouvoir d'aller « au-delà » des missions qui leur sont confiées ce qui leur permet de développer de nouvelles pratiques de la relation de guichet. Fort de ces constats, il ne faut cependant pas surestimer l'autonomie des opérateurs·trices de terrain car les possibilités de réponses restent encadrées par des règles. D'après Philippe Warin, les « petits fonctionnaires » sont avant tout là pour appliquer les règles dans une optique d'équité entre les usagers. Son étude réalisée auprès de 500 fonctionnaires conclut que moins d'un agent sur trois reconnaît proposer « des arrangements » avec les règles. L'arrangement reste donc une pratique minoritaire. Cependant, il est intéressant de garder en tête ces différentes entrées pour comprendre comment la professionnalité des conseiller·es Garantie Jeunes peut être modifiée ou non par les nouvelles pratiques imposées par la Garantie Jeunes en se demandant de quelle marge de manœuvre ils bénéficient et en s'interrogeant sur le rôle de leur pouvoir discrétionnaire.

³³ LE POLITISTE. *La mise en œuvre de l'action publique*. 2015. [En ligne]. [consulté le 13 mars 2020]. Disponible sur le site Le politiste à l'adresse :

<https://le-politiste.com/la-mise-en-uvre-de-laction-publique/>

³⁴ LE POLITISTE. Op. cit.

Nous avons choisi d'étudier la mise en œuvre de la Garantie Jeunes « par la décision » à un niveau macro / méso en nous appuyant sur l'analyse processuelle pour comprendre les distorsions entre décision et mise en œuvre dans le temps et « par l'action » à un niveau micro en nous intéressant aux opérateurs·trices de terrain. L'analyse de la mise en œuvre n'excluant pas la prise en compte des destinataires, nous nous appuyerons sur l'approche par les capacités pour étudier les aspirations des « jeunes Garantie Jeunes ».

2. Analyser la transformation de l'action publique induite par l'introduction d'une nouvelle politique publique

Comme le précise Patrick Hassenteufel³⁵, Peter Hall hiérarchise trois ordres pour analyser les transformations des politiques publiques :

- Premier ordre : changement dans le mode d'utilisation d'un instrument de politique publique :
- Deuxième ordre : création de nouveaux instruments de politique publique
- Troisième ordre : changement de paradigme dans la politique publique. Le changement de troisième ordre conditionnant les deux premiers.

Patrick Hassenteufel propose un modèle s'appuyant sur 4 dimensions de changement et ajoute aux ordres pour analyser les transformations des politiques publiques de Peter Hall les acteurs et le cadre d'interaction, sans les hiérarchiser et en prenant en compte que chaque dimension puisse être indépendante.

³⁵ HASSENTEUFEL, Patrick. Op. cit.

Les quatre dimensions du changement ³⁶		
Dimension du changement	Niveau d'action publique	Impact potentiel sur les autres dimensions
Instrument (Usage et création)	Modalités concrètes (Mise en œuvre)	<ul style="list-style-type: none"> - Modification du positionnement réciproque des acteurs - Rend possible la reformulation des objectifs
Acteurs (Renforcement / affaiblissement, émergence / disparition)	Politique (Au sens de <i>Polity</i> : rapport de pouvoir)	<ul style="list-style-type: none"> - Usage et définition des instruments - Définition du cadre institutionnel - Définition des objectifs
Cadre d'interaction (Règles du jeu procédurales)	Institutionnel	<ul style="list-style-type: none"> - Modalités d'usage et de définition des instruments - Positionnement réciproque des acteurs - Modalités de définition des objectifs
Orientation de la politique publique (Hiérarchie des objectifs et système de représentation sous-jacent)	Cognitif	<ul style="list-style-type: none"> - Hiérarchie des instruments - Redéfinition des instruments - Changement des publics (acteurs) - Redéfinition du cadre institutionnel

Cette grille de lecture du changement nous permet ainsi de nous intéresser au nouveau référentiel porté par la Garantie Jeunes et à son impact sur ces différentes dimensions. Bruno Jobert et Pierre Muller utilisent la notion de référentiel de politiques publiques pour rendre compte d'un système de représentation, d'une vision commune à partir de laquelle les acteurs des politiques pensent les problèmes publics et sur lesquels ils se reposent pour apporter des réponses. La notion de référentiel fait alors écho à une idéologie partagée qui recouvre un ensemble de normes et de valeurs mises en avant et portées par les acteurs clés des politiques publiques. Venu du niveau communautaire, un nouveau référentiel s'intègre dans la Garantie Jeunes lors de sa conception au niveau national par une « élite programmatique », qui se situe à la DGEFP, ayant « *une forte structuration autour d'un programme de changement* »

³⁶ HASSENTEUFEL, Patrick. Op. cit.

d'ensemble de la politique publique » et détenant des « *positions de pouvoir permettant de participer directement à la décision*³⁷ ».

Dans notre travail de recherche, on retrouve bien les trois éléments caractérisant les acteurs porteurs du changement dans l'action publique :

- La dimension cognitive : la Garantie Jeunes se veut un projet réformateur articulant des orientations nouvelles avec une redéfinition des problèmes et des principes de légitimation. Elle s'accompagne de nouvelles règles du jeu institutionnel et introduit de nouveaux instruments (ou combinaison d'instruments) : l'accompagnement intensif collectif et un revenu. La Garantie Jeunes insinue bien un changement de référentiel.
- Les ressources : les acteurs gouvernementaux ont bénéficié de ressources suffisantes, via l'IEJ et le FSE, pour pouvoir orienter et définir le contenu de l'action publique. Ces ressources financières, importantes pour déployer la Garantie Jeunes et la rendre rémunératrice pour les Missions Locales, ont pu renforcer une position de pouvoir des acteurs étatiques et donc être centraux dans le changement.
- Les processus d'apprentissage : trois dynamiques sont définies par Peter May (1992) et la Garantie Jeunes n'y échappe pas :
 - L'apprentissage instrumental qui concerne « *la maîtrise des techniques et des instruments et qui renvoie en particulier à la phase de mise en œuvre des politiques publiques* ». Comme précisé précédemment, la « doctrine » de la Garantie Jeunes est issue de la DGEFP (et plus précisément du « papa de la Garantie Jeunes » comme un des acteurs centraux, G.O, se définit lui-même) et, *in fine*, son instrumentation.
 - L'apprentissage social ou cognitif « *concerne la grille de lecture des problèmes, les raisonnements sous-tendant l'orientation d'une politique publique et ses objectifs – il conditionne l'orientation d'une politique publique et leur mise sur agenda* », ici deux acteurs centraux sont à considérer : l'Europe et l'État français.

³⁷ HASSENTEUFEL, Patrick. Op. cit.

- L'apprentissage politique ou stratégique car « *il porte sur la faisabilité politique et surtout sur la capacité à maîtriser les interactions d'acteurs ce qui renvoie au processus décisionnel* ».

Nous aurons l'opportunité de revenir sur les relations entre le niveau macro (DGEFP, CESE, UNML) et les niveaux infra et sur la manière dont la DGEFP a accompagné le changement.

Nous parlons ici des acteurs à l'initiative du changement des politiques publiques au niveau macro et nous ne revenons pas sur la position de *policy makers* des opérateurs·trices de terrain au niveau de la mise en œuvre.

3. La Garantie Jeunes : un dispositif doté d'un double instrument d'action publique

Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès³⁸ précisent que « *l'action publique est un espace sociopolitique construit autant par des techniques et des instruments que par des finalités ou des contenus. Un instrument d'action publique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* ». C'est pourquoi Patrick Hassenteufel intègre cette dimension du changement au niveau de la mise en œuvre et la lie avec la dimension des acteurs et du cadre d'interprétation ; les instruments sont une balise pour analyser le changement. L'instrumentation de l'action publique est un enjeu majeur de l'action politique car elle révèle une théorie de la gouvernamentalité³⁹.

³⁸ BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT Sophie et Pauline RAVINET, dir. *Dictionnaire des politiques publiques*. Avec LASCOUMES, Pierre et Patrick LE GALÈS. Instrument. pp. 325-335. Paris. Presses de Sciences Po. 2014. 4e édition. Références.

³⁹ Cette notion renvoie au discours prononcé par Michel Foucault au Collège de France. Ce néologisme a été formé à partir des termes « gouvernement » et « rationalité ». « *Dans ce sens, « gouvernement » réfère à une conduite ou à une activité destinée à modeler, guider ou influencer la conduite des personnes. Le sens du mot « conduite » dépasse quant à lui l'idée d'une direction imposée : il renvoie aussi à la manière dont un individu se conduit lorsqu'il est guidé par un sentiment d'autorégulation. La rationalité, en tant que forme de pensée qui s'efforce d'être systématique et claire sur la manière dont les choses se passent ou devraient se passer, suggère enfin qu'avant de pouvoir contrôler ou diriger une personne ou une chose, il faut pouvoir la définir. L'État, par conséquent, va concevoir des systèmes permettant de définir les populations, c'est-à-dire de les rendre connues et mesurables.* »

FOUCAULT, Michel. Gouvernamentalité. In : *Encyclopædia Universalis* [en ligne] [consulté le 13 novembre 2020]. Disponible à l'adresse : <https://www.universalis.fr/encyclopedie/gouvernementalite/>

L'instrumentation de l'action publique comprend « *l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale* »⁴⁰. Pour étudier un Instrument d'Action Publique, il est nécessaire d'en distinguer trois niveaux⁴¹ :

- L'instrument est un type d'institution sociale ;
- La technique est un dispositif concret opérationnalisant l'instrument ;
- L'outil est un micro-dispositif au sein d'une technique.

Dans le cadre de cette recherche, on peut donc présenter « l'accompagnement » et « le revenu minimum » comme étant deux instruments ayant une portée générique mais ici spécifiquement adossés au dispositif Garantie Jeunes sur lequel nous nous concentrerons. Cette étude n'a pas vocation à analyser l'évolution de « l'accompagnement » ou l'usage des « revenus minimum » dans les politiques publiques mais bien de se concentrer sur le dispositif Garantie Jeunes et l'usage dont il est fait des instruments qui le composent. La notion de dispositif et d'instrument ont une certaine proximité et mettent bien en exergue la manière dont ils conditionnent la problématisation du réel et leur portée transformatrice.

Nicolas Dodier et Janine Barbot⁴² précisent bien que l'analyse par les dispositifs met en évidence « *l'ensemble des règles, des mots ou des énoncés auxquels ces objets sont liés et par lesquels ils exercent une influence sur les conduites des acteurs* ». Cela nous permettra d'appréhender le travail normatif effectué par les individus au contact de la Garantie Jeunes. Ces « orientations réflexives », comme les définit Christian Licoppe, que nous nous attacherons à analyser dans le cadre de ce travail de recherche, porteront sur le dispositif lui-même pour voir comment « *les individus se positionnent sur la manière dont celui-ci leur semble ajusté ou non à leurs attentes* » et sur « *les conduites des individus dans le cadre du dispositif* ». Les dispositifs ont une portée transformatrice et la Garantie Jeunes n'y coupe pas, elle met en évidence « *un pouvoir de transformation à la fois de l'environnement des individus, des modalités par lesquelles ces derniers appréhendent cet environnement, de leurs capacités* ».

⁴⁰ LASCOUMES, Pierre et Patrick LE GALÈS. Gouverner par les instruments. *Revue française de science politique*. Paris. Presses de Sciences Po. 2011/1, Vol. 61, pp. 5-22.

DOI : 10.3917/rfsp.611.0005

⁴¹ *ibid.*

⁴² DODIER, Nicolas et Janine BARBOT. *La force des dispositifs*. Editions de l'EHESS. Annales. Histoire, Sciences Sociales. 2016/2, pp.421 à 450.

*d'intervention sur celui-ci et dans une certaine mesure, des individus eux-mêmes. Elle [cette prise en compte de la portée transformatrice des dispositifs] montre que les dispositifs doivent être pensés simultanément sous l'angle des contraintes qu'ils exercent et des appuis qu'ils peuvent offrir aux individus pour agir*⁴³». La force transformatrice des dispositifs est centrale dans notre recherche.

Cependant, nous avons constaté que les transformations liées à la Garantie Jeunes s'opèrent « dans le temps ». Un dispositif peut se concevoir « *comme un enchaînement préparé de séquences, destiné à qualifier ou transformer des états de chose par l'intermédiaire d'un agencement d'éléments matériels et langagiers* ». Nous mobiliserons l'approche processuelle des dispositifs – habituellement utilisée en sciences de gestion – dans notre étude. En effet, les enchaînements de séquences nous donnent de riches informations sur l'impact de la généralisation d'un dispositif au niveau macro, méso et micro. Thierry Berthet et Clara Bourgeois précisent « *comme il est de plus en plus souvent de rigueur dans l'introduction du changement en matière d'action publique, l'expérimentation tient également une place centrale en amont de l'institutionnalisation*⁴⁴ ». Nous verrons dans cette recherche si tel est le cas pour la Garantie Jeunes.

C) Analyser la portée transformatrice d'un dispositif : l'analyse processuelle

1. Un intérêt double de l'approche processuelle : analyser la portée transformatrice d'insertion et un cadrage méthodologique innovant pour étudier un dispositif d'insertion

Pour évoquer le concept de processus, nous adopterons la définition proposée par Ariel Mendez : « *un ensemble de phénomènes organisés dans le temps qui combine des ingrédients et des moteurs dont le changement éventuel permet d'identifier des séquences. Lorsque ces*

⁴³ *ibid.*

⁴⁴ BERTHET, Thierry et Clara BOURGEOIS. Quand l'État fait son marché, quels effets pour les opérateurs ? Genèse et mise en œuvre de la sous-traitance dans les politiques de l'emploi. *Gouvernement et action publique*. Presses de Science Po. 2017/4, vol. 6, p.75-99.

changements modifient l'orientation même du processus, ils correspondent à des bifurcations⁴⁵ ».

Et nous nous appuyerons sur les définitions issues de son livre-clé sur le processus :

- *« Les ingrédients sont des éléments du contexte qui sont pertinents pour le processus ;*
- *Les séquences sont les segments temporels d'un processus qui articule un ensemble spécifique d'ingrédients ;*
- *Un moteur est un principe génératif du mouvement des ingrédients et de leur arrangement au cours du temps ;*
- *Une bifurcation est une recomposition intense des ingrédients impliquant un évènement, provoquant une crise puis l'apparition d'une alternative et qui débouche sur un changement d'orientation dans le processus. ⁴⁶»*

Nous nous sommes attachés dans cette recherche à identifier chacun de ces concepts et les avons investigués et nous pourrions le constater dans la grille de codage des entretiens présentée prochainement.

Les ingrédients retenus dans l'analyse du processus de généralisation de la Garantie Jeunes sont :

- Déroulement
- Orientation des jeunes vers le dispositif
- Jugement sur le dispositif
- Professionnalité
- Mode de management

Les séquences qui en découlent sont, comme précisé précédemment :

- Expérimentation
- Déploiement
- Généralisation

⁴⁵ MENDEZ, Ariel, dir. *Processus. Concepts et méthode pour l'analyse temporelle en sciences sociales*. Louvain-la-Neuve. Academia Bruylant. 2010.

⁴⁶ *ibid.*

Les séquences « expérimentation » et « généralisation » sont identiques à celles imposées par la chronologie administrative du déploiement de la Garantie Jeunes mais ont un réel intérêt en elles-mêmes.

Nous avons identifié plusieurs moteurs dans le développement de la Garantie Jeunes. Un moteur programmatique lors de l'expérimentation, un moteur évolutionniste lors du déploiement et de la généralisation et enfin, un moteur qui transcende les différentes séquences : un moteur dialectique. Ces moteurs enchâssés donnent la dynamique du processus que nous étudions.

Aucune bifurcation n'a été identifiée. Les séquences du processus de déploiement de la Garantie Jeunes sont plus des *momentum*, c'est-à-dire qu'elles donnent lieu à un renforcement du changement à l'œuvre dans l'organisation. Ne pouvant pas faire de science-fiction dans cette étude, nous formulerons cependant l'hypothèse que les récentes propositions du Gouvernement à l'égard de la Garantie Jeunes pourraient créer une bifurcation.

Nous prendrons soin de détailler chacun de ces concepts dans la première partie de cette thèse et nous les appliquerons au dispositif de la Garantie Jeunes.

Cette approche processuelle trouve sa pertinence dans l'analyse de la portée transformatrice (en termes de référentiel d'action, de cadre normatif, d'organisation et même de professionnalité) du dispositif Garantie Jeunes mais aussi au regard de la méthodologie de recherche. En effet, *« tout en constituant un cadre charpenté par les quatre concepts qui viennent d'être présentés, l'analyse de processus ne trouve sa cohérence qu'en étant adossée à des questions de recherche issues de la réalité sociale. Elle n'est pertinente qu'à travers sa perspective de compréhension d'un processus nommé désigné, qu'il concerne un individu, un groupe, une organisation, un territoire, ...⁴⁷ »*.

⁴⁷ MENDEZ, Ariel, Op. cit.

Nous nous sommes attachés à respecter toutes ces conditions en les appliquant de manière plus novatrice à un dispositif. Nous appuyer sur l'analyse processuelle des dispositifs dans le cadre de la Garantie Jeunes nous a permis de mettre en exergue un double mouvement d'industrialisation et d'institutionnalisation du dispositif concomitant à son processus d'extension.

2. De l'expérimentation à la généralisation : du bricolage à l'industrialisation de la Garantie Jeunes

Nous nous attacherons d'abord au processus d'industrialisation de la Garantie Jeunes. En effet, au fur et à mesure que le dispositif s'est déployé sur le territoire, nous sommes passés d'une expérimentation sur 10 départements soit 41 Missions Locales et 8643 bénéficiaires (sur l'année 2013-2014) à 101 départements soit 442 Missions Locales pour arriver à un cumul de 178 171 bénéficiaires fin 2017 lors de sa généralisation. On peut donc constater que les sept vagues d'entrées dans le dispositif ont, de fait, imposé une montée en puissance du nombre de Garantie Jeunes. D'un « bricolage » encadré au démarrage à la gestion de gros volumes de parcours de jeunes Garantie Jeunes quelques années plus tard, un phénomène d'industrialisation s'est imposé aux Missions Locales tant aux manager-eures qu'aux conseiller-es Garantie Jeunes. Cela n'est pas sans effet sur la manière de « faire de la Garantie Jeunes ».

Même si Jean Gadrey⁴⁸ précise que « *plus la production de services exige d'interactions directes avec l'utilisateur, moins il est possible de la standardiser* », nous pouvons constater qu'il y a un double mouvement de standardisation dans la mise en œuvre de la Garantie Jeunes, moins dans le rapport aux bénéficiaires :

- Par la rationalisation instrumentale industrielle avec une industrialisation de l'organisation du travail, qui occulte la relation à l'utilisateur et qui, conçue de l'extérieur, est déprofessionnalisante vis-à-vis de la pratique des professionnels eux-mêmes. Elle se rapporte à la standardisation du travail, l'introduction de critères purement

⁴⁸ GADREY, Jean. *Services : la productivité en question*. Paris. Desclée de Brouwer. 1996. Sociologie économique.

quantitatifs au niveau du jugement des performances, au processus d'édiction de règles sur les méthodes et les procédures de travail « de l'extérieur ».

- Par la rationalisation professionnelle qui se rapporte à la sous-traitance, la formalisation des procédés « en interne » ou la mise en place de routines, les opérateurs-trices de terrain disposant toujours d'un pouvoir d'appréciation et de décision.

Ces deux types de rationalisation, bien qu'opposés par Jean Gadrey, ont joué dans l'industrialisation du dispositif mais à deux niveaux différents. La rationalisation industrielle s'est retrouvée dans un rapport macro / meso même si la professionnalité des opérateurs-trices de terrain en est directement impactée. La rationalisation professionnelle a agi dans un rapport plus micro entre opérateurs-trices de terrain et destinataires. Jean Luc Metzger et Didier Paquelin dépassent l'opposition entre rationalisation professionnelle et industrielle en mettant en avant « *l'importance croissante prise par le fait gestionnaire dans les transformations contemporaines (de l'enseignement supérieur)* » liée au *New Public Management* et estiment que le « *fait gestionnaire résulte lui-même de l'émergence de groupes professionnels porteurs de cette idéologie gestionnaire et mobilisant des dispositifs de quantification* ⁴⁹ ». Il est ici possible de faire une analogie entre l'industrialisation de l'éducation et celle de la Garantie Jeunes. La massification de l'éducation couplée au *New Public Management* a mené à une recherche de rationalisation de l'éducation qui a produit son industrialisation. L'objet de recherche a subi ce même parcours. Le fait gestionnaire sera au cœur de notre étude et la traversera pour appréhender son impact sur la mise en œuvre de la Garantie Jeunes.

3. Une industrialisation de la Garantie Jeunes qui mène à son institutionnalisation

Ce qu'il a été surprenant de découvrir dans le cadre de cette recherche, c'est qu'en parallèle de ce double mouvement, généralisation – industrialisation, s'est développée l'institutionnalisation de la Garantie Jeunes et que cette institutionnalisation a pu se faire grâce et à partir de l'industrialisation du dispositif.

⁴⁹ MCEGLIN, Pierre, dir. *Industrialiser l'éducation. Anthologie commentée (1913-2012)*. Presses universitaires de Vincennes. 2016.

Yves Bonny, dans la lignée de Michel Freitag, précise que « *le pouvoir politique se définit par sa capacité d'institutionnaliser, c'est-à-dire d'établir, notamment à travers le droit, un ensemble de principes, d'orientations, de définitions, de règles, de statuts, d'organes et de modes d'organisation qui encadrent les pratiques et les rapports sociaux, découpant ainsi différentes sphères plus ou moins autonomes dont le pouvoir est chargé d'assurer l'intégration et la régulation de l'ensemble.*⁵⁰ ». Cette définition s'éloigne de celle proposée par Durkheim qui associe l'institution à un « fait social stabilisé » qui s'imposerait aux individus et se transmettrait de génération en génération. Ici, nous n'appréhenderons pas l'institution comme étant amenée à rester stable et à s'imposer à tous. Au contraire, nous verrons l'institution comme une conception multiscalaire et plurielle pouvant trouver ses transformations de manières endogènes et/ou exogène et nous intéresser aux permanences et aux changements qu'un dispositif peut engendrer sur une organisation.

Les travaux de Bruno Jobert et Pierre Muller sur la notion de « référentiel de l'action publique » nous apporte un éclairage précieux sur les effets performatifs de l'agencement d'instruments d'action publique dans un dispositif. Comme indiqué précédemment, les Instruments d'Action Publique opèrent comme des « traceurs de changement » si tant est que l'on s'intéresse à leur contenu et à leur cadre cognitif, et la manière dont ils peuvent contribuer à donner sens et stabilité à l'action sociale. Cette approche est centrale car nous nous intéresserons à la nouvelle théorie de la gouvernementalité des jeunes en insertion portée par la Garantie Jeunes, comme institution, et les changements que cela peut avoir sur les valeurs schwartziennes que nous avons précédemment présentées.

En s'inscrivant dans le courant de l'institutionnalisme sociologique, nous pouvons également nous intéresser à la manière dont le changement institutionnel s'est opéré dans les Missions

⁵⁰ BONNY, Yves et Lise DEMAILLY, dir. *L'institution plurielle*, Presses universitaires du Septentrion. 2012. coll. « Le regard sociologique ».

Locales via la Garantie Jeunes en interrogeant la notion « d'isomorphisme » développée par Di Maggio et Powell :

- « *Isomorphisme coercitif* : qui s'effectue par conformité aux exigences d'une organisation en surplomb ;
- *L'isomorphisme mimétique*, c'est-à-dire la diffusion horizontale résultant de la circulation des individus entre les institutions ;
- *L'isomorphisme normatif*, qui est une conséquence des dynamiques de professionnalisation.⁵¹ »

C'est pourquoi, l'institution peut être entendue comme « *un ensemble plus ou moins coordonné de règles, de normes et de procédures, qui gouverne les interactions et les comportements des acteurs et des organisations. Les institutions forment ainsi un cadre stable d'anticipations qui réduit les incertitudes et structure l'action collective.*⁵² ».

Cette posture nous permettra aussi de nous interroger sur la manière dont la Garantie Jeunes a gagné sa légitimité auprès des opérateurs de terrain, leurs partenaires et le public, c'est-à-dire comment elle s'est institutionnalisée pour devenir un dispositif incontournable. Nous partirons du principe que les institutions sont « *source de contestation et de défection de la part des acteurs insatisfaits* », ce qui nous permettra d'analyser comment les opérateurs·trices de terrain se sont positionnés face à cette institutionnalisation. Nous nous appuyerons alors sur la typologie d'Albert O. Hirschman⁵³ pour interroger la « *Voice* » des opérateurs·trices de terrain sur la nouvelle théorie de la gouvernementalité portée par la Garantie Jeunes et la manière dont cela peut engager leur professionnalité. Comme souligné par Andy Smith « *si la recherche part d'une définition résolument analytique des institutions, qui considère qu'elles évoluent non pas parce qu'elles sont plus ou moins rigides mais en raison de mobilisations menées pour les maintenir ou les changer (...) le travail politique peut devenir un outil explicatif pertinent et percutant*⁵⁴ ». Ici, nous parlerons de « *moteurs* » pour rester dans le vocable de

⁵¹ BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT Sophie et Pauline RAVINET, dir. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris. Presses de Sciences Po. 2014. 4e édition. Références.

⁵² LASCOUMES, Pierre et Patrick LE GALES. *Op. cit.*

⁵³ HIRSCHMAN, Albert, Otto. *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and state*. Cambridge. Harvard University Press. 1970.

⁵⁴ SMITH, Andy. Travail politique et changement institutionnel : une grille d'analyse. *Sociologie du travail*. Janvier-Mars 2019. Vol. 61, n°1. Numéro en accès libre sur : <http://journals.openedition.org/sdt/14261>

l'analyse processuelle pour « *expliquer les causes et les effets induits par la façon dont les acteurs individuels et collectifs travaillent politiquement pour changer ou reproduire les institutions qui structurent le monde social*⁵⁵ ». En optant pour une approche en termes de légitimation cela nous permet de recouper la notion de professionnalisation « *comme un processus défini non pas en termes de qualifications formelles mais en termes de compétences et de « savoir-faire » (...) qui leur sont attribués et, surtout, par rapport à qui est considéré comme étant un membre « naturel » du monde social en question*⁵⁶ ».

Pour paraphraser Olivier Nay⁵⁷, l'observation des rôles tenus par les acteurs de l'insertion concernés par la Garantie Jeunes peut aider, dans cette perspective, à la compréhension des processus par lesquels des règles institutionnalisées dans l'espace national prennent corps dans les conduites et les croyances individuelles.

In fine, nous posons l'hypothèse que l'institutionnalisation de la Garantie Jeunes s'est opérée à partir de son industrialisation. Le volume de la Garantie Jeunes et la manière dont elle a dû monter en puissance dans les Missions Locales serait à l'origine de son institutionnalisation. Nous verrons alors comment elle s'est imposée dans les pratiques pour en faire un dispositif incontournable de l'accompagnement par les Missions Locales des jeunes NEETs vulnérables.

Nous avons à plusieurs reprises abordé la question du référentiel d'action, de la théorie de la gouvernamentalité portée par la Garantie Jeunes et de l'impact de ces changements institutionnels à plusieurs niveaux. En partant du principe que les Instruments d'Action Publique et leur agencement dans un dispositif ne sont pas neutres, il est important de s'interroger sur la théorie de la justice sociale qu'ils supportent, La Garantie jeunes étant « *un droit ouvert destiné à aider les jeunes de 16 à moins de 26 ans en situation de précarité dans leur accès à l'autonomie et à l'insertion professionnelle*⁵⁸ ». Les politiques sociales posent la question de la justice sociale qu'elles sous-tendent.

⁵⁵ *ibid.*

⁵⁶ *ibid.*

⁵⁷ NAY, Olivier. L'institutionnalisation de la région NAY comme apprentissage des rôles. Le cas des conseillers régionaux. *Politix. Revue des sciences sociales du politique*. 1997, vol. 10, n°38, pp. 18 – 46.

⁵⁸ Ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion. *Garantie jeunes, c'est quoi ?* [en ligne]. Mise à jour 17 avril 2020 [consulté le 28 septembre 2020]. Disponible sur [travail-emploi.gouv.fr](https://travail-emploi.gouv.fr/emploi/mesures-jeunes/garantiejeunes/article/garantie-jeunes-c-est-quoi) à l'adresse : <https://travail-emploi.gouv.fr/emploi/mesures-jeunes/garantiejeunes/article/garantie-jeunes-c-est-quoi>

D) La Garantie Jeunes : un objet de recherche en science politique

1. La Garantie Jeunes : un dispositif en faveur du « capitalisme de l'État Providence » ?

Pierre Gerlier Forest⁵⁹ dans un article intitulé « Les politiques sociales et l'équité » souligne que « *L'analyse politique normative permet en fait de juger les objectifs ou les résultats des interventions publiques à la lumière des orientations et des choix qui s'expriment dans les politiques et dans les affrontements à leur sujet.* ». Les outils d'analyse, proposés dans son ouvrage (et nombreux autres) pour mener à bien cette analyse, sont pour partie issus de l'ouvrage séminal de John Rawls « *Theory of justice* »⁶⁰ soulignant qu'avant d'être « *une œuvre de philosophie morale, le livre est d'abord un modèle d'argumentation rationnelle, fondée sur l'examen rigoureux de propositions cohérentes et interdépendantes, réunies dans une même représentation de la justice sociale* ». Ancré dans une méthode argumentative axiomatique et dans une tradition kantienne, John Rawls propose une alternative au modèle utilitariste qu'il considère comme n'ayant pas la capacité de jouer un rôle d' « *éthique publique* » dans les conditions contemporaines de la démocratie car elle devrait pouvoir être inclusive et morale mais « *elle ne garantit pas les droits fondamentaux de la personne, elle autorise le sacrifice des droits de la minorité si le bien-être total s'en trouve accru* »⁶¹. Il réfute donc l'idée qu'il ne serait pas injuste que certains individus moins bien lotis puissent souffrir si cela semble nécessaire à une maximisation du bien être global.

John Rawls souhaite donc une théorie de la justice qui puisse concilier justice, liberté et intérêt collectif et pense qu'une société se doit d'être juste avant d'être égalitaire : « *La justice sociale est la première vertu des institutions sociales, comme la vérité est celle des systèmes de pensée* »⁶².

⁵⁹ FOREST, Pierre-Gerlier. Les politiques sociales et l'équité. Un programme de recherche. *Revue Service social*. 1997. Vol. 46, n°1, p. 7-28. Article disponible à cette adresse : <https://doi.org/10.7202/706747ar>

⁶⁰ RAWLS, John. *Théorie de la justice*. Paris. Seuil. 1997. Points Essais.

⁶¹ AUDARD, Catherine. Utilitarisme et éthique publique : le débat avec Rawls. *Cités*. 2002/2, n° 10, p. 49-62

⁶² RAWLS, John. Op. cit.

Pour se faire, la Société doit donc maximiser les « bien premiers sociaux » (revenu et richesse, pouvoir, droits, opportunité, libertés, bases sociales du respect de soi), tous ces biens dont on suppose qu'un être rationnel et raisonnable souhaitera bénéficier car ils lui seront nécessaires pour réaliser ses projets, quel qu'ils soient. *In fine*, pour John Rawls, « *la Société est injuste lorsque les inégalités ne bénéficient pas à tout le monde* ».

Ancré dans une tradition Kantienne, pour John Rawls les personnes sont dotées de deux « facultés morales » : la capacité d'un sens de la justice et la capacité d'une conception du bien ; les personnes seraient donc responsables de leurs goûts, de leurs préférences et de la manière dont ils déterminent les projets qu'ils veulent poursuivre. « *En raison de leur capacité à assumer la responsabilité des fins, nous ne pouvons pas non plus considérer les citoyens comme des réceptacles passifs de leurs désirs* ».

Dans un autre de ses ouvrages, « *La justice de l'équité, une reformulation de la théorie de la justice* » (2003), John Rawls met en garde contre les effets néfastes de l'État providence car « *il peut se développer une classe déshéritée et découragée dont les membres sont dépendants de manière chronique des prestations redistribuées* ». Des individus ayant subi des risques (maladie, chômage, ...) se retrouveraient happés alors dans un « capitalisme de l'État-providence » pour compenser la perte de leurs revenus. John Rawls oppose à cela la « démocratie des propriétaires » qui suggère de « *placer tous les citoyens en position de s'occuper de leurs propres affaires sur la base d'un degré approprié d'égalité économique et sociale. (...) Les institutions doivent, dès le départ, placer entre les mains des citoyens en général et non pas seulement quelques-uns, des moyens productifs suffisants pour qu'ils soient des membres pleinement coopérants de la société sur une base d'égalité. Parmi ces moyens, on doit compter le capital humain autant que le capital réel, c'est-à-dire une connaissance et une compréhension des institutions, une instruction développant les capacités et les compétences.* ». Avec des actifs ou des capitaux, un individu deviendra de fait responsable et autonome.

Ainsi, une politique active de retour à l'emploi comme la Garantie Jeunes devrait permettre à ses bénéficiaires, dans une logique de *workfare*, de travailler pour leur bien-être en capitalisant des expériences qui leur seraient bénéfiques immédiatement à des fins professionnelles. Cette logique de *workfirst* dans l'approche par le capital humain trouve sa

pertinence au regard de ce que cela apporterait au bénéficiaire mais aussi à l'Etat dont l'objectif est de diminuer le nombre d'allocataires.

Pour se remettre dans le contexte de notre recherche, les politiques d'activation, dont la Garantie Jeunes fait partie, « s'élaborent à partir d'une base informationnelle particulière, qui fait de l'individu, dans la lignée des théories rawlsienne (...) de la justice, un être moral achevé, autonome et responsable de ses fins. Or, les conditions d'exercice de la responsabilité individuelle importent et ne sont pas prises en compte dans les jugements d'évaluation⁶³ ».

Amartya Sen, dans son ouvrage « *Repenser l'inégalité* », publié en 1992, précise que « la responsabilité dépend de la jouissance d'un certain nombre de libertés. La responsabilité exige la liberté ». Pour ce théoricien de l'approche par les capacités (AC), la base de l'évaluation sociale est centrée non pas sur l'utilité (*welfare*) ou sur les « biens premiers » et les ressources mais sur la « capacité ». En effet, pour cet auteur, « le rôle des pouvoirs publics est d'accroître les capacités dont disposent les personnes différentes en agissant sur les facteurs sociaux qui affectent les possibilités individuelles de convertir les ressources ou les biens en libertés effectives⁶⁴ ». Amartya Sen nous apporte donc un éclairage sur l'accès aux ressources matérielles, c'est-à-dire tous les biens et services auxquels une personne a effectivement accès et les facteurs de conversion individuelle ou "la faculté des individus d'utiliser les ressources à leur disposition dans le sens de l'augmentation de leurs libertés réelles" (Bonvin, 2011).

2. Une approche qualitative et compréhensive pour saisir le caractère capacitant des pratiques à l'aune des facteurs de conversions environnementaux qu'offre la Garantie Jeunes

Pour Amartya Sen, la capacité⁶⁵, « *capability* », recouvre l'ensemble des potentialités de la personne, sa liberté réelle et les "fonctionnements" qui seraient alors toutes les façons d'être ou d'agir des individus : "L'ensemble des fonctionnements atteignables pour quelqu'un

⁶³ Al-THU, Dang et Hélène ZAJDELA. Fondements normatifs des politiques d'activation : un éclairage à partir des théories de la justice. *Recherches économiques de Louvain*. 2009, vol. 75, pp. 313 – 352.

⁶⁴ *ibid.*

⁶⁵ Capacité est une francisation de *capability*. Certains auteurs utilisent comme traduction « capacité » mais nous tâcherons d'utiliser le terme de capacité pour ne pas induire en erreur les lectrices et les lecteurs.

constitue sa liberté de choix et d'action - sa capacité⁶⁶ ». Finalement, "l'approche par les capacités déplace la focale vers les possibilités réelles des personnes dans un univers de contraintes, et ne réduit pas le rapport à l'emploi ou les relations sociales à une problématique de calcul⁶⁷" mais elle pose également la question de l'accès/le recours aux ressources afin de pouvoir les convertir en liberté réelle. La capacité serait alors la liberté qu'ont effectivement les individus de choisir entre différents modes de vie qui ont de la valeur à leurs yeux.

Comme le rappellent France Picard, Noémie Olympio, Jonas Masdonati et Marcelline Bangali en s'appuyant sur les écrits d'Amartya Sen, « *pour passer d'une liberté formelle à une liberté réelle, les individus doivent être en mesure de convertir des moyens, comme un niveau de « ressources », en possibilité réelle d'agir et de choisir entre différentes options. Ce passage des possibilités formelles (ou « ressources ») aux possibilités réelles (« capacités ») pose la question des « facteurs de conversion⁶⁸ »*. Trois grands types de facteurs de conversion existent :

- Les facteurs de conversion individuels qui recouvrent les caractéristiques et les capacités des individus,
- Les facteurs de conversion sociaux qui font écho au contexte social et culturel dans lequel l'individu évolue,
- Les facteurs de conversion environnementaux qui sont la somme des opportunités d'insertion existantes hors « droits formels⁶⁹ ».

En accord avec le postulat fait par les autrices et auteurs précédemment cités, il peut être possible d'intervenir sur le facteur de conversion environnemental. Si celui-ci est combiné à une « ressource formelle » en matière d'insertion, il peut permettre le passage à une « liberté réelle de choix ». Comme souligné dans le projet Grundtvig « T-CAP »⁷⁰, « *la capacité d'une*

⁶⁶ FARVAQUE, Nicolas. L'approche alternative d'Amartya Sen : réponse à Emmanuelle Bénicourt. *L'Economie politique*. 2005/3, n°27, pp. 38 – 51.

⁶⁷ FARVAQUE, Nicolas et Jean-Baptiste OLIVEAU. L'insertion des jeunes peu diplômés dans l'emploi : opportunités de choix et contraintes. *L'approche par les capacités d'Amartya Sen comme grille de lecture des trajectoires d'insertion*. Documents de travail. Série Règles, Institutions, Convention. ENS Cachan. IDHE. Novembre 2004.

⁶⁸ PICARD, France, OLYMPIO Noémie, MASDONATI Jonas et Marcelline BANGALI. Justice sociale et orientation scolaire : l'éclairage de l'approche par les « capacités » d'Amartya Sen. *L'orientation scolaire et professionnelle* [en ligne], [consulté le 28 mars 2020]. DOI : <https://doi.org/10.4000/osp.4515>

⁶⁹ Bonvin & Farvaque, 2007 ; Otto & Ziegler, 2006 ; Robeyns, 2005

⁷⁰ BROTCORNE Périne. *L'approche par les capacités comme grille d'analyse des dispositifs de formation à destination des demandeurs d'emploi : des concepts à l'enquête empirique*. Projet Grundtvig « T-CAP » 2014-

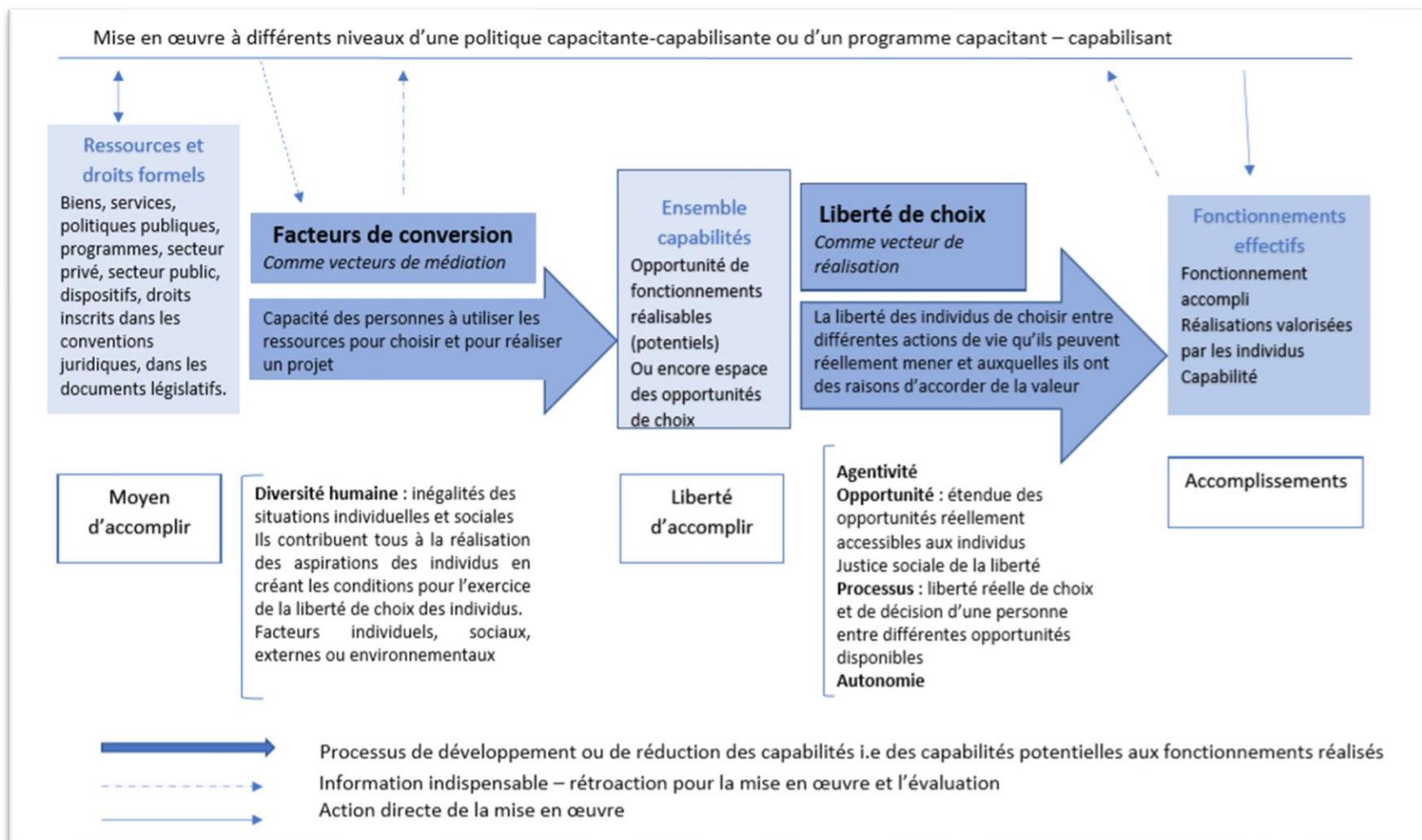
personne à trouver un emploi renvoie, à la fois à son aptitude individuelle ou sa compétence ainsi qu'aux opportunités et soutiens concrets qui s'offrent à elle ».

La question se pose donc dans le cadre de la Garantie Jeunes. Ce dispositif peut-il être un facteur de conversion environnemental pour les jeunes NEETs en Garantie Jeunes ?

Grâce à une approche qualitative et compréhensive, il sera alors possible dans notre recherche de saisir le caractère capacitant des pratiques à l'aune des facteurs de conversion environnementaux qu'offrent la Garantie Jeunes sur les parcours individuels d'insertion. L'AC est, selon Jean de Munck, une « *méthode d'évaluation, conceptuellement cohérente, et tournée vers l'enquête empirique* ». Bonvin et Farvaque précisent « *que l'approche par les capacités constitue un instrument analytique et méthodologique pertinent pour mener une évaluation normative et pragmatique des politiques de l'emploi contemporaines* », chose que nous tâcherons de faire avec la Garantie Jeunes.

2015. Note conceptuelle et méthodologique. Fondation Travail-Université – Université catholique de Louvain. 2014.

Figure 2 : Schéma de l'approche par les capacités⁷¹



⁷¹ PICARD, France, GRIS Sandrine et Claude LESSARD. *L'approche par les capacités liée à la réussite éducative appliquée à la prévention de la pauvreté chez les jeunes (0-20 ans)*. Rapport de recherche. Fondation Lucie et André Chagnon. Université Laval, Québec. 2017.

Afin d'interroger le rôle des agents de base, les *street-levels bureaucrats*, dans la mise en œuvre des dispositifs, nous nous appuyons également sur la notion développée dans le cadre de l'approche par les capacités de Base informationnelle de jugement en justice (*Informational basis of judgement in Justice* – IBJJ). Cette IBJJ sera à étudier dans deux parties de la présente recherche. En effet, il y a un intérêt à mobiliser cette base informationnelle de jugement dans la relation entre les conseiller-es Garantie Jeunes et leurs manager-eures mais aussi entre les conseiller-es Garantie Jeunes et les destinataires.

Cette notion rappelle que *"chaque observateur ou analyste d'une situation donnée se caractérise par un point de vue particulier et néanmoins objectif sur cette réalité (en fonction du contexte national ou institutionnel dans lequel il est situé, de sa trajectoire de vie, etc.)"*⁷². Dans ce cadre, le concept de base informationnelle de jugement en justice s'intéresse aux *" informations prises en compte lorsque l'on cherche à évaluer une situation sociale donnée"*⁷³ et recouvre donc le type d'information sur lequel se base l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation par les professionnel.les de l'intervention sociale et leurs manager-eures. Cette notion permet ainsi d'aborder le socle d'informations objectives et subjectives qui est utilisé par les opérateurs de terrain dans le cadre du « traitement » des cas individuels de NEETs vulnérables dont ils ont à s'occuper. Il s'agit ici d'analyser d'une part la confrontation de deux IBJJ au sein de l'organisation Missions Locales et son impact sur la professionnalité des conseiller-es Garantie Jeunes ; d'autre part, elle permet d'analyser la manière dont le jugement des acteurs de terrain à l'égard des bénéficiaires a un impact direct sur la mise en œuvre des dispositifs. En effet, ils ont à estimer que tel individu ou telle situation "mérite" ou non un recours à ce dispositif ou son maintien dans celui-ci. Comme le rappelle Patrick Hassenteufel⁷⁴, *"c'est par leurs pratiques qu'une politique publique existe effectivement"*.

Comme il est souligné dans l'ouvrage collectif dirigé par Barbara Rist et Sylvie Rouxel *« Tous autonomes !*⁷⁵ », les travaux d'Armatya Sen visent *« l'amélioration et l'enrichissement des situations de vie, en fonction des choix singuliers des personnes. Elle mesure le niveau*

⁷² BONVIN, Jean-Michel. Au-delà de la "précarité" et de son ambivalence : la contribution de l'approche par les capacités. *SociologieS*. [En ligne], Débats, La précarité. 2011. [consulté le 30 mars 2020]. Disponible sur : <http://journals.openedition.org/sociologies/3454>

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ HASSENTEUFEL, Patrick. Op. cit.

⁷⁵ RIST, Barbara et Sylvie ROUXEL, dir. *Tous Autonomie ! Injonction des politiques sociales ou fabrication collective*. Université de Lille. Presses universitaires du Septentrion. 2018. Regard sociologique.

d'autonomie des personnes en fonction des libertés réelles dont elles disposent pour choisir leur vie ». Pour les autrices, les jeunes pourraient alors rechercher « *l'ouverture des possibles* » dans la Garantie Jeunes car, selon elles, « *la Garantie Jeunes est de ce point de vue exemplaire et montre à la fois combien l'accès à l'autonomie devient une affaire d'État et, en miroir, combien la société communautaire cède ainsi la place aux institutions* ». Mais, toujours selon les autrices, « *le mélange d'incitations et de pénalités pour forcer le retour à l'emploi, caractéristique des mesures d'injonction à l'autonomie, restreint l'éventail de choix des individus (et donc leur autonomie sociale) plutôt qu'il ne l'élargit.* ».

Pour des raisons de contraintes temporelles, nous n'avons pas pu dans cette recherche nous demander si la Garantie Jeunes est un dispositif capacitant car nous n'avions pas la possibilité de faire un suivi longitudinal suffisamment long pour constater sur les années à venir si la Garantie Jeunes a permis ou non de développer les capacités des jeunes NEETs en Garantie Jeunes. Cependant, nous avons pu nous intéresser à la capacité à aspirer, qui est considérée comme une méta capacité puisqu'elle détermine et dépend d'un ensemble d'autres capacités, et sur l'impact de la période collective intensive sur la capacité à aspirer des jeunes Garantie Jeunes.

3. Une période collective intensive pour développer la capacité à aspirer des jeunes en Garantie Jeunes ?

La capacité à aspirer peut être définie⁷⁶ comme une capacité tournée vers l'avenir car elle ouvre de nouvelles possibilités : la capacité de se projeter dans l'avenir et de formuler ses attentes. La capacité d'aspirer comporte un aspect constructif, car cela signifie être capable d'exprimer ses souhaits, ses besoins, ses aspirations, ses préférences et de faire des choix. Cependant, Il faut détenir les ressources nécessaires pour espérer avoir un impact pour orienter son propre avenir. En effet, il est indispensable d'avoir les ressources pour participer

⁷⁶ Définition issue d'une traduction personnelle de l'article de Marion LAMBERT et Josiane VÉRO intitulé « *The capability to aspire for continuing training in France* », publié dans l'International journal of Manpower en juillet 2013.

et agir mais aussi pour contester et remettre en question la situation actuelle quand celle-ci n'est pas satisfaisante.

Pour Arjun Appadurai qui est à l'initiative de cette notion de « *capacity to aspire* » ou capacité à aspirer, tout le monde ne bénéficie pas des mêmes possibilités dans ce domaine. Les ressources institutionnelles, les espaces d'opportunités sont plus ou moins ouverts car ils sont socialement distribués. Arjun Appadurai travaille sur la question de la pauvreté et met en avant la relation entre pauvreté et capacité à aspirer : plus on est pauvre, plus notre capacité à aspirer est faible. Dans le cadre de notre recherche, nous nous intéressons à un public que l'on pourrait considérer comme « pauvre » du fait de leur vulnérabilité économique (qui est, rappelons-le, un des critères d'entrée en Garantie Jeunes). Il utilise un lien métaphorique entre « capacité à aspirer » et « capacité de navigation »⁷⁷ en ce sens que la capacité à aspirer a besoin d'une carte des normes qui mènent à la réussite comme une carte de navigation permet, grâce aux détails qui la composent, d'arriver à destination sans encombre. Il précise alors que les « pauvres⁷⁸ » n'ont pas les possibilités ni les ressources pour réaliser leurs aspirations. La culture de l'aspiration serait alors une capacité dont jouissent les plus aisés qui eux, ont des possibilités et des ressources plus importantes. La position sociale en elle-même est un facteur favorable ou défavorable à la capacité à aspirer. Pour Arjun Appadurai, les conditions qui empêchent les pauvres de construire une culture d'aspiration sont :

- Les structures sociales qui contraignent spécifiquement les pauvres et les obligent à souscrire à des normes qui diminuent encore leur dignité, aggravent leur inégalité et aggravent leur manque d'accès aux biens et services matériels.
- Le manque de « voix⁷⁹ » nécessaire pour s'engager dans l'action civique ce qui empêche donc les pauvres de participer à des décisions politiques qui les concernent directement et affectent leur vie.

⁷⁷ Arjun Appadurai parle de « *navigational capability* » dans son ouvrage *The Capacity to Aspire : Culture and the Terms of Recognition*, publié en 2004. Il s'agit ici d'une traduction personnelle d'une métaphore maritime utilisée par l'auteur.

⁷⁸ La traduction de « poor » utilisé par Arjun Appadurai par « pauvre » en français n'est pas optimale car elle a une connotation péjorative mais elle est celle qui se rapproche le plus de la population définie par l'auteur dans son ouvrage. La notion de « pauvre » est utilisée ici au sens idéal typique.

⁷⁹ Ici, la « voix » est la traduction de « voice ». Cette notion fait référence à la possibilité de formuler des avis et d'interpeller les institutions.

- Les « contraintes sur les opportunités » : lorsque des liens existent entre les aspirations et la réalité, ces liens sont susceptibles d'être rigides.

Pour favoriser la capacité à aspirer des pauvres, l'auteur propose des solutions qui peuvent être mises en perspective pour les jeunes NEETs vulnérables, public-cible de la Garantie Jeunes, que nous étudions ici.

Arjun Appadurai insiste sur le fait que le renforcement des capacités devrait se concentrer sur « l'éducation locale⁸⁰ » qui augmente la capacité des pauvres à comprendre les liens entre les aspirations et les réalisations.

Les agents extérieurs auraient donc pour mission d'entraîner les pauvres à « cultiver » leur voix. Pour ainsi dire, les opérateurs devraient permettre au public d'avoir les armes nécessaires pour prendre part au débat.

Tout projet ou initiative de développement doit élaborer un ensemble d'outils permettant d'identifier la carte culturelle des aspirations qui entoure l'intervention spécifique. La notion de Base Informationnelle de Jugement en Justice est à mobiliser pour identifier les « cartes culturelles » qui peuvent être très différentes lorsque l'on est un jeune NEET et un-e conseiller-e Garantie Jeunes. Les aspirations des uns pouvant ne pas être les aspirations des autres même si le projet est le même : s'engager contractuellement dans un parcours en Garantie Jeunes.

La dernière partie de cette recherche s'intéresse aux aspirations des jeunes en Garantie Jeunes mais aussi à la manière dont les conseiller-es Garantie Jeunes peuvent les aider à les faire émerger, à les verbaliser dans l'optique d'être concrétisées. Pour reprendre la métaphore maritime d'Arjun Appadurai, nous nous demanderons si les conseiller-es Garantie Jeunes permettent aux jeunes NEETs de détailler leur carte de navigation afin d'arriver à bon port en étant capitaine de leur bateau. En étant plus terre à terre, nous étudierons les aspirations des jeunes à l'épreuve de la période collective de la Garantie Jeunes, pour voir comment celles-ci émergent, évoluent et le rôle des opérateurs·trices de terrain dans cette phase particulière.

⁸⁰ La traduction n'est pas satisfaisante mais elle fait référence à l'ensemble des structures de proximité qui accompagnent les pauvres, en Inde. En France, les Missions Locales pourraient jouer ce rôle dans l'accompagnement des jeunes (au même titre que les Clubs de prévention, les centres sociaux, etc.).

Pour rester dans une dynamique sennienne avec l'Approche par les Capabilités, nous nous interrogerons sur ce qu'est un-e « Conseiller-e Garantie Jeunes » et s'il peut être un facteur de conversion environnementale dans ce milieu contraint que représente le dispositif. Certaines autrices et certains auteurs⁸¹ ont théorisé une « capacité à s'orienter » et l'ont étudiée pour partie à l'aune des facteurs de conversion. Notre recherche ne s'engagera pas aussi loin dans la théorisation et nous ne chercherons pas à déterminer s'il existe une « capacité à l'accompagnement » mais nous chercherons cependant à déterminer, au prisme des facteurs de conversion, si les conseiller-es Garantie Jeunes peuvent être un facteur de conversion pour les jeunes en parcours Garantie Jeunes.

C'est donc à partir de ce cadrage théorique que nous avons étudié l'impact du processus d'industrialisation d'un dispositif expérimental sur sa mise en œuvre. En même temps, nous nous sommes intéressés à la manière dont l'industrialisation d'un dispositif expérimental en vient à standardiser les pratiques au sein d'une organisation territorialisée et comment l'industrialisation d'un dispositif peut mener à son institutionnalisation.

Nous avons étudié comment le processus qui a mené à l'industrialisation de la Garantie Jeunes a modifié l'organisation des Missions Locales, les pratiques professionnelles des Conseillers Garantie Jeunes, les modalités d'accompagnement et donc l'accompagnement des jeunes NEETs en Garantie Jeunes.

La méthodologie de recherche utilisée a été mobilisée afin qu'elle soit cohérente avec les concepts théoriques explicités. Partie de lectures et entretiens exploratoires, nous avons mené des entretiens compréhensifs, mêlés à de l'observation directe, la réalisation de *focus group* ou encore la diffusion de questionnaires. Chaque outil a été utilisé avec un objectif méthodologique précis. Recueil de données empiriques et cadrage théorique se sont faits dans une démarche itérative.

⁸¹ PICARD, France, OLYMPIO Noémie, MASDONATI Jonas et Marcelline BANGALI. Op. cit.

II. Méthodologie

L'observation comprend « *l'ensemble des opérations par lesquelles le modèle d'analyse (constitué d'hypothèses et de concepts avec leurs dimensions et leurs indicateurs) est soumis à l'épreuve des faits, confrontés à des données observables*⁸² ». Cette observation a été menée afin de tester les hypothèses (scénario de recherche non-linéaire), de conférer un principe de réalité à la recherche (spéculer les pieds sur terre) et de se mettre en position d'être surpris en partant du principe qu'une bonne hypothèse n'est pas celle qui se vérifie bien mais bien celle qui favorise la découverte. Nous présenterons donc dans cette partie notre champ d'analyse et la manière dont nous avons sélectionné nos unités d'observation, les instruments d'observation et les méthodes mises à profit de la collecte de données. Le terme « méthode » est entendu ici dans un sens restreint « *celui de dispositif spécifique de recueil ou d'analyse des informations, destiné à tester des hypothèses de recherche. En ce sens précis, l'entretien de groupe, l'enquête par questionnaire ou l'analyse de contenu sont des exemples de méthodes de recherche*⁸³ » en particulier en sciences sociales.

A) L'enquête par questionnaire

Deux enquêtes par questionnaire ont été réalisées dans le cadre de la présente recherche.

« L'enquête par questionnaire à perspective sociologique se distingue du simple sondage d'opinion par le fait qu'elle vise la vérification d'hypothèses et l'examen des relations entre variables que ces hypothèses suggèrent. »⁸⁴

⁸² VAN CAMPENHOUDT, Luc, MARQUET Jacques et Raymond QUIVY. *Manuel de recherche en sciences sociales*. Paris. Dunod. 2017, 5^{ème} édition.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Ibid.

1. Questionnaire d'entrée sur le terrain

Une enquête par questionnaire⁸⁵ d'administration directe a été réalisée sur Sphinx online auprès de l'ensemble des salariés des Missions Locales sur les régions Nouvelle Aquitaine et Auvergne Rhône-Alpes entre janvier et mars 2018. Elle a été diffusée par l'animatrice de l'Association régionale des Missions Locales Nouvelle Aquitaine et par l'animateur de l'Association Régionale des Missions Locales d'Auvergne Rhône-Alpes (nous n'avons pas eu la main sur sa diffusion). Initialement, le terrain avait été prévu sur ces deux Régions. La région Auvergne Rhône Alpes a été abandonnée car les contacts pris avec les Missions Locales n'ont pas abouti (contrairement à ceux pris en Nouvelle Aquitaine) malgré un grand nombre de relances. Le questionnaire a été soumis à la CNIL afin de faire vérifier son strict anonymat. Il a donc été impossible de demander la localisation des répondant-es pour ne pas avoir la possibilité de les identifier.

Le questionnaire a été traité de trois façons distinctes, en fonction :

- Du statut des répondant-es :
 - Manager-eure (directeur-trice, adjoint-e de direction, coordinateur-trice de la Garantie Jeunes),
 - Conseiller-es Garantie Jeunes,
 - « Autres » (toutes les autres fonctions pouvant être occupées au sein des Missions Locales).

- De la formation des répondant-es :
 - Insertion,
 - Psychologie, sciences de l'éducation, animation socioculturelle, travail social,
 - Management, commerce, économie gestion.

- De la date d'entrée de la Garantie Jeune dans la Mission Locale :
 - 2013-2014 : date d'expérimentation de la Garantie Jeunes
 - 2015-2016 : vague de déploiement de la Garantie Jeunes
 - 2017 : généralisation de la Garantie Jeunes

⁸⁵ Cf. Annexe 1 : Questionnaire Sphinx diffusé à l'ensemble des salariés des Missions Locales d'Aquitaine et Auvergne.

Le traitement à partir du statut et de la formation des répondant.es permet d'éclairer les variables concernant la professionnalité et l'impact du management sur la mise en œuvre du dispositif.

En effet, nous posions l'hypothèse que le jugement sur le dispositif et sur les jeunes pouvant en bénéficier pouvait avoir un impact sur la mise en œuvre du dispositif. La formation du répondant.es pouvait aussi avoir un impact.

De la même manière, nous posions l'hypothèse que la lecture du dispositif pouvait être différente en fonction du statut au sein de la structure ; les impératifs pouvant être différents en fonction de la proximité de la relation avec les jeunes en Garantie Jeunes et donc du statut occupé.

Le traitement à partir de la date d'entrée de la Garantie Jeunes dans la Mission Locale a lui permis d'obtenir des éléments pour étudier la variable concernant l'impact de la date d'entrée du dispositif Garantie Jeunes sur le dispositif et sa mise en œuvre.

En effet, nous posions l'hypothèse d'une potentielle désynchronisation du dispositif au fur et à mesure de sa généralisation mais aussi d'une plus grande liberté de mise en œuvre en phase expérimentale avec un déclin de celle-ci au fur et à mesure du déploiement de la Garantie Jeunes sur l'ensemble du territoire, jusqu'à sa généralisation.

Nous avons obtenu 77 questionnaires complets : 24 conseiller-es généralistes, 30 conseiller-es Garantie Jeunes, 1 conseiller-e « premier accueil », 2 conseiller-es sur un autre dispositif spécifique, 4 chargé-es de projet Garantie Jeunes, 6 chargé-es de projet autre que Garantie Jeunes, 10 directeur-trices ou adjoint-es.

Le questionnaire comptait 59 questions à choix multiples maximum (avec une zone d'écriture libre). En effet, une arborescence existait et certaines questions étaient exclusives à certaines réponses. Le temps de saisi moyen des réponses sur le questionnaire était de 12 minutes.

Nous avons donc fait une typification des profils de salariés des Missions Locales (formation, statut) mais aussi des Missions Locales elles-mêmes (date d'entrée de la Garantie Jeunes) pour organiser l'analyse des données. Prises en tant que telles, les réponses de chaque individu peuvent cependant être consultées pour constituer une sélection de répondants typiques en vue d'analyses ultérieures plus approfondies. Une analyse qualitative fine a permis l'analyse des données issues du questionnaire. Les données quantitatives sont utilisées pour analyser l'existence de réponses spécifiques en fonction du type étudié. Ces différences, si elles existent, seront utiles pour nuancer nos variables en fonction des hypothèses.

2. Questionnaire en fin de terrain

Un questionnaire d'administration directe⁸⁶ a été diffusé à l'ensemble des professionnel·les des Missions Locales rencontrés dans le cadre de l'étude de terrain sur les trois Missions Locales sélectionnées en Nouvelle Aquitaine (n = 12). Le lien du questionnaire a été envoyé de manière nominative à chacun des interlocuteurs sur sa boîte mail professionnelle. Le questionnaire était composé de cinq questions fermées (avec échelle de Lickert) et d'une question ouverte avec texte libre pour tout complément d'information jugé utile par le répondant·e. Tous les destinataires ont répondu au questionnaire entre le 23 octobre 2019 et le 4 novembre 2019 et 7 répondant·es sur les 12 ont donné un complément d'information sur la zone de texte libre.

Le choix de diffuser le questionnaire à des interlocuteur·trices déjà connu·es a été motivé par deux raisons :

- La simplicité d'administration et la possibilité de relancer simplement pour avoir le plus grand nombre de répondant·es,
- La question ayant souvent été abordée lors des entretiens, cela permettait d'objectiver la situation.

⁸⁶ Cf. Annexe 2 : Questionnaire sur l'ouverture de la Garantie Jeunes à d'autres opérateurs

Ce questionnaire avait pour ambition d'étudier l'hypothèse qu'une ouverture de la Garantie Jeunes à d'autres opérateur·trices était un moyen de pression de l'État sur les Missions Locales en instillant une dose de doute pour qu'elles atteignent les objectifs chiffrés ordonnés par les Directe.

Ici aussi, les réponses données ont eu un traitement essentiellement qualitatif et n'ont pas vocation à être représentatives de l'ensemble des salarié·es des Missions Locales de France. Elles donnent une tendance et serviront d'illustration à des hypothèses.

B) Les entretiens

1. Les entretiens compréhensifs⁸⁷

Cinq entretiens de cadrage (scientifiques et informationnels) ont été réalisés en amont des entretiens investigateurs menés sur le terrain. Les entretiens de cadrage avaient pour but de permettre de situer la recherche – en complément de lectures exploratoires. Ceux-ci ont eu lieu avec des universitaires pour mettre en perspective un cadrage théorique possible (du moins, aider à le circonscrire et à le verbaliser) et avec des expert·es de terrain pour le cadrage « informationnel » (sur d'autres territoires que ceux enquêtés pour la thèse) pour arriver à percevoir quels peuvent être les enjeux et les points de vigilance qu'il pourrait être intéressant d'interroger. Ces entretiens ont été réalisés en amont des entretiens investigateurs car, comme le souligne Jean Claude Kaufman⁸⁸, il est essentiel que le cadrage de la recherche soit fait avant de mener des entretiens compréhensifs. Il faut en effet « *que le paysage (soit) déjà connu grâce à des enquêtes diverses* ». Les entretiens tels que réalisés, servent à creuser pour découvrir les processus à l'œuvre.

⁸⁷ Cf. annexe 4 : Récapitulatif des entretiens réalisés

⁸⁸ KAUFMAN, Jean Claude. *L'entretien compréhensif*. Paris. Armand Colin. 2011, 3^{ème} édition.

2. Les entretiens investigateurs

Ces entretiens investigateurs ont pris la forme d'entretiens compréhensifs semi-directifs et se sont inscrits dans une démarche inductive. Le recueil des données et l'analyse des informations obtenues n'ont pas été menées de manière successive mais conjointe, en même temps que l'élaboration de la problématique et des hypothèses. C'est bien à partir de ces entretiens et grâce à eux, dans cette théorie ancrée, que s'est (re)dessinée la thèse au fur et à mesure de son avancement. Durant les entretiens investigateurs, des allers et retours permanents ont été opérés « *entre compréhension, écoute attentive, et prise de distance, analyse critique* » et ces allers-retours dépendaient de l'interlocuteur·trice.

En effet, mes différentes casquettes (professionnelle de l'insertion, animatrice socioculturelle auprès de jeunes, consultante en politique sociale, mère, etc.) m'ont permis d'éviter une pseudo neutralité prônée par certaines approches en adoptant une posture où « *l'informateur gère son degré d'implication dans l'entretien, et celui-ci dépend en grande partie de la confiance qu'il fait à l'enquêteur*⁸⁹ ».

« *La démarche compréhensive s'appuie sur la conviction que les hommes ne sont pas de simples agents porteurs de structures mais des producteurs actifs du social, donc des dépositaires d'un savoir important qu'il s'agit de saisir de l'intérieur, par le biais du système de valeurs des individus ; elle commence donc par l'intropathie. Le travail sociologique ne se limite toutefois pas à cette phase. Il consiste au contraire à être capable d'interpréter et d'expliquer à partir des données recueillies. La compréhension de la personne n'est qu'un instrument, le but du sociologue est l'explication compréhensive du social* ».

C'est bien avec cette conviction que l'ensemble du travail de terrain a été mené.

L'ensemble des entretiens réalisés – à l'exception d'un entretien téléphonique avec un jeune⁹⁰ - a été enregistré pour pouvoir réaliser une retranscription intégrale du contenu et garder les éléments de contexte des échanges. La quasi-totalité des entretiens a été effectuée en face à

⁸⁹ Op. Cit.

⁹⁰ Il s'agissait d'un entretien téléphonique avec un jeune réalisé sans enregistrement et dont le contenu est suffisamment marquant pour ne pas l'oublier. Des notes ont été prises.

face, au sein des structures des enquêté·es. Concernant les jeunes, deux entretiens ont eu lieu dans un café, un entretien a été réalisé au téléphone et un autre au sein d'une Mission Locale.

Dans l'idée d'entretien semi directif, aucune grille d'entretien avec des questions n'était figée. Seul un guide⁹¹ avec un ensemble de pistes de recherche qu'il semblait utile d'aborder aux vues des entretiens et lectures de cadrage avait été rédigé. C'est d'ailleurs grâce à cette démarche itérative que l'objet de recherche et sa problématisation ont beaucoup évolué.

Ainsi, 33 entretiens qui ont duré de 25 minutes à 2h30 (avec une moyenne d'environ 1h30) répartis⁹² comme indiqué ci-dessous ont été réalisés :

Type d'entretien	Niveau investigué		Nombre d'entretiens
Exploratoire			5
Investigateur	Macro	Européen	2
		National	7
	Méso	Régional	3
		Manager-eure Mission Locale	3 (dont 2 conjoints conseiller)
	Micro	Conseiller-es Mission Locale	6 (dont 2 conjoints manager)
		Jeunes Garantie Jeunes	5

Une attention particulière a été portée aux jeunes lors de la proposition de rencontre pour un entretien. S'il est arrivé que quelques-unes de mes demandes soient insistantes auprès de certain·es interlocuteur·trices institutionnel·les, jamais je n'ai eu à presser les jeunes. En effet, je me suis présentée à eux une première fois lors de leur premier jour de la période collective, puis j'ai animé un atelier avec eux durant 1h30 à 2h à la fin et c'est lors d'une troisième rencontre qu'était proposé un entretien en face à face. Cependant, et au vu de l'injonction

⁹¹ Cf. Annexe 3 : Guide d'entretien

⁹² Cf. Annexe 4 : Récapitulatif des entretiens réalisés

permanente qui existe pour ces jeunes à se raconter continuellement, j'ai seulement laissé mes coordonnées inscrites au tableau et attendu que la prise de contact se fasse à l'initiative des jeunes. « Seulement » cinq jeunes ont répondu favorablement à cette demande mais le fait que la rencontre soit basée sur le volontariat donne d'autant plus de valeur à ces entretiens.

Au sein des Missions Locales, les manager-eures de la Garantie Jeunes ont été rencontrés en entretien. Dans la Mission Locale Maison⁹³, il s'agissait du Directeur adjoint, dans les missions locales Bibliothèque et Piscine, des coordinatrices du dispositif Garantie Jeunes. Au sein de ces trois Missions Locales, les rôles occupés par les directeurs-trices ne leur permettaient pas de donner des informations « de terrain » concernant la Garantie Jeunes.

Un soin particulier a été apporté à la cohérence des niveaux « macro », « méso » et « micro » pour la réalisation des entretiens afin que les informations recueillies correspondent au cadre multiscalair de la recherche.

Tous les entretiens ont été enregistrés puis retranscrits dans leur intégralité. Dans un second temps, ils ont été encodés et traités via un logiciel CAQDAS (*Computer-Assisted Qualitative Data Analysis Software*), NVIVO, appartenant à la famille des « logiciels d'étiquetage réflexif⁹⁴ » où « étiqueter consiste à apposer des mots dans la marge des transcriptions d'entretiens ou en regard des notes d'observation » et NVIVO permet de faire cela de manière informatique. Les logiciels d'étiquetage réflexifs ont été conçus pour assister l'analyse de « l'expérience intime et subjective des acteurs⁹⁵ » ce qui correspond à l'approche souhaitée dans cette recherche.

⁹³ Par souci de garantir l'anonymat, nous ne donnerons pas la situation géographique ni le nom de nos Missions Locales enquêtées. Elles s'appelleront donc la Bibliothèque, Maison et Piscine. Dans le même souci, les initiales données à nos interlocuteur-trices sont aléatoires. Les personnes sont réelles mais ne sont pas identifiables.

⁹⁴ LEJEUNE, Christophe. *Analyser les contenus, les discours ou les vécus ? A chaque méthode ses logiciels !* Malakoff. Dunod. 2017. Psycho Sup.

⁹⁵ Op. Cit.

L'usage de cet outil fait lui aussi écho à l'analyse par la théorisation ancrée (*Grounded Theory Method*) car il offre l'opportunité de faire interagir continuellement la collecte, l'analyse et l'écriture. En effet, les étiquettes ont été définies au fur et à mesure que les entretiens étaient réalisés puis retranscrits ce qui a permis de les faire évoluer jusqu'à l'encodage lui-même. Initialement, les étiquettes devaient correspondre aux variables établies lors de la rédaction des guides d'entretiens il y a trois ans. Le projet ayant évolué, les variables à tester ont évolué en parallèle. C'est donc dans une démarche itérative que les étiquettes de traitement des données se sont opérées.

Les étiquettes de codage s'appuient essentiellement sur les éléments théoriques qui constituent l'approche processuelle, la notion d'industrialisation et l'approche par les capacités. Ainsi, cela permet de faire le lien entre données empiriques et théoriques.

Etiquettes codage NVIVO

- Garantie européenne pour la jeunesse
- Contexte politico administratif Garantie Jeunes
- Impact sur les jeunes
- Ingrédients :
 - Accompagnement du jeune par les CSP
 - Conseiller
 - Déroulement
 - Jugement sur le dispositif
 - Manager et direction
 - Orientation des jeunes
 - Traitement et jugement sur les bénéficiaires
- Séquences :
 - Expérimentation
 - Déploiement
 - Généralisation
- Moteur
- Bifurcation
- Rationalisation industrielle
 - Standardisation
 - Processus d'édiction de règles sur les méthodes et les procédures de travail
 - Fait gestionnaire (nombre d'entrées, injonction, prescription, management par le nombre)
 - Evaluation
- Rationalisation professionnelle :
 - Sous-traitance
 - Routines
 - Formalisation des procédés

3. Entretiens et lectures exploratoires

« Les lectures aident à faire le point sur les connaissances concernant le problème de départ ; les entretiens contribuent à découvrir les aspects du problème à prendre en considération, ils permettent de dégager de nouvelles pistes et élargissent ou rectifient le champ d'investigation des lectures.⁹⁶ »

Les lectures ont permis de cadrer les entretiens exploratoires et les entretiens exploratoires d'éclairer la pertinence du cadre de la recherche. Ces entretiens ont été une ressource riche pour la formulation des actuelles hypothèses mais aussi pour le cadrage théorique et méthodologique. En effet, certaines certitudes sont devenues des doutes (Pourquoi parler des décrocheurs scolaires alors que le dispositif ne leur est pas adressé ? Capabilité ou capacité à aspirer ? Faut-il traiter le macro, le méso et le micro dans une même thèse ? etc.). Ces recadrages exploratoires – certes bienveillants – ont fait mûrir le travail de recherche de manière significative.

Dans le cadre de ces entretiens exploratoires⁹⁷, nous avons rencontré :

- Des chercheur·ses spécialisé·es dans les domaines de l'approche par les capacités, la jeunesse, la Garantie Jeunes ou encore l'évaluation de politiques publiques.
- Des professionnel·les de l'insertion des jeunes travaillant au sein des Missions Locales ou dans le Réseau sur une autre région que celle investiguée.

Un mail présentant les prémices de la recherche était envoyé pour une demande de rendez-vous afin que l'interlocuteur·trice puisse se positionner sur sa réelle expertise dans les domaines présentés (jusqu'alors je ne faisais que les présupposer au vu des lectures exploratoires réalisées) et sur son souhait de me recevoir.

Ces entretiens ont tous été réalisés au sein de la structure de l'interlocuteur·trice. Une grille d'entretien très succincte était alors réalisée (et le plus souvent non utilisée). En effet, vu

⁹⁶ VAN CAMPENHOUDT, Luc, MARQUET Jacques et Raymond QUIVY. Op. cit.

⁹⁷ N'ont pas été comptabilisés dans les entretiens exploratoires les comités de suivi de thèse qui ont eu – avec du recul – le même intérêt que des entretiens exploratoires.

l'expertise et/ou l'expérience des interlocuteur·trices dans leur domaine, seule une écoute active et une demande de complément d'informations étaient utiles. Chaque entretien a été enregistré, retranscrit intégralement et traité dans NVIVO également.

4. Echanges informels

Tous les temps passés au sein des Missions Locales (lors des rendez-vous avec les manager·eures, les conseiller·es, le temps d'observation, le *focus group*) ont été propices à de nombreux échanges informels avec le personnel de la Mission Locale, non enregistrés mais précieusement compilés à la manière d'un carnet de terrain. Ce sont ces temps-là qui donnent le ton, les nuances aux discours institutionnels ou « politiquement corrects ». Mis en perspective avec les temps plus formalisés, ils donnent de la profondeur aux données recueillies pour leur analyse.

C) Observation directe et *focus group*

1. Observation directe

Il s'agit ici d'une méthode basée sur l'observation visuelle au sens premier du terme. J'ai mené l'observation de manière non participante, « de l'extérieur » et sans participer à la vie du groupe. Cette étape, appelée T0, a permis de recueillir les aspirations des jeunes formulées au premier jour de la Garantie Jeunes en présence des conseiller·es (et souvent d'un·e manager·eure) mais aussi d'appréhender la manière dont les encadrants présentaient la Garantie Jeunes aux jeunes nouvellement accueillis. Ce temps d'observation avait pour objectif de dialoguer dans un temps de recherche participative avec les jeunes lors d'un *focus group* se déroulant à la fin de la période intensive collective, en huit clos avec moi. Le *focus group* avait pour objectif affiché de recueillir les aspirations des jeunes connaissant le cadre de la Garantie Jeunes de manière individuelle et collective.

Ce recueil de données par observation directe avait donc lieu le jour de démarrage de la Garantie Jeunes. Quatre cohortes ont été observées lors de ce temps :

- 2 sessions à la Mission Locale Maison
- 1 session à la Mission Locale Bibliothèque Avenir Jeunes
- 1 session à la Mission Locale Piscine Avenir Jeunes

Au sein de ces trois Missions Locales la matinée est dédiée à la présentation du dispositif, de l'équipe encadrante et des jeunes (parcours, attentes, projets éventuels). L'après-midi s'orientait sur la gestion des dossiers administratifs pour s'assurer de leur complétude mais aussi pour signer le contrat d'engagement.

L'observation s'est donc concentrée sur les matinées. Bien qu'elles aient le même objectif « faire les présentations », les outils utilisés par les équipes au sein des Missions Locales et les discours diffèrent, ce qui a rendu d'autant plus intéressant ces différents temps d'observation. J'ai eu l'occasion de me présenter brièvement et d'annoncer ma venue à la fin de la période collective pour animer un atelier. Un premier contact était ainsi noué avec les jeunes en Garantie Jeunes. Les équipes des Missions Locales avaient toutes été rencontrées en amont lors d'un entretien compréhensif.

Aucune grille d'observation n'a été construite en amont. Des notes ont été prises tout au long des présentations. Elles étaient centrées principalement sur les aspirations des jeunes et sur la manière dont les encadrants (conseiller·es et/ou manager·eure) présentaient le dispositif :

- Concernant les encadrants, il s'agissait de recueillir le cadre normatif posé par la Garantie Jeunes.
- Concernant les jeunes et comme indiqué ci-dessus, les aspirations recueillies avaient pour ambitions d'être comparées à celles présentées lors du *focus group* pour appréhender la capacité à aspirer des jeunes mais aussi la manière dont ils s'affranchissent ou non du discours légitime. Ainsi, les aspirations recueillies à T0 ont été confrontées avec celles recueillies à T1.

2. Les *focus groups* et le jeu d'expédition comme support

Comme le souligne Touré El Hadj dans son ouvrage sur l'usage du *focus group* dans les recherches qualitatives, le *focus group* consiste en « une technique qualitative dont le but est

de recueillir des discussions centrées sur des situations concrètes particulières, des sujets pertinents pour une recherche (Kitzinger et al., 2004; Morgan, 1993; Steward et al., 2007). Il demeure toujours orienté vers la collecte d'informations (Steward et al., 2007) grâce à un stimulus ou un guide d'entretien, semi-directif ou non directif, qui aide à susciter un débat d'opinions. Ces informations servent à des objectifs de recherche, sociale ou autres, fondamentale ou appliquée. En sciences sociales, elles permettent de répondre à des questions de recherche en vue de l'élucidation d'un phénomène social⁹⁸».

Et il précise la portée de cette technique en expliquant que le *focus group* offre un moment aux « *groupes marginalisés, déviants, dominés, leur permettant de prendre la parole pour s'exprimer librement. Il procède d'une entrevue centrée sur l'humain (Steward et al., 2007), participant ainsi à la conscientisation des populations sur leur propre situation (Simard, 1989)⁹⁹.* »

C'est bien dans cette dynamique de recherche-action, de recherche participative – même si on n'entend pas ici avoir eu pour ambition de modifier la réalité sociale en menant ce travail de recherche – que se positionne cet usage du *focus group*.

Le « stimulus » ayant permis d'orienter la récolte d'informations a été le « jeu d'expédition » lors des *focus groups* qui est un outil de recueil de données individuelles et collectives sur les capacités.

Afin de recueillir la capacité¹⁰⁰ des jeunes, nous avons créé un outil issu des recherches menées par Libanora et Biggeri. En nous appuyant sur leur « jeu d'expédition » développé dans le cadre du groupe thématique *Children's capabilities* de l'Université de Florence par le *Human Development and Capabilities Association*, nous avons organisé des *focus groups* à l'issue de la période collective de la Garantie Jeunes. Ainsi, les jeunes avaient bénéficié des ateliers thématiques proposés lors de la période intensive collective, qui, rappelons-le, est une des innovations de ce dispositif d'accompagnement. Notre objectif à T1 (T0 étant

⁹⁸ EL HADJ, Touré. Réflexion épistémologique sur l'usage des focus groups : fondements scientifiques et problèmes de scientificité. *Recherches qualitatives*. 2010, vol. 29 / 1, p. 5-27.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ La capacité à aspirer peut-être définie comme la capacité de se projeter dans l'avenir et de formuler ses attentes. Elle comporte un aspect constructif puisqu'elle signifie que les jeunes doivent être capables d'exprimer des souhaits, des besoins, des aspirations, des préférences et de faire des choix. Arjun Apadurai la considère comme étant une métacapacité puisqu'elle dépend et détermine un ensemble d'autres capacités.

l'observation lors de la journée d'accueil des nouvelles cohortes) est d'appréhender la manière dont leurs aspirations ont évolué, la manière dont les jeunes les formulent et dont le groupe en débat.

Biggeri et Labanora préconisent quatre étapes pour recueillir les aspirations :

- Laisser les individus concevoir les dimensions des capacités sans aucune interférence
- Mettre l'accent sur le *functioning* personnel pour chaque dimension
- Laisser le groupe définir la pertinence de chaque dimension
- Laisser les individus prioriser les différentes dimensions choisies.

Nous avons utilisé la règle du « consensus » pour valider l'identification de chaque domaine par les jeunes¹⁰¹.

Sabine Alkire, Directrice de l'*Oxford Poverty and Human Development Initiative*, quant à elle, identifiait cinq méthodes pour sélectionner les domaines / dimensions pertinentes :

- Données existantes ou convention
- Liste basée sur un consensus (consensus public)
- Processus participatifs
- Hypothèse, c'est-à-dire lorsque le chercheur a une connaissance claire concernant les domaines pertinents tirés d'une théorie ou de leur propre expérience en connaissance de cause
- « Analyses d'experts » de données empiriques sur les valeurs et les préférences.

Bien qu'elle reconnaisse que ces processus se chevauchent, nous avons fait le choix du processus participatif en utilisant le « jeu d'expédition ». Nous avons préféré que les jeunes puissent exprimer leur *voice*. Cependant, de nombreuses expériences professionnelles dans l'insertion et auprès de jeunes ont permis malgré tout de mener une recherche en « connaissance de cause », des lectures sur la thématique de la jeunesse et de l'insertion des jeunes ainsi qu'un entretien exploratoire avec Josiane Véro sur cette thématique précisément. Cela n'a pas déterminé ou orienté les débats avec les jeunes mais était nécessaire pour aborder cette démarche participative en ayant une bonne connaissance des problèmes et le contexte de l'analyse.

¹⁰¹ PICARD, France, GRIS Sandrine et Claude LESSARD. Op. cit.

Déroulement du jeu d'expédition

J'ai pu obtenir un créneau horaire d'une heure et demie minimum à la fin du programme collectif intensif de la Garantie Jeunes au sein des trois Missions Locales enquêtées. Lors de ce créneau – à l'exception de la Mission Locale de Bibliothèque Avenir Jeunes¹⁰² – j'étais seule avec les jeunes pour mener à bien le *focus group*. Ainsi, après avoir servi un petit déjeuner ou un goûter aux jeunes (pour rendre les choses plus conviviales et les remercier de leur participation), le cadre de l'intervention leur était représenté (lors du premier jour d'observation, une première présentation avait été réalisée) ; il s'agissait de leur rappeler que je n'étais pas une salariée de la Mission Locale, ni une sous-traitante, que la démarche est libre et la confidentialité garantie.

Par la suite, une feuille pré-imprimée leur était distribuée sur laquelle leur était demandé leur prénom, s'ils avaient un diplôme¹⁰³ et où une seule question leur était posée : « Pourquoi est-ce important pour vous d'être en Garantie Jeunes ? ». Il leur était alors demandé de répondre sous forme de *brainstorming*. Une fois toutes leurs réponses inscrites, ils devaient hiérarchiser les trois items qui leur semblaient être les plus importants, un « top 3 ».

Une fois ce « top 3 » établi, je relevais et notais au tableau les réponses. L'ensemble des « top 3 » recueillis, les jeunes débattaient entre eux pour établir un « top 3 » collectif. Ce « top 3 » collectif qui reflétait les aspirations des jeunes.

Ensuite, sur une double page, leur étaient posées deux questions : « la Garantie Jeunes me permet de ... » ; « La garantie Jeunes m'empêche de ... ». La même procédure que présentée ci-dessus était réalisée. Ici, il était à nouveau question de recueillir les capacités à aspirer des jeunes en reposant la question avec d'autres formulations. Cette remarque a d'ailleurs été formulée à plusieurs reprises par des jeunes.

Enfin, de manière individuelle, chaque jeune reprenait le « top 3 » des capacités identifiées par le groupe et se positionnait dessus grâce à une échelle de Lickert.

Le traitement de ces données a permis de confronter les aspirations à T0 et à T1, de voir la manière dont elles ont évolué mais aussi de voir comment un consensus se met en place sur leurs propres aspirations. Ainsi, un tableau récapitulatif individuel a été réalisé et un traitement qualitatif a été effectué en amalgamant l'ensemble des données recueillies sur l'ensemble des terrains d'enquête.

D) Le recueil de données existantes : l'analyse de données secondaires

L'analyse secondaire de données consiste à « *utiliser pour sa propre recherche un matériau récolté par d'autres et en fonction d'un autre objectif* ¹⁰⁴ ». Nous ne nous attarderons pas sur les données qui ont été utiles à la rédaction de la thèse et qui figurent dans la bibliographie. Ici, nous mettrons le focus sur une étude que j'avais déjà menée pour le compte de la Direccte

¹⁰² Des événements violents avaient ponctué la période collective, la conseillère souhaitait donc rester présente pour des raisons de sécurité.

¹⁰³ Il avait été question à un moment d'orienter la recherche sur les décrocheurs scolaires. Au vu du dispositif, il s'est avéré que cela n'était absolument pas pertinent.

¹⁰⁴ VAN CAMPENHOUDT, Luc, MARQUET Jacques et QUIVY Raymond. Op. cit.

Auvergne et de l'Association Régionale des Missions Locales d'Auvergne intitulée « *Étude sur le non-recours aux dispositifs d'insertion chez les jeunes NEETs en Auvergne* ».

En effet, les données que j'ai récoltées à ce moment-là ne l'étaient pas dans le cadre de la thèse (même si le souhait de faire une thèse sur la Garantie Jeunes existait déjà ; l'idée étant de récolter du matériau pour la thèse également). Certaines données ont pu être réutilisées, notamment pour illustrer la phase expérimentale de la Garantie Jeunes. En effet, cette étude a été conduite en 2014-2015 sur des territoires expérimentaux de la Garantie Jeunes (Allier et Puy-de-Dôme). J'ai pu avoir accès à des instances qui, au fur et à mesure de l'avancée du processus de généralisation de la Garantie Jeunes ont disparu ou pris d'autres formes (Commission d'attribution, comité de pilotage, entretien de premier accueil, etc.) et à des données chiffrées issues du logiciel Parcours 3 puis I-Milo (progiciels utilisés par l'ensemble du réseau des Missions Locales). L'ensemble des entretiens (n = 47) menés lors de cette étude a été retranscrit intégralement. L'analyse secondaire des données issues de cette étude permet d'avoir un état des lieux de l'expérimentation au moment même de son déploiement.

Après avoir concomitamment déterminé les cadrages théoriques et empiriques, une sélection des terrains à investiguer a dû être opérée. Nous avons fait le choix de sélectionner les Missions Locales en fonction de leur date d'entrée dans le dispositif Garantie Jeunes. Nous en avons sélectionné une par séquence établie dans le processus d'extension de la GJ.

III. Présentation du terrain

A) Définir les territoires d'enquête

1. Le choix des territoires

L'objet de cette partie est de mettre en lumière les territoires sur lesquels un travail micro analytique a été réalisé. Les données sociodémographiques n'ont pas vocation à engendrer un travail comparatif inter Missions Locales mais bien à mettre en perspective les opportunités territoriales au vu des *functionning* que les jeunes pourraient en retirer. Comme le souligne François Sarfati, « *les caractéristiques du bassin d'emploi sur lesquels sont implantées les Mission Locales jouent un rôle relativement modeste dans la manière dont le dispositif est déployé*¹⁰⁵ ». Les Missions Locales retenues¹⁰⁶ le sont uniquement par rapport à la date d'entrée de la Garantie Jeunes (Garantie Jeunes) au sein de la structure et ce dans le but d'appréhender le processus de mise en œuvre du dispositif.

Au cours de l'année 2014, une étude conjointe AMPA, DRJSCS et Direccte Auvergne a été conduite afin « *d'étudier le non-recours aux dispositifs d'insertion chez les NEETs¹⁰⁷ en Auvergne, et plus particulièrement les dispositifs Garantie Jeunes, Service Civique¹⁰⁸, CIVIS et ANI jeunes décrocheurs* ».

Elle avait trois objectifs opérationnels :

¹⁰⁵ SARFATI, François. *Construire l'emploi. Une sociologie des dispositifs en action*. Soutenance de thèse HDR (CEET, LISE, Cnam-CNRS). 17.11.2017.

¹⁰⁶ Nous avons initialement réalisé une cartographie de l'offre de remédiation sociale et professionnelle sur les régions Aquitaine et Auvergne (cf. annexe 5 : cartographie de l'offre de remédiation sociale et professionnelle en Nouvelle Aquitaine et Auvergne Rhône-Alpes) pour déterminer les territoires à étudier mais cela n'était pas pertinent.

¹⁰⁷ NEET : acronyme de *Not in Education, Employment or Training*. Catégorie d'action publique qui regroupe les jeunes qui ne sont pas en emploi, en formation et non scolarisés. Ici, nous nous attacherons aux 16 - 25 ans, le public Mission Locale.

- Etudier le maillage territorial et le réseau partenarial permettant de repérer les NEETs,
- Etudier l'orientation des jeunes NEETs vers les Missions Locales,
- Faire un diagnostic sur le recours ou le non-recours aux dispositifs précités.

Cette étude, réalisée lorsque j'étais salariée de l'AMPA, s'appuie sur un ensemble de données quantitatives et qualitatives recueillies auprès des 14 Missions locales d'Auvergne, de l'AMPA, de la DRJSCS, des Unités Territoriales de la Direccte, de collectivités territoriales et de jeunes fréquentant la Mission Locale.

Ainsi, un premier travail de terrain, composé de 51 entretiens, de plus de cent réponses à un questionnaire à destination des jeunes et des extractions de données du logiciel Parcours 3, a pu être mené. De celui-ci, j'ai pu retirer un matériau intéressant sur la mise en œuvre de la Garantie Jeunes dès son arrivée dans les Missions locales. En effet, sur les dix départements expérimentant la Garantie Jeunes à son démarrage en novembre 2013, deux étaient en Auvergne : l'Allier et le Puy-de-Dôme (soit 9 Missions Locales).

Il était déjà question, à ce moment-là, de réaliser une thèse sur la Garantie Jeunes et les capacités avec la volonté d'utiliser cette étude dans le cadre de cette thèse et nous attendions alors la réponse à l'Appel à projet de la Région Aquitaine. En juillet 2015, celle-ci nous parvient avec un avis favorable et la thèse peut débuter en avril 2016 alors que je vis toujours à Clermont-Ferrand avec la certitude de revenir en Gironde dans les mois suivants (retour effectif en novembre 2017). Le terrain de thèse se trouvait alors étendu de l'Auvergne à l'Aquitaine puis, avec la réforme des Régions, élargi aux nouvelles Régions Auvergne-Rhône-Alpes (61 Missions Locales) et Nouvelle Aquitaine (43 Missions Locales).

La déclinaison territoriale de la Garantie Jeunes ayant eu lieu par vagues départementales successives, nous avons fait le choix – dans le but de mener l'analyse processuelle de sa mise en œuvre – de sélectionner des Missions Locales sur les territoires en fonction de leur date d'entrée dans la Garantie Jeunes.

Ont ainsi été sélectionnées ces Missions Locales :

- Mission Locale Maison pour son entrée dans le dispositif dès novembre 2013 => Démarrage expérimental.
- Mission Locale Bibliothèque pour son entrée lors des vagues de généralisation => Vagues de déploiement.
- Mission Locale Piscine pour son entrée en Garantie Jeunes en 2017 lorsque celle-ci devient un droit => Généralisation du dispositif.

Nous reviendrons plus en détail sur l'importance d'isoler ces trois phases du processus de déclinaison nationale de la Garantie Jeunes et nous nous interrogerons sur l'impact que celles-ci ont pu avoir sur la mise en œuvre du dispositif.

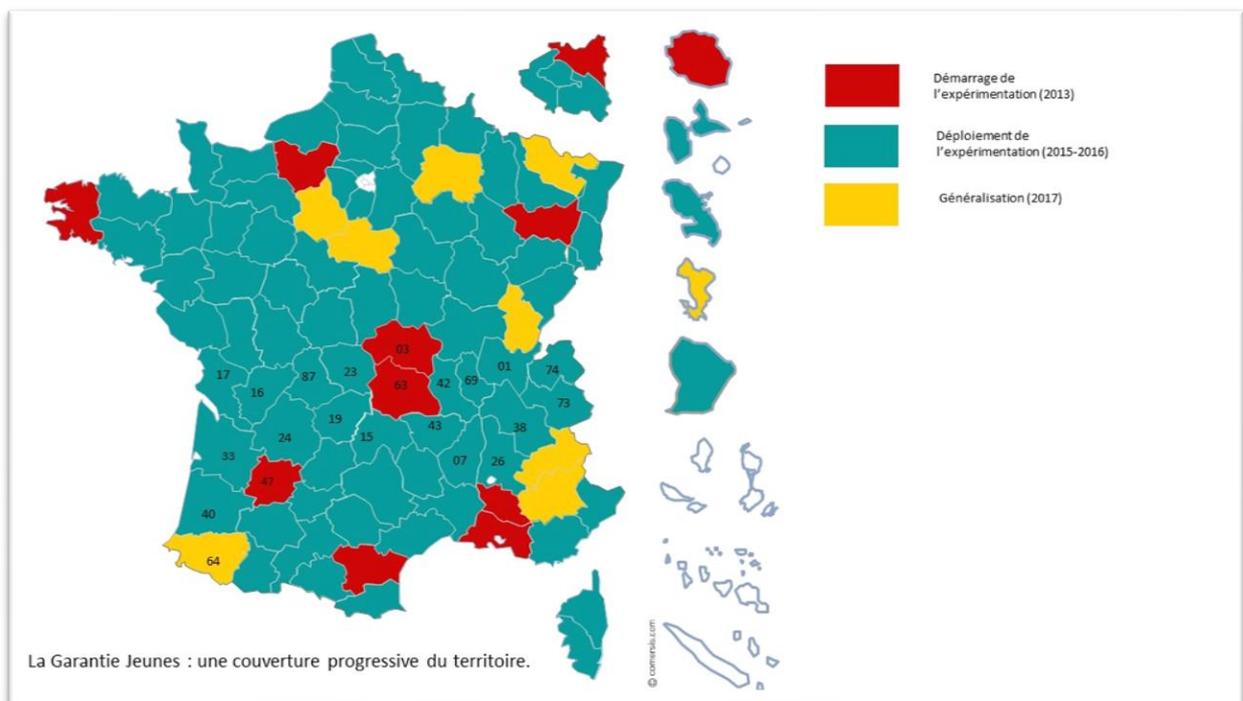


Figure 3 : Cartographie du processus de déploiement de la Garantie Jeunes réalisée par mes soins

2. Carte d'identité du terrain

Les données sociodémographiques peuvent avoir un intérêt pour éclairer les résultats obtenus. En effet, la capacité à aspirer dépend aussi des *functionning* des jeunes qui sont directement liés à leurs conditions de vie.

		UU Piscine	Bibliothèque	UU Maison	NOUVELLE AQUITAINE
DEMOGRAPHIE	Population totale 2015	302 906	249 712	92 280	5 911 482
	Population jeunes 2015	29 580	56 359	8 147	636 150
	Part des jeunes dans la population totale 2015	9,8%	22,6%	8,8%	10,8%
	Evolution de la population active 2010/2015	5,4%	5,4%	1,3%	2,9%
EMPLOI	Evolution de l'emploi salarié marchand 2012/2017	4,5%	2,8%	-1%	-0,2%
CHOMAGE	Taux de chômage des jeunes RP 2015	25,6%	27,1%	29,3%	29,4
	Evolution de la DEFM jeune 2015-2018	-4,5%	-8,5%	4,2%	-8%
	DEFM LD jeunes fin 2018	818	794	324	19 500
	Part des DEFM ABC LD jeunes	20,6%	17,1%	24,2%	23%
	DEFM jeunes niveau V et infra fin 2018	1 111	1 092	586	31 840
	Part de la DEFM jeunes niveau V et infra	28%	23,5%	43,8%	37,5%
DEFM en QPV	DEFM jeunes résidents en QPV fin 2018	102	589	54	5 130

	% par Mission Locale	2%	11,5%	1,1%	100%
PRECARITE / REVENU	Revenu fiscal annuel de référence par foyer fiscal (2016)	25 561	27 515	20 955	24 133
	Part des foyers non imposés en 2016	57,3%	52,3%	67,5%	59,6%

Sources : - INSEE, Recensement de la population

- DARES, Atlas des Missions Locales, 2015

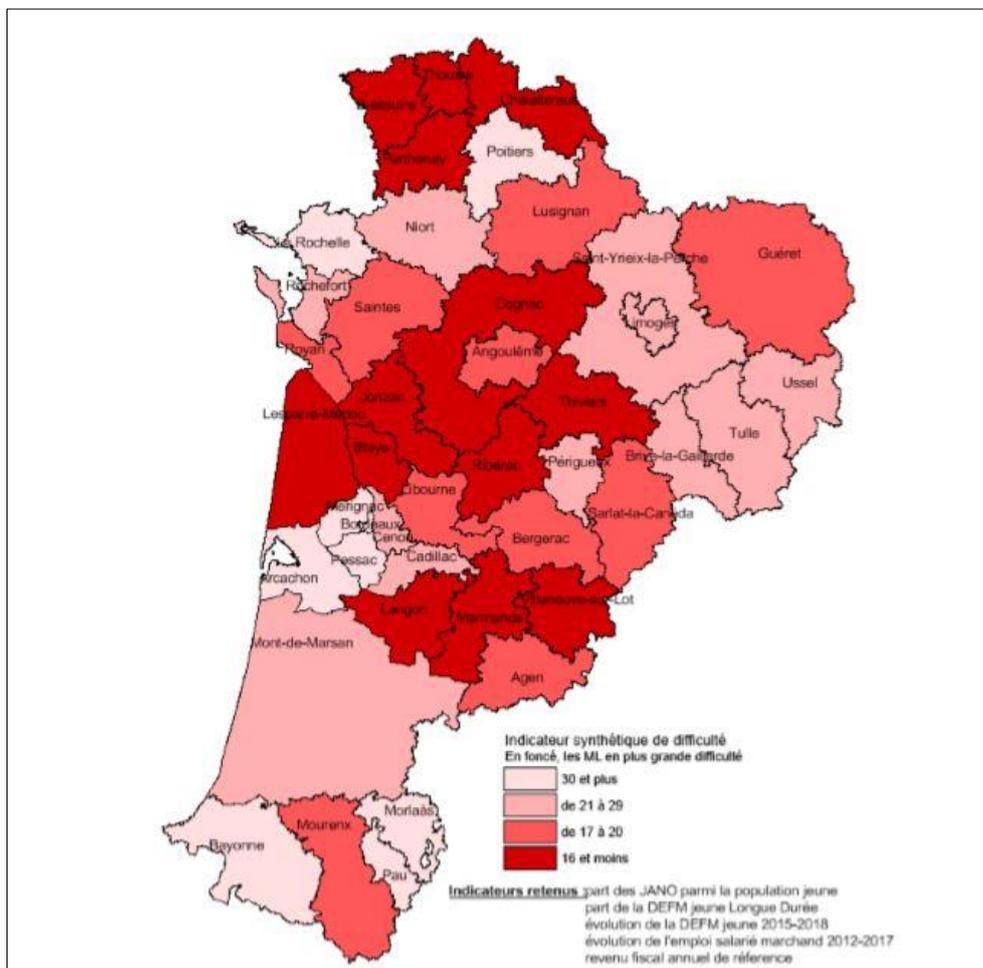


Figure 4 : Indication synthétique de difficulté en 2018 - Données : Direccte Nouvelle Aquitaine

L'indicateur synthétique¹⁰⁰ de difficulté créée par la Direccte Nouvelle-Aquitaine classe les territoires en fonction des difficultés que les jeunes, au sein des Missions Locales, cumulent. A la lecture de cette cartographie, les jeunes fréquentant la Mission Maison sont en plus grande difficulté que ceux des Missions Locales de Bibliothèque et Piscine et le tableau statistique permet d'en voir certaines causes. En effet, on peut constater que le dynamisme de l'emploi est très défavorable aux jeunes du département Maison (-1%). L'emploi dans la zone de Piscine et autour de la métropole de Bibliothèque a en revanche progressé entre 2012 et 2017.

La part des JANO¹⁰⁹ (Jeunes Actifs Non Occupés) parmi les jeunes de 16 à 25 ans est inférieure à 12,5% sur les Unités Urbaines (UU) de Piscine et Bibliothèque contre 14,5% sur le territoire Maison. Le nombre de demandeurs d'emploi de moins de 26 ans de catégories A, B, C a décliné entre 2015 et 2018 dans la quasi-totalité des zones de la Nouvelle-Aquitaine, à l'exception de trois zones dont la ville centre du territoire Maison qui connaît la plus forte augmentation atteignant 4,2%. La part des demandeurs d'emploi de moins de 26 ans de faible niveau de qualification (V ou infra V) est en dessous de la moyenne régionale (37,5 %) à Bibliothèque (23,5%) et dans le département de Piscine (28%) mais bien au-dessus de cette moyenne sur l'UU de Maison (43,8%).

Concernant la précarité financière, synonyme de vulnérabilité au sens de la Garantie Jeunes, 67,5% des foyers sont non imposables en 2016 sur la Maison, 57,3% dans la Piscine et 52,3% sur bibliothèque (avec une moyenne régionale à 59,6%). La précarité financière est donc nettement plus importante sur la Mission Locale Maison, avec 15 points de différence avec Bibliothèque et près de 8 points supérieure à la moyenne régionale.

¹⁰⁰ Indicateur synthétique de difficulté : part de JANO dans la population jeune + part de DEFM jeunes longue durée + évolution de la part des DEFM jeune 2015-2018 + évolution de l'emploi salarié marchand 2015-2017 + revenu fiscal de référence

¹⁰⁹ Par définition, les Jeunes Actifs Non Occupés sont les jeunes de 16-25 ans « actifs » au sens de l'INSEE mais qui ne sont pas occupés et donc qui déclarent être dans aucune des situations suivantes :

- Exercer une profession (salariée ou non), même à temps partiel ;
- Aider une personne dans son travail (même sans rémunération) ;
- Être apprenti, stagiaire rémunéré ;
- Être chômeur tout en exerçant une activité réduite ;
- Être étudiant ou retraité mais occupant un emploi.

Nous pouvons donc constater que le périmètre défini ici n'est pas tout à fait le même que celui des NEETs.

La Mission Locale Maison apparait comme intégrée à un territoire peu dynamique au niveau de l'emploi, avec un taux de chômage des jeunes plus important que la moyenne régionale et une pauvreté importante. Les Missions Locales de Bibliothèque et du Piscine quant à elles être sur territoire plus dynamiques et moins paupérisées.

Nos trois Missions Locales ont accueilli la Garantie Jeunes à un stade différent de son déploiement sur le territoire, un des enjeux de cette thèse est en effet d'étudier si l'intégration du dispositif dans une séquence ou une autre impacte sa mise en œuvre et donc la capacité à aspirer des jeunes bénéficiaires.

Les données sur les Missions Locales sélectionnées présentées ici n'ont pas vocation à préparer un travail comparatif entre les trois structures mais bien de donner des éléments de contexte concernant les trois Missions Locales et les jeunes qu'elles reçoivent.

B) Les Missions Locales retenues

1. Le territoire de la Mission Locale Piscine

Le territoire de la Mission Locale Piscine s'étend sur 158 communes (314 000 habitants). Son siège se situe à Piscine et a mis en place 26 permanences dont une à la maison d'arrêt à proximité de Piscine. En 2018, 52 professionnels accompagnaient les 3 469 jeunes présents dans les portefeuilles des conseillers (dont 1 350 « premier accueil »). Les jeunes accueillis non diplômés (niveau VI et Vb, V et IV non diplômés) représentent 37,9 % des jeunes. 46 % n'ont pas le permis et 63 % de ceux qui ont le permis n'ont pas de moyen de transport personnel.

Les « jeunes Garantie Jeunes » sont 25 % à avoir un permis de conduire et 57 % à ne pas avoir obtenu de diplôme. En 2018, La Mission Locale a accueilli 618 jeunes dans le dispositif Garantie Jeunes dont 317 nouvelles entrées réparties en 26 cohortes sur 3 lieux dont 6 cohortes localisées hors de la zone centrale du territoire Piscine. La Garantie Jeunes s'organise autour d'une phase collective de 4 semaines animée par un binôme de conseiller-es suivie de 11 mois d'accompagnement individuel toujours par l'un-e des deux conseiller-es du binôme qui a animé la phase collective.

Le bilan d'activité de la Mission Locale met en avant que 76 % des entrées sont en situation dont 81 % en contrat ou en formation. 33 % des jeunes entrés sont en emploi ou formation à la sortie du dispositif et 55 % à 6 mois de la sortie du dispositif. Nous ne nous attacherons pas à commenter ces chiffres en termes de « réussite » ou « d'échec du dispositif ». Le regard que nous portons sur l'impact du dispositif ne se réduit pas à la mise en emploi ou formation mais bien sur la capacité à aspirer qu'il offre. Cependant, le bilan d'activité 2018 affirme que, d'après les jeunes Garantie Jeunes, la Garantie Jeunes permet *« de rompre l'isolement, l'entraide et la reprise d'un rythme ... une meilleure connaissance des dispositifs et de l'accès aux partenaires de l'emploi, la formation et autres ... la mobilisation personnalisée et la sécurisation professionnelle »*¹¹⁰. Ces thématiques seront réabordées lorsque nous appréhenderons le jeu d'expédition et la détermination des capacités des jeunes, par les jeunes.

2. La Mission Locale Maison

La Mission Locale Maison couvre un territoire de 1425 km² comptant 113 communes sur lesquelles sont répartis quatre lieux d'intervention. En 2018, 22 professionnels accompagnent les 1678 jeunes suivis par la Mission Locale Maison (dont 48 % ont un niveau V et infra sans diplôme).

En 2018, 120 jeunes sont entrés en Garantie Jeunes dont 58,3 % sans diplôme et 49 % n'ont aucun moyen de locomotion. La Mission Locale Maison propose des ateliers lors de la phase collective permettant la *« valorisation de leurs ressources, tant cognitives que comportementales (qu'elles aient été acquises à la faveur de périodes en entreprise ou au gré d'expériences informelles) et envisage les 11 mois restants comme créant des liens directs, immédiats et privilégiés entre les jeunes et les employeurs, comme vecteur du développement de l'autonomie sociale et professionnelle*¹¹¹ ». A titre informatif, parmi les jeunes présents au moins 12 mois, 90 % ont effectué des périodes d'immersion en entreprise et 46 % occupent une situation professionnelle à la sortie.

¹¹⁰ Mission Locale Avenir Jeunes Piscine. *Bilan d'activité 2018*.

¹¹¹ Rapport d'activité Garantie Jeunes 2019

3. La Mission Locale Bibliothèque Avenir Jeunes

La Mission Locale Bibliothèque Avenir Jeunes a la particularité de n'accueillir que des jeunes bordelais-es au sein de quatre lieux d'accueil répartis par quartier, à l'exception de la Garantie Jeunes qui, elle, se déroule sur l'antenne Sud pour l'ensemble des jeunes bordelais-es. En 2018, la Mission Locale de Bibliothèque a 5 423 jeunes en contact, dont 2 081 en 1^{er} accueil. 3 370 jeunes ont été accompagnés par les conseillers dont 365 en Garantie Jeunes. 21% des jeunes au sein de cette Mission Locale ont un niveau VI ou V bis. 48% des jeunes ont suivi une scolarité sans jamais valider de diplôme et 56 % possèdent un niveau de qualification V ou infra.

Comme indiqué précédemment, nous donnons ici à titre informatif les données concernant les sorties du dispositif. Sur l'année 2018, 378 jeunes ont quitté le dispositif. 79% au bout des 12 mois d'accompagnement (soit 296 jeunes) dont 143 en sortie positive, soit 48% des jeunes accompagnés sur 12 mois. A la sortie du dispositif, 42 % des jeunes sont en situation professionnelle : emploi, immersion ou formation. 50 jeunes ont été sortis du dispositif pour « *non-respect des engagements* ».

Une cohorte de Garantie Jeunes constituée de 17 jeunes demandeurs d'asile a été expérimentée en 2018 en co-accompagnement avec un Centre Aide aux Demandeurs d'Asile. En 2019, une cohorte de jeunes souhaitant suivre une formation en alternance a aussi été mise en place, une autre « numérique » ou « QPV » (Quartier Politique de la Ville) devrait également avoir lieu. Nous aurons l'occasion de revenir sur cette particularité car elle permet d'interroger la catégorie des NEETs.

IV. Financement de la thèse et cadre de sa réalisation

La présente recherche a été réalisée dans le cadre d'un Appel à Projet « Enseignement Supérieur et Recherche » lancé par la Région Aquitaine et remporté en juillet 2015. Les conventions adossées au projet ont débuté en avril 2016 et ont pris fin le 22 juillet 2020. Un avenant de prolongation a été négocié pour compenser un arrêt maladie de 11 mois. Le projet de recherche prévoyait le financement d'une allocation de thèse de 3 ans (contrat doctoral de

3 ans avec Sciences Po Bordeaux) et un budget fonctionnement (pour les missions) ce qui m'a permis de mener mon travail dans des conditions matérielles favorables.

Le projet initialement déposé a sensiblement évolué passant d'une étude intitulée « *Le raccrochage social des décrocheurs scolaires sans solutions : construction et mise en œuvre d'une politique régionale* » à la présente thèse de doctorat intitulée « *Le raccrochage professionnel des NEETs en Garantie Jeunes : de l'expérimentation à l'industrialisation du dispositif* ». Il était déjà question d'appréhender les dispositifs de raccrochage social à destination des décrocheurs scolaires au travers de politiques publiques d'insertion professionnelle mais également de réaliser la recherche dans une démarche multiscalaire en n'oubliant pas les destinataires. La précédente étude que j'avais menée sur le non-recours aux dispositifs d'insertion chez les NEETs au sein des Missions Locales auvergnates a axé le travail sur un des dispositifs étudiés : la Garantie Jeunes. Il s'est avéré que la place de la Région dans la mise en œuvre de la Garantie Jeunes était inexistante (mis à part le subventionnement des Missions Locales par les Régions) ce qui nous a encouragé à ne plus nous circonscrire aux politiques régionales. Une autre modification notoire a été le public cible de notre étude. D'abord axée sur les décrocheurs scolaires sans solutions, nous sommes également revenus sur cette catégorie car elle ne représentait pas la catégorie destinataire du dispositif que nous souhaitions étudier. En effet, bien qu'environ 60% des jeunes en Garantie Jeunes puissent être considérés comme ayant été en situation de décrochage scolaire, ils n'étaient pas le public-cible de la Garantie Jeunes et cela rendait bancal le projet de recherche. Nous nous sommes donc centrés sur le public-cible de la Garantie Jeunes : les NEETs vulnérables. Ce sont les lectures et les entretiens exploratoires qui ont fait bouger les contours du projet de recherche mais aussi mon appétence pour la thématique de recherche. La Région Nouvelle Aquitaine a validé ces modifications permettant la concrétisation de la thèse.

V. Plan d'exposition

Le contexte général de cette thèse, à l'intersection de l'analyse des politiques publiques, de la sociologie de l'action publique et de l'approche par les capacités étudie l'impact du processus de la généralisation, de l'industrialisation et de l'institutionnalisation de la Garantie jeunes sur les Missions Locales, la professionnalité des conseiller·es et sur l'accompagnement des jeunes NEETs et leurs aspirations.

La recherche présente trois caractéristiques originales principales. La première est l'application de l'analyse processuelle, habituellement utilisée en gestion, à un instrument d'action publique. La deuxième concerne le choix de nous appuyer sur la sociologie politique de l'action publique à un niveau macro et meso (instrument d'action publique, institutionnalisation, etc.) mais aussi à un niveau plus micro (mise en œuvre, approche par les *street-levels bureaucrats*, etc.) pour étudier les changements institutionnels et professionnels induits par la Garantie Jeunes. Enfin, la dernière est liée à l'utilisation de l'approche par les capacités pour saisir la question des bénéficiaires en interrogeant leurs aspirations.

Ainsi, le présent manuscrit s'articule en trois parties. La première partie, sous forme de prolégomènes, qui s'achève ici présente l'ensemble des notions que nous aborderons et préciserons dans les deux parties suivantes. La deuxième partie expose les évolutions de la GJ au prisme de l'analyse processuelle d'abord de manière statique pour présenter les ingrédients, les moteurs et les séquences retenus au regard de notre objet d'étude puis de manière dynamique pour mettre en lumière l'industrialisation et l'institutionnalisation de la Garantie Jeunes. Nous présenterons dans la troisième partie les impacts de l'introduction d'un nouveau cadre normatif et d'un nouvel instrument d'action publique, l'allocation, sur l'organisation des Missions Locales, sur la professionnalité des conseiller·es Garantie Jeunes et sur l'accompagnement proposé aux jeunes Garantie Jeunes.

2^{ème} partie : Généralisation d'un dispositif expérimental : industrialisation et institutionnalisation de la Garantie Jeunes au sein des Missions Locales

Introduction

Un processus est un « *ensemble de phénomènes organisés dans le temps qui combine des ingrédients et des moteurs dont le changement éventuel permet d'identifier les séquences. Lorsque ces changements modifient l'orientation même du processus, ils correspondent à des bifurcations*¹¹² ». Dans cette partie, nous présenterons le processus qui a mené à la généralisation du dispositif sur un plan descriptif (ingrédients, moteurs). Comme démontré par Andrew Abbott, dans l'analyse des phénomènes sociaux, le temps compte, et il fait « *évoluer à la fois les données observées, les conditions de leur émergence et les contextes de leur réalisation* »¹¹³.

Nous nous attacherons dans la première partie de ce chapitre à présenter les ingrédients que nous avons retenus pour étudier ce processus. Les entretiens menés et la littérature grise ont mis en exergue des points de cristallisation sur certaines thématiques liées au déploiement de la Garantie Jeunes, sur son fond et sur la forme. Ce sont ces thématiques-là que nous avons isolées comme étant des ingrédients. Claire Bidart et Ariel Mendez définissent les ingrédients comme étant des éléments (situation, évènements, actions) qui jouent un rôle actif dans ce processus, de manière contingente et durable. Les autrices mettent en avant que les seuls ingrédients ne permettent pas de mener à bien l'analyse d'un processus mais que c'est leur « *configuration évolutive* » qui participe à la création du processus. Ce sont les modifications engagées par ces ingrédients qui déterminent les séquences différentes du processus. Les autrices rappellent bien que « *sous l'effet de causalités multiples qui interagissent à la fois sur un mode synchronique et diachronique se constitue le moteur du mouvement*¹¹⁴ ».

¹¹² MENDEZ, Ariel, dir. *Processus. Concepts et méthode pour l'analyse temporelle en sciences sociales*. Louvain-la-Neuve. Academia Bruylant. 2010.

¹¹³ BIDART, Claire et Ariel MENDEZ. *Un système d'analyse qualitative des processus dans les sciences sociales : l'exemple de la mutation d'une organisation*. Didier Demazière et Morgan Jouvenet Editeurs. Andrew Abbott et l'héritage de l'École de Chicago, 2. EHESS. 2016, pp. 217-231. Coll. En temps & lieux.

¹¹⁴ Ibid.

Le moteur étant « *un principe génératif du mouvement des ingrédients et de leur arrangement au cours du temps* ¹¹⁵», nous avons pris le parti ici de présenter d'abord les ingrédients, puis les moteurs en présence dans ce processus pour, en les mettant en rapport avec les ingrédients, déterminer les séquences du processus de généralisation de la Garantie Jeunes.

Ainsi, une fois les ingrédients mis en rapport avec les moteurs, nous avons pu définir trois séquences i.e « *segment temporel d'un processus qui articule un ensemble spécifique d'ingrédients*¹¹⁶ ». Quatre éléments sont centraux dans l'analyse temporelle en sciences sociales : les ingrédients, les séquences, les moteurs et les bifurcations.

Par bifurcation, Ariel Mendez entend une « *recomposition intense des ingrédients impliquant un évènement, provoquant une crise puis l'apparition d'une alternative et qui débouche sur un changement d'orientation dans le processus* ». Cependant, nous n'avons pas, à ce jour, déterminé de bifurcation dans le processus de généralisation de la Garantie Jeunes car bien qu'il y ait eu des modifications de fond et de forme, elles restent des *momentum*. Il n'y a pas eu, par exemple, de remise en question des instruments mobilisés dans ce dispositif ce qui aurait pu être une bifurcation.

Nous verrons qu'en parallèle du processus de généralisation d'un dispositif expérimental s'est opérée son industrialisation *via* sa montée en puissance. Nous appréhenderons cette industrialisation dans une double acception : de son passage d'un dispositif artisanal et bricolé à un dispositif dont la montée en charge a imposé une rationalisation industrielle et professionnelle au sein des Missions Locales. Jean Gadrey oppose les deux logiques de rationalisation industrielle et rationalisation professionnelle mais nous démontrerons ici qu'elles ont coexisté l'une à un niveau macro / méso, la seconde à un niveau plus micro. De plus, Jean Luc Metzger et Didier Paquelin ont démontré qu'il était possible de dépasser cette distinction car le « fait gestionnaire » impacte l'ensemble des sphères. C'est effectivement un des enseignements de cette recherche, le fait gestionnaire¹¹⁷ est au cœur du dispositif, de son

¹¹⁵ MENDEZ, Ariel (dir.), Op. Cit.

¹¹⁶ MENDEZ, Ariel (dir.), Op. Cit.

¹¹⁷ Le Fait gestionnaire est rattaché à la mesure de la performance, de l'efficacité, de la pression des indicateurs, des effets du *new management public* sur la relation de conseil. Jean-Marie Pillon décortique avec justesse le terme et les racines auxquelles on peut le rattacher : « *La mesure de l'efficacité (...) qualifiées de « néo-managériales » (Hood, 1995), de « gestionnaires » (Ogien, 1995) ou de « néolibérales » (Dreyfus, 2010), ces évolutions partagent le souci de privilégier l'amélioration du résultat à la dépense de moyens. Dans leur sillage se sont développés différents outils de mesure visant l'optimisation des budgets (Pollitt, 1990). Alors que les*

industrialisation mais aussi au cœur de son institutionnalisation. « Faire de la Garantie Jeunes », « faire de plus en plus de Garantie Jeunes » a rendu le dispositif central dans l'accompagnement des NEETs vulnérables au sein des Missions Locales. Grâce à son industrialisation, il s'est institutionnalisé. Et nous verrons dans ce dernier chapitre de cette partie que l'institutionnalisation de la Garantie Jeunes a engendré une transformation de l'action publique à destination du public NEETs vulnérables. L'institutionnalisation peut s'appréhender à partir des deux entrées que sont les concepts d'isomorphisme et de légitimation. Ainsi, nous organiserons notre réflexion autour de ces deux notions pour démontrer que la Garantie Jeunes s'est institutionnalisée et a gagné une place centrale dans l'accompagnements des jeunes NEETS au sein des Missions Locales, auprès de leurs partenaires et des jeunes pouvant en bénéficier.

I. Les évolutions de la Garantie Jeunes au prisme de l'analyse processuelle : expérimentation, déploiement et généralisation.

La première partie de ce chapitre sera mise à profit pour faire un exposé des ingrédients et des moteurs en présence dans ce processus. Nous présenterons les arguments en faveur de leur mobilisation dans notre étude et en définirons les contours. Dans un second temps, nous appréhenderons de manière plus dynamique comment leurs interactions ont modélisé des séquences.

De l'expérimentation en 2013 de la Garantie Jeunes à sa généralisation en 2017, de nombreux ingrédients ont été modifiés, impactant de fait le dispositif de la Garantie Jeunes. En effet, les intérêts différents défendus par les divers acteurs ont valu à la Garantie Jeunes des adaptations lors de son déploiement.

statistiques traditionnelles informaient la décision en décrivant le monde social (Bardet et Jany-Catrice, 2010 ; Desrosières, 2005), les indicateurs de gestion internes aux administrations se sont mués en « instruments d'action publique » qui relient gouvernants et gouvernés (Lascoumes et Le Galès, 2004) ». In Pillon, Jean-Marie, L'ombre sur la mesure. L'efficacité de Pôle emploi face aux pressions politiques, managériales et productive. La nouvelle revue du travail. 2018.

Pour déterminer les ingrédients et les moteurs dans l'analyse du processus de généralisation de la Garantie Jeunes, nous nous sommes appuyés sur l'ensemble des entretiens menés. Comme indiqué dans la grille de codage NVIVO présentée précédemment, nous avons établi plusieurs onglets concernant les ingrédients, les moteurs et les séquences car un premier travail d'analyse posait l'hypothèse qu'une organisation de notre réflexion autour de ces thématiques était pertinente.

A) Les neuf ingrédients pertinents pour comprendre l'évolution du processus qui a mené à la généralisation de la Garantie Jeunes sur l'ensemble du territoire

Déterminer les ingrédients *a priori* n'a pas été le choix le plus pertinent. En effet, la grille de codage NVIVO permettant de coder les entretiens était organisée à partir des ingrédients suivants :

- Accompagnement par les conseiller·es en Insertion Sociale et Professionnelle
- Conseiller·e
- Déroulement
- Jugement sur le dispositif
- Management et direction
- Orientation des jeunes
- Traitement et jugement sur les bénéficiaires

Le codage des entretiens finalisé, il s'avère que des ingrédients-clés, c'est-à-dire des éléments de contexte pertinents pour le processus, n'apparaissaient pas dans la grille de codage initiale. Un travail de ré-encodage a donc dû être effectué sur l'ensemble du corpus. En effet, les ingrédients qui ont cristallisé le processus de généralisation de la Garantie Jeunes s'articulaient plutôt autour des thématiques suivantes :

- Le déroulement
- Le contenu
- La sélection des jeunes
- Le volume de prescription
- La gestion de l'allocation

- L'encadrement
- L'innovation
- L'administratif
- Les acteurs

Tous les ingrédients n'ont pas la même importance dans le processus et ne cristallisent pas les enjeux avec la même importance mais nous nous attacherons ici à les présenter sans présager de leur impact. De la même manière, les définitions présentées ici ne seront pas mises en perspective par rapport à une séquence ou à un moteur du processus. Cette mise en perspective se fera dans un deuxième temps quand nous aurons pris la peine de présenter chaque ingrédient afin que nous soyons tous d'accord sur la définition des termes que nous employons et ce qu'ils recouvrent.

1. Le déroulement de la Garantie Jeunes

Par « déroulement » nous entendons « *le fait de se développer progressivement*¹¹⁸ », c'est-à-dire la manière dont les sessions de Garantie Jeunes sont organisées dans le temps, et dans l'espace. Nous avons ainsi pris en compte dans cette entité la durée de la phase collective intensive, les rencontres avec les jeunes pendant les périodes d'immersion en entreprise, le suivi individualisé à l'issue de la période collective et les lieux d'accueil des cohortes de jeunes.

La Garantie Jeunes prévoit dans son déroulement une période collective intensive, sur les douze mois que compte l'engagement en Garantie Jeunes, dont la durée n'est pas légalement fixée. Usuellement, ces semaines de collectif arrivent en tout début de Garantie Jeunes et durent de trois à six semaines. En suivant, cette période collective intensive, les jeunes entament des démarches individuelles leur permettant de réaliser des périodes d'immersion en entreprise. En pratique, les Missions Locales rencontrées dans le cadre du travail de terrain (et cela est corroboré par les entretiens réalisés avec les organisations régionales et nationales représentant les Missions Locales), étaient dans le schéma suivant.



¹¹⁸ Définition sur : <http://stella.atilf.fr/Dendien/scripts/tlfiv5/advanced.exe?99;s=3793566405;>

Cependant, des aménagements ont été mis en place dans certaines Missions Locales pour organiser des périodes de regroupement collectif à l'issue de la période collective intensive initiale.

La question de la « durée » de la période collective a suscité un réel enjeu. La DGEFP parlait du « *mythe des six semaines* » alors que des Missions Locales s'appliquaient à organiser tant bien que mal des plannings d'animation collective sur six semaines même lorsque c'était une contrainte insoutenable¹¹⁹. On abordera dans l'item suivant le contenu de ces périodes collectives intensives mais, même dans sa forme, cette période d'accompagnement collectif a concentré, « *« trop » d'attention et d'énergies au détriment de l'accompagnement individuel sur les mois restants* »¹²⁰.

Ces quelques semaines ne sont qu'une partie de la Garantie Jeunes puisque celle-ci se déroule sur 12 mois (avec possibilité de prolongation sous conditions). Cela implique donc que le jeune reste en lien avec son conseiller·e référent·e les mois suivants. L'accompagnement individuel est un des engagements contractualisés par la Garantie Jeunes. Le nombre de rendez-vous physique (en face à face avec son ou sa conseiller·e référent·e) et la fréquence ne sont pas imposées : un·e conseiller·e référent·e pour 50 jeunes en portefeuille. Ce conseiller ou cette conseillère référente doit alors faire le suivi individualisé des actions menées par le ou la jeune pour accéder à une immersion en entreprise mais aussi lors des immersions en entreprise. Bien entendu, le conseiller ou la conseillère référente accompagne le jeune dans la levée des freins périphériques rencontrés pouvant compromettre son immersion.

Outre les entretiens « en bonne et due forme », nous avons pu constater que les conseillers et les conseillères Garantie Jeunes sont très sollicités par les jeunes et de manière beaucoup moins formelle : sms, mail, téléphone, passages inopinés à la Mission Locale. A contrario des entretiens en face à face qui sont enregistrés dans i-milo (progiciel propre à l'ensemble des Missions Locales), ces sollicitations moins formelles ne laissent souvent pas de traces

¹¹⁹ Certaines Missions Locales se sont retrouvées dans l'obligation de recruter en grand nombre et très rapidement des conseiller·es Garantie Jeunes non formés et parfois non au fait du dispositif pour « tenir la cadence ». Lorsque les jeunes passent 6 semaines en collectif, cela signifie que les conseiller·es sont occupés à animer le collectif et moins disponibles pour le suivi individualisé. De fait, pour atteindre les objectifs donnés et assurer les « 6 semaines de collectif intensif », la cadence a pu être très difficile dans certaines structures.

¹²⁰ FARVAQUE, Nicolas et Carole TUCHSZIRER. La Garantie jeunes en pratique dans les missions locales : une expérimentation encadrée. *Travail et Emploi*. Janvier-mars 2018, n°153, pp. 15 à 40.

« officielles ». On pourrait alors parler d'un travail en « toile de fond » qui s'organise sans cadre défini mais avec beaucoup d'enjeux notamment pour le maintien du jeune dans le dispositif mais aussi pour le financement des parcours en Garantie Jeunes par les autorités financières. Le rapport d'évaluation intermédiaire de la Garantie Jeunes précisant que « *l'accompagnement collectif en groupe a fait l'objet d'une pensée (...) autant le suivi individuel est géré de façon plus éparse, selon une logique de flux moins maîtrisée* ¹²¹ ». L'hétérogénéité des situations constatées sur le terrain corrobore ce constat.

Le suivi organisé par les conseiller·es référent·es sous-tend une mission assez nouvelle pour eux : contrôler l'activité individuelle des jeunes. Chaque jeune doit tous les mois fournir une déclaration d'activité sur laquelle ils.elles listent l'ensemble des démarches effectuées, preuves à l'appui (c'est-à-dire que s'il ou elle se présente dans une entreprise pour déposer un CV, il.elle doit demander à l'entreprise de tamponner sa feuille de démarche). S'en suit alors pour le conseiller·e référent·e un contrôle (plus ou moins poussé) de la véracité des informations transmises. Mais les conseiller·es doivent surtout juger si la quantité de démarches effectuées correspond à une activité suffisante pour valider le versement de l'allocation aux jeunes. En effet, les jeunes Garantie Jeunes doivent rester en démarche active même une fois la période intensive collective achevée ; et le conseiller·e référent·e est là pour opérer ce contrôle en même temps qu'il/elle accompagne ce jeune. La question de la gestion de l'allocation sera abordée en profondeur dans un prochain item mais il est utile de noter dès maintenant que cela n'est pas sans incidence sur les conditions d'accompagnement des jeunes en Garantie Jeunes ni sur le métier de conseiller·e en insertion professionnelle.

L'accueil des groupes, des « cohortes » de jeunes, n'a pas été non plus sans incidence sur l'organisation des Missions Locales. Habitues à l'accueil individualisé qui peut être ponctué de réunions collectives, les Missions Locales se sont retrouvées à devoir accueillir des groupes de jeunes en continu dans le cadre de la Garantie Jeunes. Cet aspect de l'ingrédient « déroulement » pose deux questions. De la première en découle la seconde : Dans quels locaux accueillir les cohortes Garantie Jeunes ? A cette question deux réponses : soit dans les locaux actuels s'ils le permettent soit dans des locaux « à part » qui seraient conformes à l'accueil de groupe de jeunes en continu sur de gros volumes horaires. Si la deuxième option

¹²¹ FARVAQUE Nicolas, Op. Cit.

est retenue, la deuxième question se pose alors : comment intégrer les équipes de conseiller-es Garantie Jeunes à la Mission Locale si, en plus de la gestion d'un dispositif à part entière, ils se retrouvent isolés du reste de la Mission Locale ?

Fait non négligeable, lorsqu'une Mission Locale ne possède pas le foncier nécessaire, elle se voit dans l'obligation soit de compter sur la générosité des collectivités territoriales qui mettent à leur disposition des locaux gratuitement, soit d'investir dans l'achat ou la location d'un bâtiment adéquat. Cela a donc un coût pour la Mission Locale. Certaines se sont d'ailleurs retrouvées en péril financier¹²² à cause de ce point précis qui n'est donc pas qu'un détail logistique.

Le cas de Marseille (1/2)

La Mission Locale de Marseille a été un cas très révélateur de l'impact du foncier nécessaire à l'accueil de groupes de jeunes dans les locaux de la Mission Locale. L'agglomération marseillaise faisait partie des territoires expérimentaux de la Garantie Jeunes et avait un objectif de 1240 Garantie Jeunes / an et comptait 26 conseiller-es Garantie Jeunes. Il leur fallait donc des locaux pour accueillir cette nouvelle activité. La Mission Locale a alors loué 1500 m² de locaux accessibles aux personnes à mobilité réduite et à proximité des transports en commun. Ainsi, la facture de 240 000€ alourdit son budget car non prise en charge par les financeurs.

Les Missions Locales Maison, Bibliothèque Avenir Jeunes et Avenir Jeunes Piscine ont toutes dû changer de locaux pour accueillir les cohortes de jeunes en Garantie Jeunes. Cela a généré un surcoût pour la Mission Locale Maison, alors que les deux autres ont réussi à se faire prêter des locaux par des collectivités territoriales ou des structures partenaires (AFPA, Maison de l'Emploi, etc.).

2. Le contenu de la Garantie Jeunes

Le « contenu » fait référence à ce « *qui entre dans la composition de*¹²³ ». Nous nous attachons donc ici à étudier la composition des ateliers organisés par les conseiller-es Garantie Jeunes eux-mêmes, les autres collaborateurs de la Mission Locale, les ateliers réalisés par des partenaires, la mallette à outils composée par la DGEFP, les formations à destination des conseiller-es Garantie Jeunes mise en œuvre par la DGEFP.

Le choix a été fait de distinguer le déroulement du contenu alors qu'initialement les deux items étaient couverts par l'étiquette « déroulement ». Lors de la réalisation du plan de thèse,

¹²² Nous revenons sur cette situation dans l'encadré « Le cas de la Mission Locale de Marseille ».

¹²³ Définition sur : <http://stella.atilf.fr/> . « 2. [En parlant de choses] Qui entre dans la composition de. »

il s'est avéré que cela manquait de pertinence. Un deuxième traitement a donc été opéré distinguant le déroulement du contenu comme s'il y avait la forme (le déroulement) et le fond (le contenu). Les entretiens ont été extrêmement riches à propos de cet ingrédient et les enjeux n'étaient pas les mêmes entre déroulement et contenu, les acteurs en présence non plus et leur impact sur le processus n'est pas comparable.

Comme déjà précisé, la Garantie Jeunes a une période collective intensive (période sur laquelle nous focalisons notre objet de recherche) qui est organisée autour d'ateliers animés tantôt par les conseiller-es Garantie Jeunes tantôt par des partenaires. Ces partenaires ont des modalités d'intervention différentes : partenariat, achat de prestations, mobilisation de ressources internes. Le planning de la Garantie Jeunes n'est pas universel mais dépend de chaque Mission Locale. Les thématiques abordées lors de ces ateliers (qui peuvent se passer intramuros ou à l'extérieur des locaux) sont, elles aussi, à la discrétion des équipes des Missions Locales. Cependant, la DGEFP a conçu une « boîte à outils » qui a été présentée dans l'instruction ministérielle du 11 octobre 2013.

Cette boîte à outils se compose de cinq fiches :

- Les objectifs des 10 premiers territoires,
- La commission d'attribution et de suivi,
- Le cahier des charges de l'accompagnement global et intégré,
- L'allocation garantie jeunes,
- Le Cerfa de la Garantie Jeunes.

Mais cette boîte à outils s'accompagne aussi d'une mallette pédagogique dans laquelle se trouve un ensemble d'activités à destination des jeunes et à mettre en place par les conseiller-es. Cet ensemble d'outils pédagogiques pensés par la DGEFP doit permettre aux jeunes d'atteindre les objectifs suivants :

- Être autonome dans les actes de la vie quotidienne, développer sa propre capacité à se mettre en action
- Développer sa culture professionnelle
- Maîtriser les savoirs fondamentaux.

Mais cette mallette pédagogique était aussi pensée comme un support à destination des conseiller-es pour animer la période collective intensive tout en restant dans la « doctrine » de la Garantie Jeunes.

Le planning des ateliers n'est cependant pas identique dans chacune des Missions Locales. Il leur appartient de le penser, le gérer et le mettre en œuvre. Cela nous laissera donc l'opportunité de voir comment les Missions Locales de notre terrain se sont investies de cette mission et quels ateliers elles ont proposé aux jeunes. Au-delà des ateliers proposés, le contenu de la Garantie Jeunes a d'autres enjeux.

En effet, animer les ateliers durant la phase collective intensive de la Garantie Jeunes sollicite autant les jeunes que leurs conseiller-es mais la Garantie Jeunes se déroule en deux phases avec une phase de suivi plus individuel lors de l'immersion en entreprise. L'enjeu se situe sur la manière de concilier l'animation collective d'ateliers lors de la phase 1 qui dure quelques semaines et poursuivre l'accompagnement individualisé sur les 12 mois de la Garantie Jeunes. Les conseiller-es ne peuvent être à la fois dans l'accompagnement individuel et dans l'animation d'un collectif¹²⁴.

La mise en œuvre de partenariats locaux est dans la philosophie de la Garantie Jeunes et les Missions Locales ont l'habitude de travailler avec des partenaires pour accompagner les jeunes car leur cœur de métier est bien l'accompagnement global des jeunes (logement, santé, administratif, emploi, etc.). Cependant, il sera intéressant de voir comment la délégation / la sous-traitance de certains ateliers à des prestataires extérieurs peut devenir une variable d'ajustement permettant aux conseiller-es de concilier accompagnement individuel et période intensive collective.

Mettre en œuvre cette mallette à outils construite par la DGEFP, découvrir un nouveau métier de « conseiller-e Garantie Jeunes » a nécessité la formation des équipes de la Garantie Jeunes. Il est donc intéressant pour comprendre l'ingrédient « contenu » de s'intéresser à la manière dont la « doctrine » de la Garantie Jeunes et du métier qui lui est relié ont évolué dans le processus de généralisation de la Garantie Jeunes.

¹²⁴ Nous n'aborderons pas ici la question de la gestion de la partie administrative de la Garantie Jeunes que nous aborderons dans un prochain item.

« La formation à la Garantie Jeunes est organisée en deux modules de 28 heures chacun sur une durée de 4 jours : valorisation des aptitudes et des capacités en intégrant un accompagnement à dimension collective et stratégies d'opportunité et mises en périodes essayées en s'appuyant sur une démarche d'appui conseil ». La DGEFP a assuré directement et en totalité la formation des conseiller-es de la première vague qui se sont ensuite chargés de former d'autres conseillers en devenant conseiller-es « démultiplicateurs » (nous aborderons ce point particulier dans l'ingrédient « innovation »).

3. La sélection des jeunes pour intégrer la Garantie Jeunes

La sélection est un « processus (opération volontaire et méthodique, phénomène inconscient ou automatique) par lequel, à l'intérieur d'un ensemble donné, certains éléments (personnes ou choses) sont choisis, retenus à l'exclusion des autres, en fonction de caractéristiques déterminées, éventuellement impliquées par une certaine fin¹²⁵. ». Cet ingrédient du processus fait référence aux instances de sélection des jeunes entrant en Garantie Jeunes, de la manière dont les critères de sélection édictés par la DGEFP ont été respectés et demande à s'interroger sur qui touche ou doit toucher la Garantie Jeunes.

La Garantie Jeunes a un inchangé depuis son expérimentation : les critères de sélection des jeunes qui sont fixés à l'article L.5131-6 du code du travail. En effet, ce dispositif a été conçu pour les jeunes ni en emploi, ni en formation, ni scolarisés depuis plus de 6 mois (NEET) âgés de 16 ans à 25 ans révolus, vulnérables.

Les conditions d'accès des mineurs à la Garantie Jeunes sont quant à elles variables selon les séquences du processus de généralisation du dispositif et leur intégration dans les groupes est une réelle interrogation pour certain-es professionnel·les. Nous aurons l'occasion d'en rediscuter plus en tard lorsque nous aborderons la question des cohortes spécifiques et l'injonction de prescription.

Les conditions d'âge et de statut de « NEET » sont objectivables bien que l'on puisse être NEET par intermittence. Une mission d'intérim d'une journée pourrait par exemple remettre en

¹²⁵ Définition sur : <http://stella.atilf.fr>

cause ce statut à l'instant T. Cependant, une fois la mission terminée, si la même personne est non scolarisée et sans formation, elle redevient NEET.

Un réel enjeu s'est cristallisé sur les conditions de vulnérabilité qui peuvent parfois être plus floues. Des critères de vulnérabilités économiques sont énoncés dans les textes officiels comme la décohabitation du foyer parental ou l'absence de soutien familial, des revenus inférieurs aux minimas sociaux, mais qu'en est-il de la vulnérabilité sociale ? Celle-ci n'est pas définie avec précision.

Être un·e jeune NEET vulnérable peut donc ne pas faire consensus et être laissé à la discrétion des différents acteurs ce qui laisse présager des interprétions différentes en fonction des intérêts / objectifs des uns et des autres.

Une autre notion peut être subjective et laissée à la discrétion des opérateur·trices : « *Être prêt à s'engager dans un accompagnement intensif* ». Pourtant, cette condition est édictée par le Ministère du travail¹²⁶ et elle est au cœur des débats depuis les premières réflexions sur la construction de la Garantie Jeunes. « Être prêt·e à » n'a certainement pas le même sens pour la DGEFP et pour un·e conseiller·e Garantie Jeunes. De la même manière, « être prêt·e à » pourrait ne pas avoir la même définition entre un·e conseiller·e Garantie Jeunes qui accompagne un·e jeune et un·e manager.eures qui pilote le dispositif. Les intérêts pouvant être divergents, cela peut impacter la sélection d'un jeune. Nous aborderons à nouveau cette thématique lorsque nous traiterons la question de l'industrialisation puis de l'institutionnalisation de la Garantie Jeunes.

Dire que les critères de sélection des jeunes sont laissés à la libre appréciation n'est cependant pas complètement vrai. En effet, une commission d'attribution et de suivi¹²⁷ a été mise en place dès l'expérimentation. Cette commission a un rôle d'attribution et un rôle d'animation du partenariat. Composée de différents partenaires, dont des représentant·es de l'État (Préfet·te ou son / sa représentante), la commission valide ou invalide les demandes d'entrée en Garantie Jeunes en fonction des critères. Cette commission a pu être un lieu de débat sur

¹²⁶ Garantie Jeunes : fiche pratique, Ministère du Travail, publiée le 21.01.2015 et mise à jour le 17.05.2019

¹²⁷ Les Commissions d'intégration et de suivi, puis les Commissions de Suivi peuvent être considérées comme des « magistrature sociales » c'est-à-dire des « *instances locales, relativement autonomes, insistant sur l'équité, qui [...] ont en commun de mener une expertise collégiale, de faire face à des problèmes de stabilisation de leurs critères de jugements, de chercher la bonne distance avec les demandeurs.* » Bertrand Louis, *Situations et problématiques : le travail d'une magistrature sociale par ses mots*. Droit et société. 2012.

la notion de vulnérabilité et de ce qu'est « *être prêt à s'engager dans un accompagnement intensif* ».

Mais, et c'est peut-être une des évolutions du dispositif la plus importante, la commission de sélection pensée lors de l'expérimentation de la Garantie Jeunes n'est en rien celle qui agit lors de la généralisation et ces évolutions ont été glissantes lors de son déploiement.

La Garantie Jeunes est devenue un droit conditionnel, ce qui n'est pas négligeable sur la sélection. Les jeunes répondants aux critères « ont le droit » à la Garantie Jeunes. Les enjeux de cette commission ont mobilisé beaucoup d'énergie de la part de certains acteurs. Nous sommes ici sur une partie descriptive des ingrédients, et non dynamique. Nous reviendrons donc précisément sur l'évolution de cet ingrédient et l'impact des moteurs sur le séquençage du processus de généralisation de la Garantie Jeunes.

4. La prescription de la Garantie Jeunes

La « prescription » est un terme plus complexe à définir tant il est utilisé de manière spontanée par l'ensemble des personnes rencontrées. Cependant, ce terme si fréquemment usité n'a pas de définition lorsqu'il s'agit d'un dispositif. Si nous devons appliquer une définition, elle se rapprocherait de celle qui fait référence à la prescription médicale : « *Donner des conseils, des ordres, recommander fermement des soins ou un certain traitement à un patient.*¹²⁸ ». Dans la même sémantique, il est régulièrement fait référence au « prescripteur » qui serait alors la « *personne qui prescrit, ordonne, plus particulièrement qui recommande, conseille l'achat d'un produit, la prise d'un médicament.*¹²⁹ ». Encore une fois, la définition n'est pas en adéquation avec notre objet de recherche. Cependant, les professionnel·les de l'insertion font leurs ces deux termes.

La prescription est alors le fait de positionner un·e jeune sur un dispositif. Le prescripteur·trice est la personne (conseiller·e en insertion sociale et professionnelle ou partenaire) qui

¹²⁸ Définition sur : <http://stella.atilf.fr>

¹²⁹ Définition sur : <http://stella.atilf.fr>

positionne le·a jeune sur le dispositif. Le prescripteur·trice est le·a professionnel·le de l'insertion qui prescrit, qui inscrit un·e jeune sur le dispositif. Thomas Perilleux et Mirelle Cifali se réclamant de la sociologique dans une « approche clinique » font usage de cette sémantique dans leurs travaux¹³⁰. Lynda Lavitry aborde également la pénétration du vocabulaire médical « prescription », « diagnostic » et l'explique par la « *la dimension socio technique de l'activité. (...) la volonté de rationaliser la démarche et de la rendre professionnelle, en faisant référence à un idéal de service de neutralité affective (...) d'un savoir sur une personne transformée en objet d'investigation jusqu'à ce que les résultats soient restitués* » et de la « *psychologisation du chômage pour occulter le manque d'emploi, i.e. la substitution des moyens techniques de lutte contre le chômage par des moyens cliniques, privilégiant un traitement centré sur les carences de l'individu* »¹³¹. Léa Lima¹³², quant à elle, rattache l'introduction du vocable à connotation médicale dans les métiers de l'insertion à Armand Hatchuel qui distingue trois formes de prescription :

- « *La « prescription de fait » en apportant aux jeunes une confirmation ou une infirmation des caractéristiques d'un produit de formation (un diplôme, une certification, un organisme) ou d'une mesure.*
- *La « prescription technique », qui élargit le champ de connaissance et d'usage du demandeur en lui indiquant l'existence d'autres organismes ou dispositifs que celui pour lequel il est initialement venu prendre un conseil, ou en l'orientant vers d'autres stratégies d'usage de la formation ou du dispositif. Les professionnels utilisent leurs connaissances sur les règles explicites et implicites d'accès aux dispositifs pour éclairer les demandeurs sur les ficelles du recours aux aides, dispositifs ou mesures.*
- *La « prescription de jugement » qui fait valoir une évaluation du produit. Les conseillers d'insertion en Mission Locale revendiquent un jugement sur la valeur des organismes de formation prestataires de mesures. C'est même un de leurs champ d'expertise le plus régulièrement sollicité. L'ancienneté sur un territoire leur permet d'acquérir un savoir à la fois expérientiel et*

¹³⁰ CIFALI, Mireille, THEBERGE Mariette et Michelle BOURASSA, dir. *Cliniques actuelles de l'accompagnement*. Paris. L'Harmattan. 2010. Savoir et formation.

¹³¹ LAVITRY, Lynda. *Flexibilité des chômeurs, mode d'emploi. Les conseillers à l'emploi à l'épreuve de l'activation*. PUF. 2015. Partage de Savoirs.

¹³² LIMA, L. Op. cit.

réputationnel sur la qualité des organismes de formations et des opérateurs qui y officient. »

Cet ingrédient, la prescription, fait référence au volume de jeunes NEETs vulnérables devant être positionnés sur la Garantie Jeunes, sur l'estimation du volume de NEETs vulnérables en présence sur le territoire de la Mission Locale, sur les conditions dans lesquelles les conseiller-es prescrivent de la Garantie Jeunes, sur la place de la Garantie Jeunes dans le parcours des jeunes. Enfin, cet ingrédient fait aussi écho au financement des Missions Locales qui reçoivent un financement en fonction du nombre de parcours réalisés.

Il a été choisi de différencier « sélection des jeunes » et « prescription ». Le premier encodage des entretiens distinguait « Orientation des jeunes » et « Traitement et jugement sur les bénéficiaires » mais cela rendait le traitement moins pertinent. En effet, les enjeux ne sont pas les mêmes, et lorsqu'on opère un traitement avec l'étiquette « orientation des jeunes », on englobe la notion de « sélection » et de « prescription ». De la même manière, le « traitement et le jugement sur le bénéficiaire » dépend finalement d'une part des critères de sélection mais aussi de la manière dont les professionnel·les prescrivent le dispositif. C'est pourquoi nous avons retraité l'ensemble des entretiens avec les étiquettes « sélection des jeunes » et « prescription » qui correspondent à des ingrédients clés du processus.

Un volume de prescription est « négocié » entre l'État et les Missions Locales via les dialogues de gestion entre la Direccte et la structure. Ce volume de prescription s'appuie sur une estimation par l'État, à partir de la procédure CEdipe, du nombre de NEETs sur le territoire de la Mission Locale. Or, *« la cible ne correspond nullement au nombre de NEETs en France, mais au sous-groupe de jeunes NEETs vulnérables socialement et/ou financièrement, mobilisables dans l'emploi et identifiés par les acteurs du social et de l'emploi¹³³. »* Le delta entre le nombre de NEETs et le nombre de NEETs vulnérables mobilisables ne peut pas être déterminé *a priori* mais seulement *a posteriori* et, comme nous l'avons abordé dans l'ingrédient « sélection », la notion de vulnérabilité est floue.

¹³³ LOUISON-LERUSTE, Marie, COURONNÉ Julie et SARFATI François. Op. cit.

	Part de jeunes de niveau infra V ou V sans diplôme	Part de jeunes « NEET »
Jeunes accueillis pour la première fois en missions locale	31,9 %	85,2 %
Jeunes entrés en accompagnement contractualisé national	41,5 %	81,5 %

Source : CNML-DGEFP-Bureau « Métier » ; base de données I-Milo.

Figure 5 : Proportion de jeunes très peu diplômés et de NEET dans les Missions Locales

La détermination du volume de Garantie Jeunes attendu par structure est donc approximative, et malgré cela, le volume de Garantie Jeunes à réaliser engage la Mission Locale et son budget.

Un parcours en Garantie Jeunes « rapporte » 1 600€ à la structure s’il est réalisé dans sa totalité et justifié. La boîte à outils de la Garantie Jeunes précise que « *la Mission Locale devrait, a minima, permettre l’entrée sur 12 mois glissants de 80 à 100 jeunes par binôme de conseillers, soit entre 40 et 50 jeunes en portefeuille par conseiller ETP* ». La « *taille optimale (des cohortes) d’un point de vue financier est de 15 jeunes, d’un point de vue pédagogique, 12* ¹³⁴ ».

Le mode de financement de la Garantie Jeunes a beaucoup évolué mais est toujours resté un enjeu central de la Garantie Jeunes tant pour la gestion financière de la Mission Locale que pour le métier de conseiller-e Garantie Jeunes.

En effet, la volumétrie de prescription de Garantie Jeunes a un impact sur la manière dont les opérateur-trices de terrain prescrivent le dispositif. Là encore, il n’y a pas consensus entre les acteurs sur le meilleur moment pour prescrire une Garantie Jeunes (Dès le premier accueil ? Lorsque l’on connaît le jeune ? Prêt-à-l’emploi ou levée des freins périphériques en amont ou pendant la Garantie Jeunes ?). Contrairement à la médecine, il n’y a pas de recommandations à suivre ce qui laisse une marge de manœuvre non négligeable aux Missions Locales. Cependant, cette marge de manœuvre est à relativiser car elle n’a pas été toujours la même

¹³⁴ LOUISON-LERUSTE, Marie, COURONNÉ Julie et SARFATI François. Op. cit.

dans le processus d'extension de la Garantie Jeunes et a pu être une source d'incertitudes, de pression pour les structures et les conseillers.

François Sarfati le rappelle, la décision politique « *repose de manière importante sur la volonté d'afficher un objectif quantitatif important de nature à « redonner espoir aux nouvelles générations* ¹³⁵ ». Pour atteindre cet objectif de prescription de Garantie Jeunes, il faut aussi avoir les jeunes pouvant entrer dans le dispositif.

Alors que le « *sourcing* » du public devait être ouvert à l'ensemble des partenaires œuvrant dans le domaine de la jeunesse et susceptible d'être en contact avec le public-cible de la Garantie Jeunes, il s'est quasi exclusivement reporté sur les Missions Locales. Seules les Missions Locales peuvent valider un dossier d'entrée en Garantie Jeunes mais les partenaires (PJJ, Club de prévention, assistant·e de service social, etc.) peuvent présenter des dossiers en commission. Dans les faits, les partenaires orientent les jeunes vers la Mission Locale et il est laissé à l'expertise des conseiller·es de prescrire la Garantie Jeunes.

Nous ferons la démonstration par la suite que l'injonction à prescrire est un facteur clef du processus de généralisation de la Garantie Jeunes qui a induit son industrialisation et donc, *in fine*, son institutionnalisation.

5. La gestion de l'allocation

La gestion de l'allocation fait écho à l'« *action de gérer les affaires d'autrui et, par extension, ses propres affaires ; manière dont on les gère* ¹³⁶ ». Elle peut donc être entendue dans une double acception, gérer signifiant à la fois « *administrer (une affaire, des intérêts) pour le compte d'autrui* » mais aussi « *administrer, prendre en charge ses biens, ses propres affaires* ». Chaque jeune en Garantie Jeunes a, étant donné la conception de la Garantie Jeunes, une allocation équivalente au Revenu de Solidarité Active. Le versement de cette allocation est soumis à un certain nombre de conditions et à des engagements réciproques entre bénéficiaires et personnes en charge du paiement de cette allocation. Si ceux-ci ne sont pas

¹³⁵ SARFATI, François. Op. cit. Thèse HDR.

¹³⁶ Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales : <https://www.cnrtl.fr/definition/gestion> (site consulté le 08.04.20)

respectés, alors, l'allocation pourra être amputée. Ici, nous prendrons bien l'action de « gérer » l'allocation dans ces deux sens : gérer pour autrui et gérer pour soi¹³⁷.

Cet ingrédient recouvre les règles de versement et de retrait de l'allocation, la chaîne de sanction qui peut mener au retrait de l'allocation, les acteurs qui entrent dans la chaîne d'édition des sanctions financières mais aussi l'impact que cela a sur la relation entre jeune et conseiller-e Garantie Jeunes et sur la manière dont les jeunes utilisent leur allocation.

Aucune aide sociale de type « revenu minimum » n'existait pour les moins de 25 ans avant la Garantie Jeunes et l'allocation qui y est adossée. C'est une des plus grandes innovations dans les dispositifs d'insertion sociale et professionnelle à destination du public jeune.

La fiche pratique de la Garantie Jeunes rédigée par le Ministère du Travail¹³⁸ précise que l'allocation Garantie Jeunes est à peu près équivalente au Revenu de Solidarité Active (564,78€), soit 497,01€ au 31 mai 2020. Elle a pour objectif « *d'amener les jeunes en situation de grande précarité vers l'autonomie par l'organisation (...) pour appuyer et sécuriser ce parcours dynamique (...) l'allocation forfaitaire afin de lui garantir une stabilité financière, tout en préservant sa motivation (...)*¹³⁹ ». La DGEFP insiste bien dans ce même document sur le fait qu'elle est destinée à des jeunes « *motivés et volontaires : le jeune doit être prêt à venir tous les jours* » et ne pas espérer « *l'octroi d'une simple allocation.* »

L'allocation est cumulable avec des revenus d'activité¹⁴⁰ s'ils ne dépassent pas le plafond de 300 € par mois. Au-delà de ce plafond, l'allocation est dégressive. Elle est supprimée lorsque le total des ressources atteint 1 231,53 €. Mais l'allocation de la Garantie Jeunes n'est pas

¹³⁷ Définition sur : <http://stella.atilf.fr>

¹³⁸ Garantie Jeunes : fiche pratique. Ministère du Travail. Publiée le 21.01.15 et mise à jour le 17.05.19

¹³⁹ La boîte à outils pour le déploiement de la Garantie Jeunes, Direction Générale à l'Emploi et la Formation Professionnelle, 25.10.2013.

¹⁴⁰ Les revenus suivants sont considérés comme des revenus d'activité : Revenus de stages de formation professionnelle - Indemnités journalières (congrés de maternité, de paternité ou d'adoption ; incapacité physique de continuer ou reprendre le travail, accident du travail, maladie professionnelle) - Rémunération garantie perçue par les travailleurs handicapés admis dans un établissement ou un service d'aide par le travail (Ésat) - Rémunération perçue dans le cadre d'une action ayant pour objet l'adaptation à la vie active - Allocations de chômage - Dédommagement de l'aidant familial - Sommes perçues pour leur participation à un travail destiné à leur insertion sociale par les personnes accueillies dans les organismes d'accueil communautaire et d'activités solidaires - Prestation compensatoire - Pensions alimentaires - Rentes allouées aux victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles - Bourses d'études - Allocation pour la diversité dans la fonction publique - Revenus tirés de stages étudiants

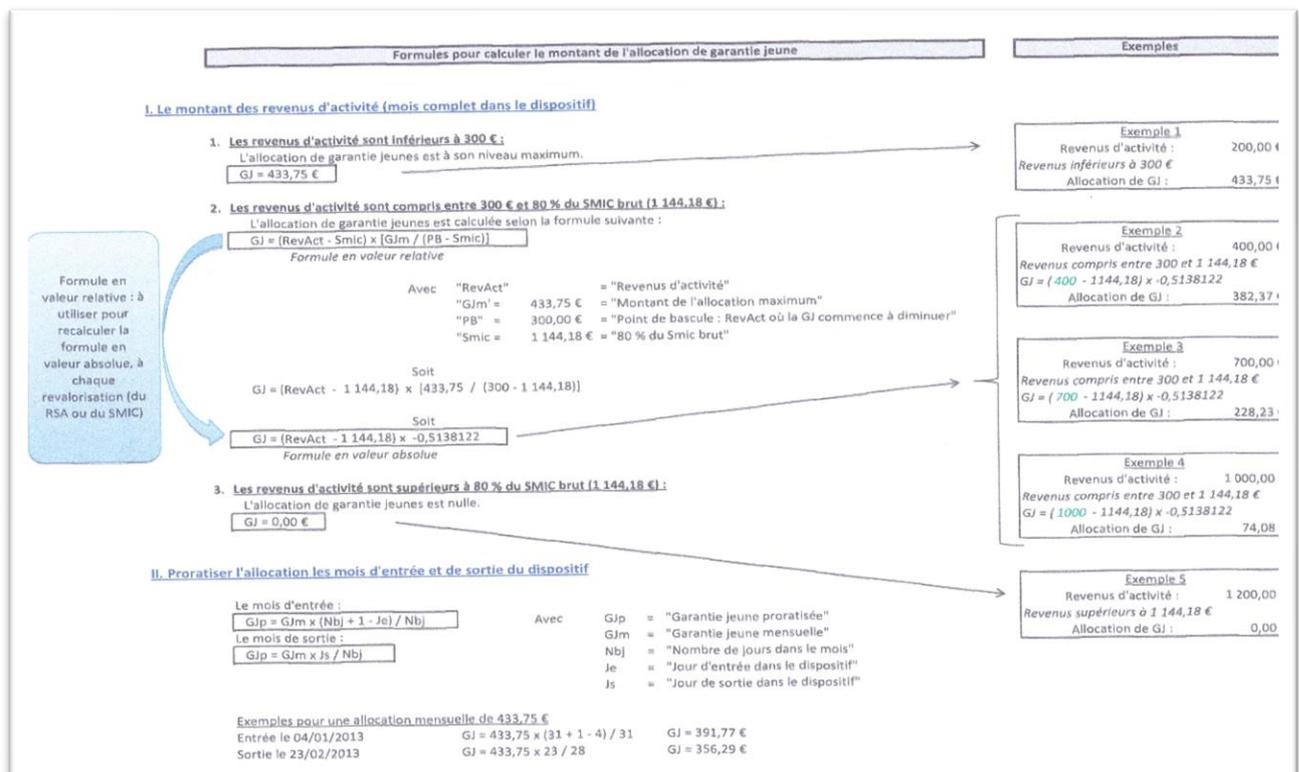
cumulable avec l'indemnité de service civique car la signature d'un service civique suspend l'allocation Garantie Jeunes.

L'allocation n'est pas cumulable avec la prime d'activité sauf si le-la jeune a une personne à charge : le versement de l'allocation prend alors fin, à compter de l'ouverture du droit à la prime d'activité. Toutefois, lorsqu'un droit à la prime d'activité est ouvert au titre d'une activité antérieure à l'entrée dans la Garantie Jeunes, la prime correspondant à cette période d'activité demeure cumulable avec l'allocation.

L'allocation n'est pas cumulable avec le revenu de solidarité active (RSA) sauf si le-la jeune est un-e enfant à charge d'un foyer allocataire du RSA.

L'allocation de la Garantie Jeunes n'a pas vocation à gérer des situations d'urgence, le Fonds d'Aide aux Jeunes étant prévu pour ces situations-là.

Figure 6 : Formule pour calculer le montant de l'allocation de Garantie Jeunes



L'allocation est versée mensuellement et directement aux jeunes, à terme échu (janvier payé début - mi-février) par l'Agence de services et de paiement (ASP) ce qui n'est pas sans conséquence sur les sanctions liées au non-respect des engagements par les jeunes.

Le corolaire du versement d'une allocation versée sous conditions d'engagements est le retrait de cette allocation en cas de non-respect de ces derniers. Cette « sanction » financière pose des questions à deux égards : sur la relation entre le ou la jeune et son-sa conseiller-e référent-e, et sur les répercussions sur la vie quotidienne d'un jeune vulnérable à qui l'on retire tout ou partie de son allocation.

S'il n'y a pas eu de règles écrites sur la chaîne de sanction à l'encontre des jeunes en cas de non-respect des engagements ou du règlement intérieur de la Garantie Jeunes, il y a eu des évolutions dans le processus de généralisation de la Garantie Jeunes. Cependant, le retrait de l'allocation a toujours dû être validé par la Commission de suivi et le jeune a la possibilité de défendre son dossier.

Autant il peut y avoir des divergences entre les acteurs sur la motivation réelle des jeunes qui sont en Garantie Jeunes et qui n'y seraient que pour cette allocation, autant il y a consensus sur le fait que l'allocation modifie l'accompagnement entre les jeunes et leurs conseiller-es. Nous aurons l'occasion de rediscuter de cette relation entre jeune et conseiller Garantie Jeunes et de la gestion de l'allocation par les jeunes dans le chapitre suivant.

6. L'encadrement des jeunes en Garantie Jeunes

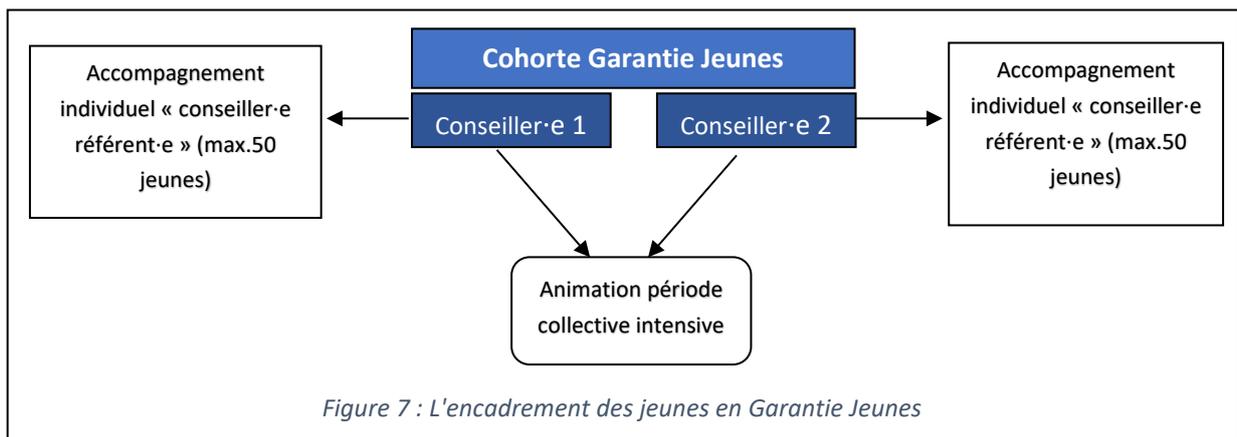
Encadrer signifiant « *assumer le rôle d'un cadre (...) dans la formation ou le travail du personnel*¹⁴¹ », l'encadrement peut être entendu comme étant « *l'action d'encadrer un groupe ; ensemble des personnes qui ont la responsabilité d'un groupe* »¹⁴². Ici, cet ingrédient fait référence aux équipes qui encadrent la Garantie Jeunes, aux conseiller-es qui animent le dispositif celles et ceux que l'on nomme communément les « conseiller-es Garantie Jeunes ». En effet, l'encadrement des jeunes en Garantie Jeunes a pu cristalliser des tensions à plusieurs niveaux. Nous appréhenderons ici comment les équipes de conseiller-es Garantie Jeunes se sont constituées, avec quel(s) profil(s), quel(s) statut(s), quelle ancienneté et quelle proximité avec le cœur de métier des conseiller-es Mission Locale. On abordera aussi le « portefeuille » de ces conseiller-es et l'impact de l'arrivée de ces équipes Garantie Jeunes sur l'organisation

¹⁴¹ Définition sur : <http://stella.atilf.fr>

¹⁴² <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/encadrement/29066>

Mission Locale. Les thématiques « Portefeuille » et « Place physique occupée par les équipes Garantie Jeunes » sont citées dans l'ingrédient « Déroulé » mais elles n'y sont pas traitées. En effet, elles sont un constat dans l'ingrédient « Déroulé » de la Garantie Jeunes mais ne cristallisent des enjeux qu'au regard de l'ingrédient « Encadrement ».

Là où les conseiller·es Mission Locale recevaient le public en face à face, la Garantie Jeunes a vu se développer une nouvelle pratique : l'animation de cohorte, en binôme. En effet, « *La quasi-totalité des Missions Locales ont suivi le cahier des charges [rédigé par la DGEFP] qui proposait le principe d'un travail en binôme* » précisait en 2016 un ensemble de chercheuses et chercheurs missionnés pour évaluer la Garantie Jeunes¹⁴³. Ainsi, des équipes de deux conseiller·es étaient dédiées à l'animation de la Garantie Jeunes et se chargeaient d'animer la phase collective intensive et de se répartir les jeunes pour le suivi individualisé avec un portefeuille maximum de 50 jeunes chacun, en file active.



Cet objectif de 50 jeunes en file active dans le portefeuille des conseiller·es Garantie Jeunes avait vocation à proposer un accompagnement individuel plus renforcé que les accompagnements déjà proposés par les conseiller·es dans les autres dispositifs de la Mission Locale et qui peuvent avoir le double ou le triple de jeunes à accompagner dans leur portefeuille.

Quant au travail en binôme cela devait permettre d'une part, l'animation du groupe et d'autre part, le partage des tâches entre les deux professionnel·les. Mais il y a aussi une raison

¹⁴³ LOUISON-LERUSTE, Marie, COURONNÉ Julie et SARFATI François. Op. cit.

gestionnaire : le Fonds Social Européen. En effet, pour obtenir le financement européen des postes de conseiller-es sur la Garantie Jeunes, il fallait pouvoir justifier des actions menées dans ce cadre-là. Lorsqu'une équipe est dédiée à la Garantie Jeunes, l'ensemble des actions qu'elle mène est donc dédié à ce dispositif et la justification en Equivalent Temps Plein se fait de facto.

Ainsi, des équipes Garantie Jeunes se sont constituées autour d'un dispositif spécifique, la Garantie Jeunes. Comme nous avons pu le présenter plus tôt, certaines Missions Locales ont dû opter pour l'utilisation de locaux spécifiques pour les cohortes et les équipes de conseiller-es Garantie Jeunes ne pouvant être accueillies au sein des locaux existants. Des interrogations sur l'existence, au sein de la Mission locale, d'une « deuxième Mission Locale » organisée autour d'un dispositif et d'équipes « à part » ont été source d'intenses discussions entre différents acteurs, ce qui a fait évoluer la notion de binôme ou encore l'intégration des équipes Garantie Jeunes au sein de la Mission Locale.

L'enjeu de l'équilibre à préserver au sein des Missions Locales avec l'arrivée du dispositif a pu se jouer à un autre niveau également : le recrutement des équipes d'encadrement de la Garantie Jeunes. En effet, il a fallu réaliser d'importants recrutements pour activer la Garantie Jeunes. Comme l'a souligné M. Kroichvili de l'Union Nationale des Missions Locales lors de notre entretien, « *la Garantie Jeunes pour un groupe de 100 jeunes, c'est 3 recrutements, 2 conseillers et 4/5 d'ETP d'agent administratif* ». Se sont alors posées des questions parfois plus ou moins urgentes, les Missions Locales n'ayant pas toutes les mêmes délais pour y répondre : Qui recruter ? En interne ? En externe ? Sur quel(s) profil(s) ?

Mais le profil des encadrant-es de la Mission Locale n'est pas sans incidence sur le dispositif en lui-même et sur la dynamique même de la Mission Locale. Comme nous avons déjà eu l'opportunité de le dire, et nous y reviendrons plus en détail par la suite, la Garantie Jeunes invente un nouveau métier de conseiller-e Garantie Jeunes dans une structure avec une antériorité et des habitudes professionnelles déjà ancrées, routinisées. Des crispations ont pu alors émerger entre les équipes Garantie Jeunes et le reste des équipes des Missions Locales, ne serait-ce que sur le statut de recrutement des conseiller-es : niveau 1 ou niveau 2 ? Ou sur leur liberté réelle de rester en poste ou d'être « désigné-es volontaires » pour aller œuvrer sur la Garantie Jeunes.

Lorsque les Missions Locales ne bénéficiaient pas des ressources humaines nécessaires au sein de la structure pour les postes de conseiller-es Garantie Jeunes, elles ouvraient le recrutement en externe. La nature des contrats (précaires ou pérennes) et le profil (insertion, formation pour adulte, agent de placement, animation, etc.) des conseiller-es recruté-es et chargés d'encadrer la Garantie Jeunes se sont retrouvés au cœur des préoccupations tant des conseiller-es recruté-es que de leurs collègues.

L'ingrédient « encadrement » sera à mettre en perspective avec les moteurs pour comprendre l'évolution des équipes Garantie Jeunes au fur et à mesure des séquences du processus de généralisation de la Garantie Jeunes.

7. L'innovation en Garantie Jeunes

L'innovation, qui est l'action d'innover, c'est-à-dire d'« *Introduire du neuf dans quelque chose qui a un caractère bien établi*¹⁴⁴ » est un ingrédient qui prend en compte la place des jeunes dans le choix du contenu de la période collective de la Garantie Jeunes, la possibilité pour les équipes des Missions Locales de mettre en œuvre des ateliers novateurs. Cet ingrédient est dissocié de l'ingrédient « Contenu » car il permet de mettre en exergue la place des acteurs dans le déploiement et la généralisation de la Garantie Jeunes. Certes, l'innovation pourrait être considérée comme un des aspects du contenu de la période collective de la Garantie Jeunes mais ce serait se priver d'étudier les enjeux qui se cristallisent autour de cette notion. C'est pour cette même raison que nous aborderons la question des « conseiller-es démultiplicateurs » avec l'ingrédient « innovation » et non « encadrement », bien que ce soient des conseiller-es Garantie Jeunes qui ont en charge la démultiplication de la Garantie Jeunes sur le territoire.

Comme nous avons pu le préciser, une boîte à outils avec un cahier des charges a été diffusée par la DGEFP afin que les conseiller-es s'approprient la « doctrine » de la Garantie Jeunes. Cependant, il a été question dès le départ d'un projet coconstruit avec comme leitmotiv « l'innovation » : innovation territoriale dans les partenariats à mettre en place pour que la

¹⁴⁴ Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales : <https://www.cnrtl.fr/definition/gestion> (site consulté le 08.04.20)

Garantie Jeunes puisse proposer un accompagnement le plus complet pour les jeunes, innovation sur la forme (période de collectif intensif, immersion en entreprise, équipe dédiée à la Garantie Jeunes, etc.) et sur le fond (*workfirst*, allocation, etc.). Ainsi, les équipes Garantie Jeunes avaient pour mission de faire de la Garantie Jeunes sur-mesure en fonction des spécificités territoriales tout en suivant un cahier des charges très détaillé venant de la DGEFP. La Garantie Jeunes se retrouve donc dans une situation qui fait se confronter l'innovation en étant libre de proposer aux jeunes ce dont ils ont besoin et des restrictions venant d'un dispositif pouvant être considéré comme *top-down*. En mettant cet aspect de l'ingrédient « innovation » en perspective avec l'ingrédient « acteurs », nous appréhenderons la possibilité d'innover dans la contrainte.

La DGEFP a assuré directement et en totalité en décembre 2013 la formation des conseiller-es Garantie Jeunes. Ensuite, ce sont des conseillers démultiplicateurs, formés lors de la première phase, qui ont été chargés de la formation de leurs homologues. Les conseiller-es démultiplicateurs avaient donc pour mission de former les conseiller-es à partir de la formation dispensée par la DGEFP. « Ces « *conseillers démultiplicateurs* » sont chargés d'assurer la suite du programme de formation : un groupe de sept duos de conseillers démultiplicateurs est envisagé au plan national¹⁴⁵ ». La diffusion des bonnes pratiques s'est ainsi transmise. Il sera donc intéressant d'appréhender la place que la formation initiale des conseiller-e a pu avoir dans ce dispositif.

Certaines Missions Locales ont organisé, à la demande (parfois insistante) des Préfectures, des cohortes spécifiques pour les migrant-es et/ou pour les mineur-es et/ou pour les alternant-es. La question des cohortes spécifiques devait être initialement abordée dans l'ingrédient « Prescription » mais il est apparu qu'en le traitant dans cet ingrédient-là, un jugement définitif était fait sur la constitution des cohortes spécifiques. Nous partions du postulat que les cohortes spécifiques étaient mises en œuvre pour atteindre l'objectif de prescription et non dans le possible intérêt des jeunes intégrant ces cohortes-là. Il a ensuite été question de les traiter dans l'ingrédient « Sélection » car cela laissait une chance aux cohortes spécifiques que l'on s'interroge sur l'ajout de critères de sélection et sur l'objectif de constituer ces

¹⁴⁵ Union nationale des Missions Locales. *Formation Garantie Jeunes et CEP : les Missions Locales et l'État signent un EDEC*. Syndicat d'employeurs. Lundi 13 avril 2015.
EDEC : Engagement de développement de l'emploi et des compétences.

cohortes spécifiques de façon un peu plus nuancée. Finalement, nous traiterons ici la question des « cohortes spécifiques ». En effet, ce sont des approches innovantes dans le sens où elles dérogent à la règle générale, elles apportent un nouveau procédé. Une fois mises en perspectives, les « cohortes spécifiques » feront écho à la notion de sélection et de prescription. Par cohortes spécifiques, nous entendons des cohortes déjà fléchées sur des publics spécifiques : alternant·es, migrant·es, quartiers politique de la ville, mineur·es. Bien que ces cohortes n'aient pas lieu dans toutes les Missions Locales, il est intéressant d'appréhender les enjeux qui se jouent autour et la manière dont les différents acteurs s'en saisissent.

La co-construction était également envisagée entre les jeunes et les encadrant·es. Les jeunes étant motivés et dans une démarche proactive devaient avoir la possibilité de modeler la Garantie Jeunes à leurs envies/besoins afin qu'ils se sentent loin de ce que pouvait proposer le système scolaire. Nous verrons comment les jeunes Garantie Jeunes ont pu prendre leur place dans le dispositif et s'ils ont pu être source d'innovation.

8. La charge administrative liée à la Garantie Jeunes

Ici encore, il est difficile de trouver une définition dans les dictionnaires qui soit parfaitement satisfaisante. L'administratif se réfère à ce qui est administré. Si on prend la définition au sens péjoratif donné par le dictionnaire Trésor de la langue française il s'agit de « *paralyser le fonctionnement sous la masse des règlements*¹⁴⁶ ». Nous aurions souhaité une définition plus neutre rendant compte du travail lié au recueil, au suivi et à l'archivage de documents administratifs type carte nationale d'identité, relevé d'identité bancaire, avis d'imposition, etc. que doivent fournir les jeunes pour être inclus dans la Garantie Jeunes et que doit fournir la Mission Locale aux autorités en charge de les payer pour le service fait. C'est cette acception que nous retiendrons ici. Cependant, rares sont les fois où l'ingrédient « Administratif » a été abordé sans y associer une teneur péjorative.

¹⁴⁶ Définition sur : <http://stella.atilf.fr> (site consulté le 10 avril 2020)

Étudier l'ingrédient « Administratif », c'est appréhender la typologie et le nombre de documents qui doivent être fournis par le/la jeune pour la constitution du dossier d'entrée en Garantie Jeunes, l'impact du financement européen sur la constitution des dossiers, leur suivi et leur valorisation pour obtenir les financements. Bien entendu, il s'agira également de discuter la charge de travail générée par ce travail administratif.

A son démarrage, les jeunes devaient fournir pour pouvoir signer le « contrat d'engagements réciproques Garantie Jeunes » (rempli en 4 exemplaires) :

- Un relevé d'identité bancaire,
- Une pièce d'identité,
- Une attestation CPAM,
- Une attestation sur l'honneur des ressources déclarées,
- Le dernier avis d'imposition ou non-imposition du jeune, de ses parents ou de son conjoint,
- Une autorisation du représentant légal pour les mineurs ou pour les jeunes majeurs sous tutelle ou curatelle,
- Pour les ressortissants hors UE, une copie du titre de séjour avec autorisation de travailler en cours de validité.

Cette liste en elle-même ne semble pas si expansive que ça et les documents demandés semblent banals. Mais, le dispositif a été conçu pour des jeunes vulnérables et pour obtenir certains documents, des démarches auprès de différentes administrations sont à réaliser. Pour avoir un Relevé d'Identité Bancaire, par exemple, il faut un compte en banque et que celui-ci soit uniquement au nom du/de la jeune. Cela nécessite donc de démarcher une banque, prendre rendez-vous avec un-e conseiller-e bancaire et aller au rendez-vous. Pour obtenir un avis d'imposition des parents, lorsqu'il y a rupture familiale, cela complexifie d'avantage les choses et se rendre au centre des impôts n'est pas toujours chose aisée. Contrairement à ce que l'on pourrait penser concernant la génération Z qui est « *la première à évoluer en symbiose avec les technologies de l'information et qui n'aura pas connu le temps où ces dernières n'existaient pas encore*¹⁴⁷ », faire ces démarches, même sur internet, ne leur est pas familier. L'inhabileté numérique des jeunes est un sujet régulièrement abordé lors des

¹⁴⁷ Office québécois de la langue française : http://gdt.oqlf.gouv.qc.ca/ficheOqlf.aspx?Id_Fiche=8874732

entretiens. *In fine*, la réalisation des démarches administratives peut avoir un impact sur l'intégration de jeunes en Garantie Jeunes (quid du non-recours par non-réception de l'offre pour abandon de la demande et/ou inattention aux procédures ? ¹⁴⁸).

Le contrat d'engagements Garantie Jeunes doit être rempli en quatre exemplaires, avec signatures originales et cachet de l'opérateur·trice sur chaque exemplaire. Un exemplaire est remis aux bénéficiaires, un autre est conservé par l'opérateur·trice accompagné de l'ensemble des pièces justificatives de la situation du bénéficiaire, un exemplaire est transmis à l'opérateur·trice à l'Unité Territoriale, enfin, un exemplaire est transmis par l'opérateur·trice à la délégation régionale de l'Agence de services et de paiement.

On peut donc aisément penser que la charge de travail pour l'opérateur·trice est considérable car il s'agit de recueillir tous les documents voire d'aider les jeunes à les obtenir pour, ensuite, faire la saisie dans le logiciel i-milo des données et transmettre à qui de droit ces documents. La charge administrative n'est pas seulement liée à l'entrée des jeunes en Garantie Jeunes, elle se poursuit sur la durée totale du contrat. En effet, les jeunes doivent justifier tous les mois des démarches effectuées pour obtenir des immersions en entreprise et des revenus acquis en cas de contrat de travail pour pouvoir recevoir l'allocation. A chaque stage en entreprise, le·a jeune doit faire signer une convention de stage tripartite, et celle-ci doit être bien remplie (une conseillère Garantie Jeunes estime à 40% le taux de convention bien remplie). Une attestation de la réalité de l'accompagnement par la Mission Locale et une autre justifiant la sortie positive du jeune sont également à joindre au dossier du jeune qui compte environ 90 pages.

L'ensemble de ces informations doit ensuite être numérisé et saisi dans le logiciel. Le financement européen vient s'additionner à cette charge administrative nationale et contraint les Missions Locales à un *reporting* très pointilleux où chaque action faite nécessite un émargement de la part des jeunes et des conseiller·es, des obligations de publicité et de communication. En cas de pièces manquantes, la Mission Locale subit une perte financière car la totalité de la Garantie Jeunes ne sera pas versée. Comme le souligne le directeur de l'Union Nationale des Missions Locales, « *c'est l'éreintement administratif parce que comme c'est*

¹⁴⁸ Selon l'ODENORE (Observatoire des non-recours aux droits et services), le non-recours par non-réception est le fait qu'une personne éligible à un droit, le demande mais ne le reçoit pas ou n'en reçoit qu'une partie. Ces chercheurs l'expliquent par un « abandon de la demande », une « non-adhésion à la proposition », un « arrangement avec le prestataire », une « inattention aux procédures », un « dysfonctionnement du service prestataire » et/ou une « discrimination ».

financé par le fonds social européen, on a les contraintes du FSE, plus les contraintes supplémentaires que met l'État pour être sûr de récupérer les fonds du FSE ».

Les règles administratives ont évolué car certains acteurs se sont mobilisés fortement pour ne pas « subir » cette charge administrative et que l'administratif ne se fasse pas aux dépens de l'accompagnement des jeunes. Une solution trouvée aura été le recrutement d'assistant-e administratif qui se charge du suivi administratif (préparation des cohortes, gestion des fiches de liaisons, préparation des commissions, *reporting*). Cependant, cette option ne peut pas être choisie dans toutes les Missions Locales car elle a un coût important. De plus, certaines tâches ne sont pas déléguables car elles relèvent du suivi de parcours et de l'accompagnement des jeunes que seul-e le ou la conseiller-e référent-e peut réaliser.

9. Les actrices et les acteurs de la Garantie Jeunes

Sans entrer dans le débat sur ce qu'est un acteur en sociologie¹⁴⁹, nous utiliserons l'étiquette « acteur » dans son sens figuré, c'est-à-dire comme étant « *celui qui joue un rôle important, qui prend une part active à une affaire* »¹⁵⁰.

Nous nous appuierons sur des catégories idéal-typiques pour définir les acteurs qui prennent part au déploiement de la Garantie Jeunes. « *Tout objet théorique est nécessairement construit en fonction d'un point de vue mais cette caractéristique, qui est propre à tout objet de connaissance, ne saurait affecter le caractère objectif du discours tenu sur cet objet*¹⁵¹ ».

Nous nous intéresserons donc aux actions engagées par :

- Les institutions européennes,
- La Direction Générale de l'Emploi et la Formation,
- Les institutions représentant le réseau des Missions Locales,
- Les manager-eures de la Garantie Jeunes dans les Missions Locales,
- Les conseiller-es Garantie Jeunes.

¹⁴⁹ MESURE, Sylvie et Patrick SAVIDAN. *Le dictionnaire des sciences humaines*. Paris. PUF. 2006.

¹⁵⁰ <https://www.cnrtl.fr/definition/acteur>

¹⁵¹ MESURE, Sylvie et Patrick SAVIDAN. Op. Cit.

Lorsque nous abordons les institutions européennes, il s'agit de la Commission européenne et du Parlement qui sont à l'initiative de la Garantie européenne pour la jeunesse dans laquelle s'immisce la Garantie Jeunes. D'importants financements ont bénéficié à la Garantie Jeunes ce qui a pu avoir un impact sur le dynamisme de la Garantie Jeunes en France.

Pour la DGEFP, ce sera plus précisément le « *papa de la Garantie Jeunes* », G.O, alors en charge de la conception et de la déclinaison de la Garantie Jeunes. Il ne s'agit pas d'un jugement de valeur mais bien des termes employés par G.O lui-même lorsqu'il se positionne vis-à-vis de la Garantie Jeunes. Ainsi, en entretien, lorsque G.O parle de la DGEFP, il parle de « lui », « le papa de la Garantie Jeunes ». Nous allons donc garder cette terminologie.

Les institutions représentant le réseau des Missions Locales sont de plusieurs ordres mais elles ont toutes un intérêt commun : défendre celui des Missions Locales. Nous mettons dans cette étiquette l'Union Nationale des Missions Locales, les Associations régionales des Missions Locales mais aussi la branche Mission Locale des syndicats.

Gouvernance du réseau des Missions Locales

L'animation et l'organisation nationale des Missions Locales s'articule autour de l'**Union Nationale des Missions Locales (UNML)** qui est le syndicat d'emploi de la branche des Missions Locales. Créée en 2003, sous le statut d'« association loi 1901 », « elle s'est imposée comme un acteur national incontournable en matière d'animation et d'organisation du réseau des Missions Locales se présentant et agitant ainsi comme « représentant du réseau national »¹⁵² et non pas uniquement comme représentant des employeur-es. En 2019, l'ensemble des Associations Régionales des Missions Locales et 92% des Missions Locales étaient adhérentes (442) soit près de 12 000 salariés. L'UNML a été très active lors des négociations avec l'État dans les réflexions menées sur le fond et la forme de la Garantie Jeunes. L'UNML a été nommée dans l'ensemble des entretiens menés au niveau national, régional et par les manager-eurs des Missions Locales *a contrario* de l'**Association Nationale des Directeurs de Missions Locales (ANDML)** qui n'intervient pas dans le dispositif de gouvernance nationale. De fait, nous ne l'avons pas rencontrée (bien qu'une des directrices rencontrées soit membre du bureau de l'ANDML). Cet acteur n'a pas été reconnu par les autres comme partie prenante dans l'organisation ou la mise en œuvre de la Garantie Jeunes.

L'animation régionale des Missions Locales est organisée par les **Associations Régionales des Missions Locales**¹⁵³ (ARML). Elles sont présidées par un-e élu-e local-e et ont des animateurs et animatrices en charge de coordonner les interventions sur le territoire régional et de faire remonter les problématiques locales. Elles sont l'interface entre l'État, les conseils régionaux¹⁵⁴ et départementaux en assurant la représentation des Missions Locales. Au-delà de ces missions de représentation et de coordination, elles « *interviennent en matière de formation des salariés du réseau, en matière de capitalisation (diffusion et mutualisation des pratiques), de gestion et d'animation des systèmes d'information, de communication (construction de supports de communication externe ou interne) et de valorisation de l'action des Missions Locales. Elles jouent également un rôle important en matière de négociation et de mise en œuvre des partenariats avec les autres acteurs et d'observation en analysant l'évolution des caractéristiques et des besoins des jeunes de leur ressort (production des éléments statistiques sur les jeunes accueillis par les Missions Locales et sur leur travail.*¹⁵⁵ ». In fine, les ARML ont joué un rôle très actif dans le déploiement de la Garantie Jeunes sur les différents territoires, notamment en organisant des échanges de bonnes pratiques entre différentes structures. Des sessions de questions – réponses entre les ARML et la DGEFP ont été organisées. Les ARML recevaient les doléances des différentes Missions Locales, les synthétisaient puis les transmettaient à la DGEFP. De nombreux entretiens ont été réalisés avec l'ARML Nouvelle Aquitaine et Auvergne-Rhône Alpes et les références à leurs actions ont été mentionnées régulièrement par les manager-eurs des Missions Locales.

Jusqu'en 2016, il existait le **Conseil National des Missions Locales**¹⁵⁶ (CNML) qui avait pour mission d'assurer l'interface entre l'État, les collectivités et le réseau. Il était représenté par des Présidents désignés par l'État. Nous n'y ferons pas référence dans cette étude car aucun-e acteur-trice n'y a fait référence. Les 2 seuls écrits sur la Garantie Jeunes produits par le CNLM datent de juin et de septembre 2013 et sont descriptifs.

¹⁵² ARAMBOUROU, Simon, CAUSSAT Laurent, PASCAL Alexandre et Charles Varenne (apprenti à l'IGAS). *Rapport sur le modèle économique des missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes*. IGAS. Tome 1. Novembre 2016.

¹⁵³ J'ai été salariée de l'ARML Auvergne durant un an (avec cofinancement de la Direccte Auvergne) afin de réaliser une étude sur le non-recours aux dispositifs d'insertion proposés par les Missions Locales sur la région Auvergne. Cela m'a permis de constater le rôle très actif de l'ARML lors des premières expérimentations de Garantie Jeunes sur l'Allier et le Puy-de-Dôme.

¹⁵⁴ Le Président de l'ARML siège au Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle de sa région (en application du 5° de l'article R-6123-3-3 du Code du Travail).

¹⁵⁵ ARAMBOUROU, Simon, CAUSSAT Laurent, PASCAL Alexandre et Charles Varenne (apprenti à l'IGAS). Op. Cit.

¹⁵⁶ Les missions, la composition et le fonctionnement du CNML étaient définis dans le Livre III (relatif au service public de l'emploi) du Code du Travail.

Les manager·eures de la Garantie Jeunes au sein des Missions Locales ne sont pas toujours les mêmes acteur·trices. Tantôt ce sont les directions, tantôt ce sont des coordinateur·trices qui ont en charge le suivi gestionnaire de la Garantie Jeunes. C'est à elles et à eux que revient la charge de suivre l'atteinte des objectifs du dispositif, de manager les équipes de conseiller·es Garantie Jeunes. Nous faisons bien la distinction entre les manager·eures et les conseiller·es qui sont des opérateurs·trices de terrain et qui n'ont pas forcément les mêmes intérêts que leurs supérieurs hiérarchiques.

Les conseiller·es Garantie Jeunes ont donc en charge la mise en œuvre concrète de la Garantie Jeunes. C'est à eux que revient l'animation de la période collective et l'accompagnement des jeunes durant le temps de leur contrat. Ils, elles, sont donc confronté·es aux jeunes au quotidien et ne sont pas de simples exécutant·es d'un dispositif rigide sur lequel ils, elles n'auraient pas de prises. A noter que l'on différencie les conseiller·es Mission Locale des conseiller·es Garantie Jeunes. Ici, on s'intéresse seulement aux « conseiller·es Garantie Jeunes ».

L'ingrédient « Acteur » regroupe donc différents types d'acteur·trices, l'intérêt étant d'étudier l'impact de leurs interactions sur le processus. Nous avons fait le choix de ne pas intégrer les jeunes comme acteur·trices de leur Garantie Jeunes car la place dans l'organisation et la mise en œuvre du dispositif est (quasi) inexistante. Les jeunes sont cependant au cœur de la Garantie Jeunes car source d'enjeux dans leur sélection mais ne sont pas des acteur·trices du processus.

Le déroulé, le contenu, la sélection, la prescription, l'allocation, l'encadrement, l'innovation, l'administratif et les acteu·s sont donc des ingrédients que nous retiendrons dans l'analyse processuelle de la généralisation de la Garantie Jeunes car ils concentrent un ensemble d'enjeux assez cruciaux. Nous verrons par la suite comment les différents moteurs ont fait évoluer le processus de généralisation de la Garantie Jeunes en lien avec ces différents ingrédients. Il est difficile voire non pertinent de hiérarchiser l'importance des différents ingrédients, chacun ayant joué un rôle dans l'évolution du processus. Chaque ingrédient présenté ici a un impact sur le processus et a pu fortement cristalliser des enjeux à certains moments puis devenir secondaire. C'est parce qu'un processus est dynamique qu'il sera

intéressant par la suite de mettre en lien ingrédients et moteurs afin que nous puissions appréhender le séquençage du processus. Mais nous allons d'abord rester dans le descriptif en présentant les moteurs en présence dans l'évolution du dispositif.

B) Les moteurs du processus : comprendre la motricité de la Garantie Jeunes

1. Appréhender les dynamiques du processus à partir de ses moteurs pour en comprendre les évolutions dans le temps.

« Un processus est caractérisé par un mouvement, de l'activité, des changements. Le concept de « moteur » est indispensable pour définir le mécanisme génératif qui entraîne le mouvement du processus.¹⁵⁷ »

Étudier les moteurs d'un processus permet donc de ne pas entrer dans une logique de causalités expérimentales en décrivant des logiques fermées de la causalité, où « *a cause b et où la probabilité de b sachant que a est plus forte que la probabilité de b* »¹⁵⁸ mais aussi de ne pas entrer dans une logique inverse où l'on décide qu'un processus n'a pas de sens. On se positionne ainsi sur « *une vision intermédiaire, adoptant une conception de la causalité moins déterministe et reposant sur des mécanismes plus complexes, (ce qui) permet de donner une forme d'intelligibilité aux processus. (...) Ainsi, nous ne sommes pas dans une prise de position ontologique des choses qui nous entourent mais c'est une posture épistémologique : les moteurs (...) sont en grande partie créés par le chercheur, l'observateur, afin de rendre compréhensible ce qu'il observe*¹⁵⁹ ».

Dans l'ouvrage dirigé par Ariel Mendez¹⁶⁰, différents types de moteurs sont définis. Avant de pouvoir présenter ceux que nous avons découverts dans le processus de déploiement de la Garantie Jeunes, nous allons définir les quatre archétypes de moteurs de processus pour ensuite pouvoir les mettre en perspective avec notre objet d'étude :

¹⁵⁷ MENDEZ, Ariel., Op. Cit.

¹⁵⁸ *ibid.*

¹⁵⁹ *ibid.*

¹⁶⁰ *ibid.*

- Le moteur programmatique : *« le changement est inscrit dans un programme qui régule le processus de changement. Les séquences suivent le programme. L'état final est connu d'avance, mais plus encore, les séquences de l'évolution vers cet état sont également connues ainsi que leur ordonnancement. »*
- Le moteur évolutionniste : *« trois mécanismes y sont combinés. Premièrement, des variations se produisent au sein d'une population. Ensuite, ces variations sont conservées ou rejetées par des mécanismes de sélection. Enfin, ces évolutions sélectionnées peuvent être conservées et reproduites par des mécanismes de rétention. »*
- Le moteur dialectique : *« l'idée d'une tension entre divers ingrédients comme moteur du changement est au cœur des moteurs dits « dialectiques ». Dans cette approche, on décrit une tension entre au moins deux ingrédients du processus. »*
- Le moteur téléologique : *« le moteur téléologique repose sur une vision différente de la praxis. Plutôt qu'une lutte, c'est l'existence d'un objectif commun et la tentative d'atteindre cet objectif qui est le principe génératif du mouvement. Dans le cas d'une motricité téléologique, le mouvement s'explique par un ensemble de décisions et de passages à l'acte qui modifient les ingrédients et leur agencement (...) Un processus influencé par un moteur téléologique est un processus dans lequel des finalités fortes existent et courbent les décisions et les passages à l'acte. »*

Un moteur n'est, le plus souvent, pas unique dans le processus étudié. Les différents moteurs peuvent être en opposition (effets contraires de deux moteurs), parallèles ou cumulatifs (deux moteurs induisent le même mouvement dans les ingrédients) et enchâssés (un moteur principal est au cœur du processus et d'autres peuvent être en présence sur des aspects spécifiques du processus).

C'est cette motricité du processus qui peut être source de stabilité ou de régression, de contrainte.

2. Des moteurs enchâssés dans un processus complexe

Les moteurs, principes génératifs du mouvement des ingrédients et de leurs agencements au cours du temps, présents dans le cadre de la Garantie Jeunes sont de plusieurs ordres, et ils sont enchâssés.

Un premier moteur, programmatique, est en présence lorsque les institutions européennes donnent un premier souffle à la DGEFP pour que la Garantie Jeunes puisse naître et s'implanter dans le paysage institutionnel de l'insertion des jeunes NEETs vulnérables. La Commission européenne a donné un cadre cognitif à la Garantie Jeunes et le Parlement européen la possibilité de financer massivement ce nouveau dispositif. C'est grâce à cette programmation commune UE / DGEFP que le lancement de la Garantie Jeunes a pu se faire lors de la séquence expérimentale.

Il existe un moteur téléologique qui transcende toutes les séquences du processus. De l'expérimentation à la généralisation du dispositif, l'objectif reste le déploiement du dispositif sur l'ensemble du territoire et de toucher les NEETs vulnérables. La mise en œuvre de la Garantie Jeunes est bien l'objectif commun et c'est la tentative d'atteindre cet objectif qui est le principe génératif du mouvement. Et il s'agit bien de mettre en exergue les décisions et les passages à l'acte qui modifient les ingrédients et leur agencement. C'est d'ailleurs le fait que tous les acteurs, toutes les actrices de la mise en œuvre de la Garantie Jeunes soient convaincu·es que ce dispositif va dans l'intérêt des jeunes NEETs qui donne cette motricité à la Garantie Jeunes.

Un moteur dialectique est en présence dans le processus entre deux acteurs que sont la DGEFP et les manager·eures du dispositif. Ce moteur est prégnant en séquence expérimentale mais tendra à s'apaiser au fur et à mesure que le dispositif gagnera en puissance. Ce moteur dialectique se déplacera cependant vers les manager·eures et les conseiller·es Garantie Jeunes qui, à partir de la séquence de déploiement, se retrouveront à devoir travailler dans le même dispositif mais avec des objectifs souvent différents, voire contraires.

Un moteur évolutionniste agit pendant la phase de déploiement de la Garantie Jeunes. En effet, c'est lors de cette séquence qu'il y a le plus de modifications dans les ingrédients du dispositif. Il y a de réels réagencements, des abandons, des variations au niveau de nombreux

ingrédients. C'est la confrontation du processus à la réalité du terrain, une fois la séquence expérimentale achevée, qui fera évoluer le dispositif vers celui que l'on peut constater en séquence de généralisation.

C) Trois segments temporels du processus qui articulent un ensemble spécifique d'ingrédients

Les ingrédients mis en rapport avec les moteurs ont permis de mettre en avant trois phases dans le processus de généralisation de la Garantie Jeunes. Ces trois phases ne recoupent pas celles définies par la DGEFP.

La DGEFP fait état de deux phases :

- La phase expérimentale entre octobre 2013 et le 31 décembre 2016. Cette phase expérimentale a été découpée en 6 « vagues » (octobre 2013, janvier 2015, 3 avril 2015, septembre 2015, avril 2016 et septembre 2016) ;
- La phase de généralisation à partir du 1^{er} janvier 2017.

Au regard du découpage du processus tel que nous l'avons étudié à partir de ses ingrédients et de ses moteurs, il nous semble plus pertinent de présenter le processus de déploiement en trois séquences. Une séquence étant un « *segment temporel d'un processus qui articule un ensemble spécifique d'ingrédients*¹⁶¹ ». Nous avons donc isolé trois séquences :

- L'expérimentation entre octobre 2013 et 31 décembre 2014
- Le déploiement entre janvier 2015 et janvier 2017
- La généralisation, à partir de janvier 2017

En effet, le choix a été fait ici de ne pas distinguer les différentes vagues d'expérimentation car ce qui s'apparente à une réelle expérimentation n'a pas duré jusqu'à la généralisation du dispositif mais il y a eu une séquence intermédiaire qui inclut les vagues d'expérimentation (au sens de la DGEFP), que nous avons nommée le « déploiement ». La généralisation, en revanche, correspond bien au bornage programmatique.

¹⁶¹ MENDEZ, Ariel. Op. Cit.

Figure 8 : Phases programmatiques officielles de la Garantie Jeunes

	2013-2014	2015			2016		2017
Vagues	1	2	3	4	5	6	7
Phases	Expérimentation						Généralisation
Date d'entrée	Octobre 2013	Janvier 2015	Avril 2015	Septembre 2015	Avril 2016	Septembre 2016	Janvier 2017

Figure 9 : Séquences de la Garantie Jeunes au prisme de l'analyse processuelle

	2013-2014	2015	2016	2017
Séquences	Expérimentation	Déploiement		Généralisation
Temporalité	Octobre 2013	Janvier 2015		Janvier 2017

En mettant en rapport les ingrédients avec les moteurs, nous avons déterminé trois séquences dans le processus que nous étudions et sur lesquelles nous nous attardons maintenant.

PROCESSUS DE GENERALISATION GARANTIE JEUNES

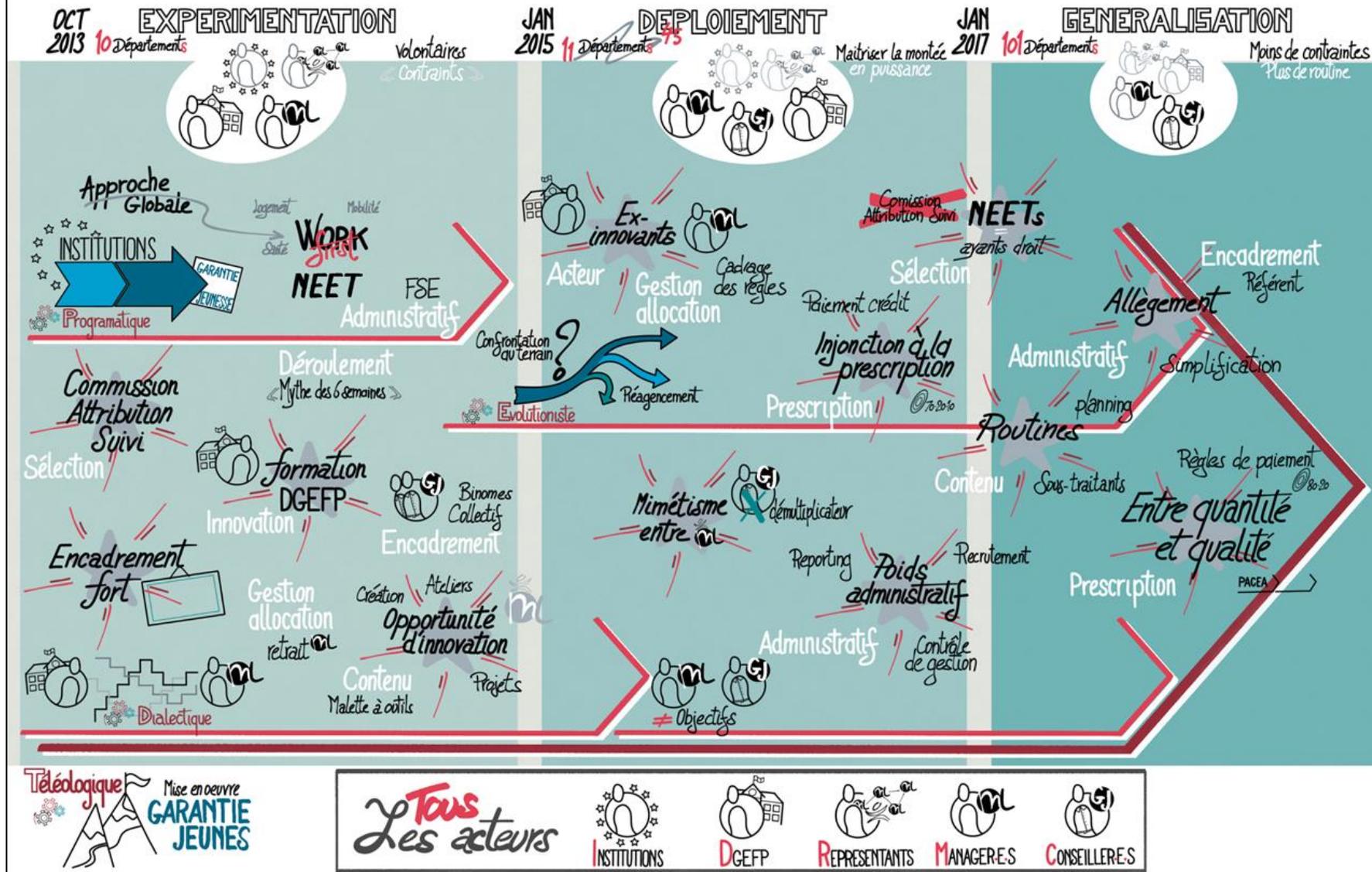


Figure 10 Le processus de généralisation de la Garantie Jeune - Sketchnote réalisé par Julien Fallet (*Ma petite entreprise* – Facilitateur graphique) à partir des données que nous lui avons transmises.

1. Expérimentation : des volontaires « contraints »

Au démarrage de la Garantie Jeunes, en octobre 2013, les Missions Locales de dix départements ont eu la possibilité d'expérimenter le dispositif. C'est ainsi, que durant une quinzaine de mois 41 Missions Locales ont fait bénéficier à 8 643 jeunes de ce dispositif novateur mêlant *workfirst*, accompagnement collectif intensif et accompagnement individuel sur une année. Ces 41 Missions locales sur les 442 présentes sur l'ensemble du territoire français ont alors découvert la boîte à outils et la doctrine pensée par la DGEFP.

Dans le cadre de cette recherche, c'est la Mission Locale Maison qui a démarré la Garantie Jeunes lors de la séquence expérimentale. A l'occasion de la recherche menée pour l'AMPA et la Direccte en 2015, il a été possible de rencontrer les conseiller-es et directions des Missions Locales expérimentales sur les Département de l'Allier et du Puy de Dôme pendant la phase expérimentale alors que la Mission Locale Maison a été rencontré *a posteriori*, en 2017. Ainsi, nous avons un retour d'expérience en différé pour l'une et en simultané pour les neuf autres. Nous avons donc pu rencontrer un quart des Missions Locales expérimentatrices, ce qui nous permet d'avoir une analyse assez fine de la situation au démarrage du dispositif mais aussi sur son évolution entre le démarrage et sa généralisation.

Il en ressort plusieurs constats.

1.1 Innover dans un cadre contraint

Comme l'a précisé François Sarfati lors de notre entretien, « *Les Missions Locales se sont dit « C'est génial ! On a un dispositif relativement bien rémunéré. On a certes une petite boîte à outils pour nous permettre d'avoir des clefs pour travailler avec les jeunes, mais on peut faire ce qu'on veut dedans et on peut pour une fois être attentifs aux souhaits et attentes des jeunes, on peut travailler avec eux et construire ensemble ».* Et c'est vrai que je l'ai vu, ça s'est passé sur un an, sur quelques mois. ». Nous, nous avons constaté que cette possibilité était possible sur une quinzaine de mois, ceux qui correspondent à la séquence « expérimentation » alors que les conseiller-es pouvaient se permettre de proposer des ateliers innovants, en intégrant une part de codécision avec les jeunes. Des projets de bénévolat dans des associations de

protection animale, la création d'évènements sportifs avec les rugbymens de l'ASM organisés entièrement par les jeunes ont pu avoir lieu avec les toutes premières cohortes.

Comme le souligne E.A., animateur régional de l'Association Régional des Missions Locales, « on était dans une expérimentation qui permettait aux missions locales de faire, non pas ce qu'elles voulaient, mais où on pouvait justement tenter un certain nombre de choses ».

1.2 Une expérimentation très encadrée par la Direction Générale à l'Emploi et la Formation Professionnelle

« C'était intéressant et innovant de proposer quelque chose qui permettait de travailler l'autonomie du jeune et pas forcément une sortie emploi et du coup effectivement ça a laissé un peu de place à de l'innovation, à des propositions d'ateliers dans le cadre du collectif où nous on l'a vécu ça, effectivement. Au début, on avait plein d'idées, on a essayé plein de choses (...) ». (Entretien avec L.E, Directeur Mission Locale)

Ici encore, un réel paradoxe apparaît. La séquence expérimentale est la plus riche en innovation mais elle est aussi la plus cadrée. Seules 41 Missions Locales étaient dans une logique expérimentale, le contrôle de la part de la DGEFP a été très accru. La DGEFP s'est plutôt comportée comme une autorité de tutelle – alors que les Missions Locales sont associatives et autonomes – que comme un tremplin offert aux Missions Locales pour innover et expérimenter en fonction des territoires. Nous sommes là dans une situation où le cahier des charges de la Garantie Jeunes était le plus respecté, et la DGEFP était là pour y veiller. En même temps, sur le reste du temps, c'est bien sur cette période que les Missions Locales ont proposé le plus de projets innovants.

Cette innovation très encadrée est centrale dans cette séquence et la rupture de cette dynamique fait entrer la Garantie Jeunes dans une autre séquence.

1.3 Des « conseiller-es Garantie Jeunes » formé-es dans par la Direction Générale à l'Emploi et la Formation Professionnelle

Sur la séquence expérimentale, c'est la DGEFP qui a assuré directement et en totalité la formation des conseiller·es engagé·es dans l'expérimentation de la Garantie Jeunes. Deux modules de formation de 28 heures chacun étaient alors organisés sur 4 jours à l'intention des conseiller·es positionné·es sur la Garantie Jeunes (la formation a pu avoir lieu pour certain·es conseiller·es après le démarrage de l'animation de la Garantie Jeunes). Cette formation avait pour objectif « *la valorisation des aptitudes et des capacités en intégrant un accompagnement à dimension collective et stratégies d'opportunité et mises en périodes essayées en s'appuyant sur une démarche d'appui-conseil* ¹⁶². »

1.4 Les commissions d'attribution et de suivi au cœur du dispositif.

La commission départementale d'attribution et de suivi¹⁶³ fait partie de la boîte à outils pour le déploiement de la Garantie Jeunes. Elle était chargée « *de l'organisation du repérage des jeunes, des décisions d'entrée, de renouvellement, de suspension et de sortie de la Garantie Jeunes, dans la limite de l'enveloppe financière disponible. Elle organise les partenariats sur le territoire, qui dépassent le champ des membres de la commission*¹⁶⁴. »

« *Pendant la phase d'expérimentation, il y avait une commission par chef-lieu d'arrondissement.* » (Entretien avec O.B, Directeur adjoint Mission Locale)

Cela impliquait donc que chaque demande d'entrée en Garantie Jeunes formulée par un·e conseiller·e était étudiée par un ensemble d'acteur·trices du territoire avec pour validation finale, un·e représentant·e de l'État. Sans cela, aucun·e jeune ne pouvait entrer en Garantie Jeunes, ce qui remet en question l'organisation de la Garantie Jeunes à deux niveaux :

- Les conseiller·es n'ont plus le monopole de l'expertise concernant l'accompagnement des jeunes qu'ils ont en parcours.
- Une lourdeur administrative conséquente qui a elle aussi un double impact : la charge de travail pour les conseiller·es (rencontrer le-la jeune, motiver la demande,

¹⁶² Union nationale des Missions Locales. *Formation Garantie Jeunes et CEP : les Missions Locales et l'État signent un EDEC*. Syndicat d'employeurs. Lundi 13 avril 2015.

¹⁶³ Cf. Annexe 8 : Tableau de présentation des dossiers en Garantie Jeunes

¹⁶⁴ Boîte à outils pour le déploiement de la Garantie Jeunes.

constituer le dossier administratif) et le risque de non-recours pour les jeunes qui doivent attendre des semaines avant de pouvoir entrer dans la Garantie Jeunes.

Pour avoir assisté à de nombreuses commissions départementales d'attribution et de suivi dans le Puy-de-Dôme et l'Allier, nous avons constaté que cette instance était la première traduction de la doctrine de la Garantie Jeunes et donc le premier filtre à passer pour les jeunes NEETs vulnérables. En effet, comme nous l'avons déjà indiqué, être NEETs à un instant T est facile à vérifier, en revanche, la notion de vulnérabilité est plus facilement soumise à interprétation.

Un directeur m'avait prévenu en amont d'une commission qu'en fonction de la personne qui la présiderait certains dossiers passeraient et d'autres non. Effectivement, j'ai assisté à deux Commissions, chacune avec une présidente différente et la lecture des critères n'était pas la même. Une des représentantes de l'État était très axée « vulnérabilité financière » et s'en tenait aux revenus du jeune ou de ses parents et l'autre, plus sensible à la « vulnérabilité sociale », prêtait davantage attention à l'argumentaire social des conseiller-es souhaitant orienter le jeune vers le dispositif. La marge de manœuvre n'est donc pas la même et le pouvoir discrétionnaire ne revenait pas aux opérateur-trices de terrain qui connaissaient les jeunes mais à des administrateur-trices traitant des dossiers.

2. Déploiement : recadrer pour essayer de maîtriser la montée en puissance de la Garantie Jeunes

La séquence de « déploiement » de la Garantie Jeunes est constituée de cinq vagues d'élargissement du dispositif. Comme énoncé précédemment, nous avons fait le choix, du fait de l'agencement des ingrédients et des moteurs, d'en faire qu'une seule séquence. En effet, outre une montée en puissance du nombre de parcours en Garantie Jeunes, les ingrédients ne bougent pas entre ces différentes vagues mais bien pendant la durée de la séquence.

	Déploiement				
	2015			2016	
Vagues	2	3	4	5	6
Date d'entrée en vigueur de la Garantie Jeunes	Janvier 2015	Avril 2015	Septembre 2015	Avril 2016	Septembre 2016
Nombre de départements	11	25	26	34	45
Nombre de Mission Locale entrant/an	58	75	99	35	50
Nombre de Mission Locale depuis le début du dispositif	99	174	273	308	358
Nombre de jeunes bénéficiaires	34 232			53 967	
Nombre de jeunes bénéficiaires depuis le lancement	42 875			96 842	

Figure 11: Les vagues d'intégration de la Garantie Jeunes dans les Missions Locales qui constituent la séquence de déploiement (Données DGEFP)

2.1 Le rôle du mimétisme entre Missions Locales dans le déploiement de la Garantie Jeunes

Entre janvier et septembre 2015, 800 nouveaux conseiller-es ont été formé-es aux deux modules de la Garantie Jeunes. L'objectif était de former l'équivalent de 400 binômes de conseiller-es au module 1, un binôme accompagnant 100 jeunes au maximum.

En janvier 2015, la DGEFP a organisé la formation des conseiller-es pour la « deuxième phase » *i.e.* la séquence « déploiement » par des conseiller-es « démultiplicateur-es ». Ces conseiller-es ont été chargé-es d'assurer la suite du programme de formation après avoir été eux-mêmes formé-es par la DGEFP. Ainsi, ils-elles ont eu pour mission de diffuser les « bonnes pratiques » de la Garantie Jeunes à leurs collègues. Un certain mimétisme s'est alors mis en œuvre entre les Missions Locales dans la manière de pratiquer la Garantie Jeunes, réduisant ainsi la part de l'innovation pour les Missions Locales accueillant le nouveau dispositif.

La DGEFP reconnaît une erreur dans son programme de formation. Seul-es les conseiller-es Garantie Jeunes ont été formé-es, pas leur manager-eures. De fait, entre la lecture du dispositif faite par les manager-eures et les conseiller-es formé-es, il y a souvent eu des écarts significatifs. Le responsable de la Garantie Jeunes à la DGEFP l'explique en entretien : « là où

on a été mauvais, mais je l'ai déjà dit d'ailleurs lors du séminaire dernièrement, c'est qu'on a formé que les conseillers mais pas les managers et pas les directeurs. Ils étaient pas au courant. Et ça, ça a drôlement pénalisé la mise en œuvre de la Garantie Jeunes. (...) c'est-à-dire quand je dis que le manager n'a pas été formé etc. c'est-à-dire que ce sont les salariés des missions locales, bah y'a un directeur et puis le directeur dit « on va faire comme ci, comme ça », lequel directeur lui il n'a jamais entendu L.M.¹⁶⁵ ». (Entretien avec G.O, DGEFP)

2.2 Quand les ex-innovants innovent moins

Le nouveau moteur mis en branle dans cette séquence a réellement eu un impact sur l'ingrédient innovation. Une motricité complètement différente s'est mise en route. Alors que le nombre de Missions Locales qui met en œuvre le dispositif augmente, la DGEFP tente de continuer à maîtriser le contenu proposé. Mais à la fin de la séquence déploiement, 458 Missions Locales mettent en œuvre la Garantie Jeunes et près de 100 000 jeunes en ont bénéficié. Il est alors impossible de contrôler aussi strictement 41 Missions Locales et 458. Lorsqu'il n'y en avait que 41 qui proposaient la Garantie Jeunes, la DGEFP avait la possibilité de faire un suivi rapproché, ce qui devient impossible à faire sur 458 Missions Locales. En effet, la DGEFP n'a pas les moyens de contrôle nécessaires. De plus, le mimétisme entre Missions Locales a tendu à amoindrir l'innovation territoriale. La DGEFP n'a de toute manière pas encouragé cette innovation.

« Des missions locales en Seine-Saint-Denis, où très rapidement la tutelle est revenue et leur a dit « Nan, mais c'est n'importe quoi ce que vous faites. Nous, on veut un dispositif d'emploi. Vous êtes en train de faire des j'sais pas quoi, des équivalents de voyages scolaires, vous êtes en train de faire des ateliers théâtre, vous avez pas compris, nous on est à la Direction Générale de l'Emploi et la Formation Professionnelle, donc Direction Générale de l'Emploi et la Formation Professionnelle il y

¹⁶⁵ C'est L.M. qui a été chargée de former les conseiller·es Garantie Jeunes par la Direction Générale à l'Emploi et la Formation Professionnelle.

a Travail, Emploi, Formation mais y'a surtout pas théâtre, animation sociocu. » (Entretien avec François Sarfati)

A l'inverse, certaines Missions Locales tenaient à respecter le cadre de la Garantie Jeunes mais les financements ne pouvaient pas suivre à cause de la montée en puissance du nombre de jeunes à intégrer une fois la séquence expérimentale achevée. A Vichy, par exemple, lors de la phase de déploiement, la DGEFP demandait à ce que les jeunes en Garantie Jeunes suivent deux formations : HOB0 (habilitation électrique) et SST (Sauveteur Secouriste au Travail) alors qu'elles étaient facultatives sur la séquence expérimentale. La directrice de la Mission Locale faisait alors part de son impossibilité d'innover en mobilisant des fonds de la Garantie Jeunes et de faire les formations obligatoires alors que ces fonds sont constants.

La DGEFP qui s'imposait comme tutelle, comme cheffe de rang, a perdu en omniprésence voire en omnipotence au fur et à mesure que le nombre de Missions Locales proposant la Garantie Jeunes augmentait.

« Et donc après, il y a d'autres missions locales qui sont arrivées et pour que ce soit tenable sur les objectifs, elles ont fait du collectif 3-4 semaines et là on a commencé à entendre parler des structures qui ne faisaient pas ce qui été prévu au départ. Du coup, ça part vite après, chacun s'en est saisi et chacun fait ce qu'il veut. Moi, aujourd'hui, j'entends parler de Missions locales qui sous-traitent alors qu'à la base c'est surtout ce qu'il ne faut pas faire. A la base, c'est surtout le job des Missions Locales. (...) Après, quand ça s'est généralisé, alors nous on est première vague et aussi département de départ mais quand ça a commencé à se généraliser en Gironde, en Dordogne, il a fallu que les missions locales partent vite, certaines avec de gros objectifs, ils commençaient par le mois de septembre et c'est là du coup, le dispositif a été mis à sac parce que chacun en a fait ce qu'il voulait alors que nous la DGEFP il y a avait des exigences. » (Equipe Garantie Jeunes)

La Mission Locale de Maison, qui a été expérimentatrice de la Garantie Jeunes a vu ce mouvement s'opérer et en conclut qu'« *on retombe dans les sentiers battus (...) beaucoup moins de place à l'innovation* » (Equipe Garantie Jeunes).

L'ingrédient « acteur » est donc lui aussi au cœur de cette séquence et un moteur évolutionniste en donne la cadence. Oscillant entre volonté de contrôler les Missions Locales et incapacité de le faire, la DGEFP perd en puissance. Les manager-eures de la Garantie Jeunes au sein des Missions Locales se retrouvent donc de plus en plus à gérer le dispositif en continuant de décliner les outils de la DGEFP mais avec une plus grande liberté. Mais cette plus grande liberté ne se traduit pas par une plus grande innovation, bien au contraire. On peut même constater qu'il n'y a pas eu non plus de capitalisation de la logique expérimentale pour les Missions Locales ayant démarré le dispositif Garantie Jeunes lors de la séquence expérimentale (nous développerons ce point dans la partie suivante).

2.3 L'injonction à la prescription

Comme le révèle l'entretien conjoint avec les conseiller-es Garantie Jeunes et la direction de la Mission Locale Maison, qui parle « d'objectif tenable », une injonction à la prescription s'est petit à petit insinuée dans le déploiement de la Garantie Jeunes. Cela n'est pas sans rapport avec l'apparition du paiement du solde des crédits d'accompagnement conditionné à l'atteinte des objectifs.

« Vous avez 1600€ sur un parcours versé avec 3 niveaux : ici, 70% si c'était égal à 100% des objectifs, 20% par rapport aux 100% de jeunes qui étaient ou en emploi, formation qualifiante ou qui avaient plus de 4 mois d'immersion. Et 10% sur le reporting, c'est-à-dire si j'ai bien complété ma démarche FSE avec tous les documents. » (N.V., Union Nationale des Missions Locales)

Le cas de Marseille (2/2)

La Mission Locale de Marseille a aussi été un cas très révélateur du passage au paiement du crédit d'accompagnement conditionné à l'atteinte des objectifs. L'agglomération marseillaise faisait partie des territoires expérimentaux de la Garantie Jeunes.

Objectif : 1950 jeunes

Nombre d'entrées : 850

Atteinte des objectifs : 80%

Financements : 80% des 70%

Total financement : 56% des 1600€

« Donc au global, à Marseille, ils ont touché 70% des 100%. Donc quand un jeune dépense 1600€, au lieu d'avoir 160 000€ pour 100 jeunes, vous avez 70% de 1600€ donc 110 000€, vous perdez 55 000€ par groupe de 100. Vous avez 500 000€ de déficit ».

Ainsi que présenté précédemment, les 240 000€ annuels de location de locaux ont aggravé ce déficit mettant même en péril la pérennité de la Mission Locale.

(N.V., Union Nationale des Missions Locales)

Le cas de la Mission Locale de Marseille a été systématiquement abordé lorsque le volume de prescription était abordé par nos interlocuteurs. Le paiement à l'atteinte des objectifs a été un réel tournant engageant le passage à la séquence déploiement.

« Le financement se fait sur de la sortie emploi ou formation, c'est du grand classique, comme tout dispositif d'ailleurs, ça a toujours été plus ou moins ça, ce qui n'était pas le cas au départ ». (O.B, Directeur Adjoint Mission Locales)

De ce fait, et pour ne pas subir le même sort que la Mission Locale de Marseille, les manager-eures des Missions Locales démarrant la Garantie Jeunes se sont tout de suite focalisé-es sur les objectifs fixés par l'État. Nous l'avons précédemment expliqué, les moteurs peuvent être enchâssés, et c'est le cas dans cette séquence. Un moteur dialectique entre en jeu dans le processus entre les manager-eures et les conseiller-es Garantie Jeunes et restera d'actualité sur la phase de généralisation. Les uns ayant pour focale l'accompagnement du jeune, les autres l'atteinte des objectifs (sans nier l'intérêt du jeune, d'où le moteur téléologique qui reste perpétuel sur les 3 séquences). Nicolas Farvaque et Carole Tuschzirer

ne manquent pas de le souligner « *le pilotage par les résultats conduit ainsi à des mécanismes de sélection des candidats au dispositif*¹⁶⁶ ».

On verra par la suite que c'est une des clés du changement de professionnalité des conseiller-es en insertion sociale et professionnelle au sein des Missions Locales.

2.4 Le poids de l'administratif

Les commissions départementales d'attribution et de suivi des parcours ont été transformées en Commission de suivi des parcours présidées par un-e représentant-e de l'État et avaient pour objectifs :

- Le suivi des parcours,
- Les manquements des bénéficiaires,
- L'admission à titre conservatoire,
- L'admission à titre dérogatoire.

Cependant, comme précédemment énoncé, la charge administrative liée à la mise en œuvre de la Garantie Jeunes est très importante. C'est une remarque constante dans les entretiens auprès des Missions Locales Maison et Bibliothèque Avenir Jeunes. Ainsi, conseiller-es et manager-eurs parlent « d'usine à gaz », de « charge administrative qui est quand même énorme (...) et très contraignante », d'« éreintement administratif », etc.

Outre les activités en Commissions, il y a un important travail de *reporting* à réaliser. Un *reporting* qui encourage une « *utilisation très poussée du vocabulaire issu des savoirs et dispositif de gestion*¹⁶⁷ ». La DGEFP, couplée au Fonds Social Européen, demande un contrôle accru des présences, la signature des conventions de stage, le calcul du montant des allocations mais aussi d'autres éléments de pilotage et d'évaluation de l'efficacité de l'accompagnement Garantie Jeunes. Ainsi, les conseiller-es Garantie Jeunes doivent remplir :

- Une fiche de positionnement dans les 15 premiers jours de l'entrée du jeune en Garantie Jeunes puis à 6, 12, 18 et 24 mois (en cas de renouvellement),

¹⁶⁶ FARVAQUE, Nicolas et Carole TUCHSZIRER. Op. cit.

¹⁶⁷ SARFATI, François, Op. Cit.

- Un livret d'action Garantie Jeunes. « *Le livret d'actions « Garantie Jeunes » permet d'établir un circuit de traçabilité des différentes actions menées par rapport au cahier des charges Garantie Jeunes, de leur autoévaluation par le jeune et des objectifs fixés avec le conseiller. Ce livret est alimenté par l'ensemble des travaux réalisés par le jeune, des bilans des tuteurs d'entreprise et des comptes rendu d'entretien des conseillers¹⁶⁸.* »,
- Le planning hebdomadaire d'actions car « *le planning (...) doit notamment permettre d'apprécier : la dynamique et l'intensité du parcours et l'articulation des actions en entreprises et des périodes de formation avec les actions dans la mission locale ; le comparatif entre actions prévues et actions réalisées afin d'avoir un suivi de leur mise en œuvre, de l'assiduité du jeune, des ajustements et une visibilité de chaque trajectoire¹⁶⁹*».

Additionné à cela, les conseiller·es ont aussi en charge l'accompagnement des jeunes sur la période collective puis en individuel et cette charge administrative s'apparente à « *un travail de back office qui empiète sur l'essentiel¹⁷⁰* ».

Le rapport de recherche met donc en avant « *qu'en conséquence de cette inflation administrative, les Missions Locales se sont toutes réorganisées en recrutant des postes dédiés à ces tâches administratives, permettant aux conseillers de « souffler »*. Les agents administratifs dédiés à la Garantie Jeunes ont pour mission de :

- Préparer les cohortes,
- Gérer les fiches de liaison,
- Préparer les commissions.

François Sarfati conclut, en entretien, que « *recruter des personnes en charge du suivi administratif pour se concentrer sur la relation avec les bénéficiaires et voilà, ça a été la façon de s'adapter* ».

¹⁶⁸ La boîte à outils pour le déploiement de la Garantie Jeunes. Direction Générale à l'Emploi et la Formation Professionnelle. 25.10.2013

¹⁶⁹ Ibid.

¹⁷⁰ FARVAQUE, Nicolas, KRAMME Claire et Carole TUCHSZIRER. Op. cit.

Le déploiement de la Garantie Jeunes a eu un impact sur la masse salariale des Missions Locales. Comme le précise Serge Kroichvili lors de notre entretien « *la Garantie Jeunes pour un groupe de 100, c'est 3 recrutements : 2 conseillers et 4/5 d'agent administratif* ». Le profil et les modalités de recrutement des conseiller-es Garantie Jeunes seront ré-abordés dans le troisième chapitre lorsque l'on s'intéressera à la professionnalité des conseiller-es Garantie Jeunes.

3. Généralisation : moins de contraintes, plus de routine.

3.1 Les jeunes NEETs vulnérables : des ayants droit de la Garantie Jeunes

La généralisation a été décidée avant même que l'évaluation du dispositif expérimental ne soit finalisée. « *Le rêve d'affranchir l'intervention sociale de passion politique par le biais de la science, au fondement de l'idée d'expérimentation sociale, reste un mythe.*¹⁷¹ » La séquence déploiement, animée, entre autres, par un moteur évolutionniste, a permis de vérifier la possibilité de généraliser le dispositif sur l'ensemble du territoire. Ce ne sont pas tant les évaluations commanditées par la DGEFP qui ont fait bouger les lignes de la Garantie Jeunes que les remontées de terrain. Cependant, les constats entre scientifiques et opérateur-trices de terrain étaient convergents (contrairement à ceux de la DGEFP).

Le 1^{er} Janvier 2017, la Garantie Jeunes devient un droit. Elle est ainsi élargie à l'ensemble des 101 départements français. Les 85 dernières Missions Locales non impliquées jusque-là doivent mettre en œuvre la Garantie Jeunes. Cependant, elles ne la mettent plus en œuvre comme un dispositif mais comme une étape du PACEA¹⁷² : « *la Garantie Jeunes devient une phase du PACEA. C'est un droit ouvert pour tous les NEET de 16 à 25 ans précaires. Ainsi les missions locales prescrivent directement les entrées sans examen par une commission sauf*

¹⁷¹ BUREAU, Marie-Christine, SARFATI François, SIMHA Jules et Carole TUCHSZIRER. L'expérimentation dans l'action publique. Usages, pratiques et jugements des acteurs. *Travail et Emploi*. 2013/3, n° 135, pp. 41 à 55.

¹⁷² Instruction n°2017/21 DGEFP/MIJ du 19 janvier 2017 relative à la mise en œuvre du parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) et de la Garantie Jeunes.

pour des situations dérogatoires (niveau de ressources), permettant ainsi d'alléger notablement la charge administrative¹⁷³ ».

3. 2 Un « allègement » de la charge administrative

D'autres mesures de simplification administrative font leur apparition lors de la phase de généralisation. En effet, le moteur évolutionniste présent tout au long de la phase de déploiement a permis d'obtenir des résultats importants concernant l'ingrédient « administratif » :

- Prise en compte de l'adresse de la Mission Locale prescriptive inscrite sur le cerfa comme justificatif de la domiciliation du jeune ;
- Possibilité pour un·e jeune de commencer un accompagnement Garantie Jeunes s'il ou elle ne peut pas fournir de justificatifs de ressources. Le/la jeune a alors deux mois pour présenter les justificatifs demandés.

Ce moteur a également fait bouger les lignes de l'ingrédient « encadrement ». Les Missions locales ont enfin la possibilité de confier le processus d'accompagnement à un collectif de conseiller·es (binôme / trinôme, ...) composé d'au moins un·e conseiller·e référent·e, dédié·e exclusivement à l'accompagnement de 50 jeunes, avec l'appui d'un·e ou plusieurs conseiller·es de la structure sans pour autant qu'il s'agisse d'un binôme dédié et disponible à temps plein. Certaines Missions Locales ont alors vu l'opportunité de faire des roulements au sein des équipes de la Garantie Jeunes pour limiter l'épuisement professionnel.

On a donc pu constater que sur la Mission Locale Maison une cohorte était animée par une conseillère seule. À Bibliothèque, les deux conseillères animant la cohorte se sont réparties par tirage au sort les jeunes de la cohorte et ont confié à un de leur collègue n'animant pas la cohorte l'accompagnement individualisé de quelques jeunes¹⁷⁴. Sur la Mission Locale Piscine Avenir Jeunes, le binôme de conseillères rencontré se répartit les missions, l'une plutôt sur le suivi entreprise, l'autre sur le suivi administratif.

¹⁷³ HASSAN, Virginie. Annexe 6 : *Principales évolutions de la Garantie Jeunes*. Document de travail validé. Direction Générale à l'Emploi et la Formation Professionnelle. 08.01.2019

¹⁷⁴ Un encadré relate ce tirage au sort.

Ces modifications ne sont pas anodines au regard de la fatigue professionnelle que peut engendrer l'animation de la Garantie Jeunes. En gagnant en liberté d'organisation, les missions locales ont pu organiser des roulements dans les équipes animatrices permettant ainsi à certain·es conseiller·es de ne pas animer de cohorte durant un mois complet. Cela dit, ces périodes sont mises à profit pour faire de l'accompagnement individuel ou du suivi en entreprise. En effet, l'épuisement professionnel était une thématique abordée systématiquement dans les entretiens lors des séquences précédentes. Le recrutement d'agent administratif, l'organisation des plannings plus souples, la sous-traitance d'ateliers et la mise en place de routines ont permis aux conseiller·es Garantie Jeunes de moins souffrir de ce qu'ils appellent « l'épuisement professionnel » qui générerait beaucoup de *turn over* sur les équipes Garantie Jeunes.

3.3 Des routines en Garantie Jeunes

Sur le contenu même de la Garantie Jeunes le cadre s'est assoupli. En effet, les équipes Garantie Jeunes s'accommodent de plus en plus de la mallette à outils initiale et hésitent de moins en moins à s'en affranchir. Certains ateliers proposés dans la boîte à outils restent déclinés :

« On utilise toujours pas mal d'outils de la boîte à outils, notamment compétences fortes, on fait plus image positive. On recommence à faire débat contradictoire qu'on ne faisait plus. (...) On ne les systématise plus, en fait, les ateliers de la boîte à outils. (...) on les a beaucoup utilisés parce qu'on n'avait pas de partenaires, donc on a beaucoup puisé là-dedans, et maintenant, non. On le fait vraiment à la marge. » (S.B, Conseillères Garantie Jeunes)

Alors que le contenu de la Garantie Jeunes était sacro-saint, il est devenu une variable d'ajustement. L'ingrédient « Contenu » a énormément évolué sur les différentes séquences comme le confirme l'animatrice territoriale de l'Association Régionale des Missions Locales de

Nouvelle Aquitaine « *Aujourd'hui, les collègues dans les missions locales ne font plus la Garantie Jeunes comme elle a été conçue au début* ».

3.4 Prescriptions et sorties positives : entre quantité et qualité

« Alors qu'avant on était sur la phase expérimentale, on était sur beaucoup plus de vigilance. On était un peu dans la limite de ce qu'on appelle la prédictivité des comportements en se disant « celui-là, ça va pas le faire donc on va pas le rentrer » ou au contraire « celui-là on sait que ça va aller donc on va le rentrer », il y avait ce côté-là qui perd en puissance du fait que c'est devenu un droit. » (Entretien avec les conseiller-es Garantie Jeunes à la Mission Locale Avenir Jeunes Piscine)

Le mécanisme de sélection des candidats à la Garantie Jeunes se retrouve dans une situation paradoxale : il faut qu'un nombre X de jeunes entre dans le dispositif et en sorte de façon positive pour que la Mission Locale reçoive 100% du financement mais tout jeune répondant aux critères a le droit de demander à entrer en Garantie Jeunes. La sélection des candidats se fait donc aussi à partir de ces objectifs contradictoires. Un glissement s'opère, et nous aurons l'occasion d'y revenir, vers un placement des jeunes sur la Garantie Jeunes.

La DGEFP a changé les modalités de paiement des Missions Locales lors de la généralisation. Les 10% de *reporting* ont été supprimés :

« Aujourd'hui, on est sur un découpage de 1200-400 en termes de financement, c'est-à-dire qu'à partir du moment où un jeune a fait le premier mois de collectif, la mission locale va récupérer 1200€ et puis les 400 autres sont au solde euh voilà. On voit bien que même si les résultats sont plutôt très bons, le delta qui persiste de financement fait qu'aujourd'hui des missions locales qui pour l'essentiel ont été obligées de prendre des locaux complémentaires pour garantir la Garantie Jeunes, bah, elles tirent un peu la langue, et elles essaient de limiter le plus possible ce pourcentage. » (E.A., Animateur régional ARML)

Cependant, le paiement à l'atteinte des objectifs de « sorties positives » est maintenu. Ce qui maintient l'incertitude et une pression ambivalente car il s'agit de faire entrer un maximum de jeunes dans la Garantie Jeunes et que ceux-ci ne soient pas trop éloignés de l'emploi pour pouvoir être comptabilisés dans les sorties positives afin que la Mission Locale reçoive 100% du financement du parcours. Il reste malgré tout des inadéquations entre les exigences gestionnaires de la DGEFP et la réalité des parcours en Garantie Jeunes :

« Parce qu'en fait ils font l'évaluation le jour après la Garantie Jeunes. Tenez-vous bien, des jeunes qui commencent un boulot une semaine après, ne sont pas comptés parmi les sorties positives. Alors que toutes les politiques de l'emploi évaluent la situation de l'emploi à trois niveaux : à la sortie, 3 et 6 mois. Là, on le fait que le jour de la sortie. »
(N.V., UNML)

La Garantie Jeunes est devenue un droit conditionnel pour les jeunes NEETs vulnérables. Elle n'est plus un dispositif mais une étape de parcours dans le cadre du PACEA. Certaines contraintes du dispositif perdurent de phase en phase, d'autres s'amenuisent et la possibilité d'innover se dissipe. *In fine*, et conformément à notre hypothèse de départ, le dispositif se rationalise au fur et à mesure que le processus se généralise laissant moins de place à des pratiques expérimentales.

On verra dans le chapitre suivant qu'il n'y a donc pas ou peu de capitalisation de la logique expérimentale pour les premières Missions Locales expérimentatrices de la Garantie Jeunes qui se sont elles aussi retrouvées « écrasées » par les injonctions propres à la Garantie Jeunes. Ce processus de généralisation de la Garantie Jeunes a engendré une rationalisation industrielle de la Garantie Jeunes au sein des Missions Locales impactant l'organisation de la structure et la professionnalité des conseiller-es en insertion socioprofessionnelle.

II. Quand la généralisation de la Garantie Jeunes mène à l'industrialisation puis à l'institutionnalisation du dispositif

L'industrialisation peut être entendue dans une double acception. Industrialisation car le nombre de parcours en Garantie Jeunes se décuple et on passe alors d'un dispositif « artisanal » à un dispositif de masse avec un volume de jeunes en Garantie Jeunes toujours plus important. En effet, chaque NEET vulnérable est susceptible de demander à entrer en Garantie Jeunes et qu'on estime ce chiffre à « *plus d'un million de jeunes de moins de 26 ans (...) ni scolarisés, ni en formation, ni en emploi* » en 2017 d'après le rapport Pisani-Ferry.

Mais industrialisation aussi car cette montée en puissance a un impact sur les méthodes de production de la Garantie Jeunes (même si, dans le cadre d'un service, il serait plus opportun de parler de mise en œuvre). La rationalisation industrielle, autre acception pour le mot industrialisation, est entendue comme une typification des cas poussée à l'extrême qui aboutit à la standardisation du travail : il n'y aurait alors que des cas types, reconnus automatiquement et enclenchant mécaniquement un traitement standard correspondant. La conception des méthodes et leur exécution seraient entièrement dissociées, signe de la fin du professionnalisme. La rationalisation industrielle est déprofessionnalisante car « *conçue de l'extérieur vis-à-vis des pratiques des professionnels eux-mêmes* ».

A) Industrialisation de la Garantie Jeunes : rationalisations d'un dispositif au poids croissant

Même si Jean Gadrey¹⁷⁵ précise que « *plus la production de services exige d'interactions directes avec l'utilisateur, moins il est possible de la standardiser* », nous pouvons constater, en nous appuyant sur cette affirmation, qu'il y a un double mouvement de standardisation dans la mise en œuvre de la Garantie Jeunes, moins dans le rapport aux bénéficiaires :

- La rationalisation instrumentale industrielle avec une industrialisation de l'organisation du travail, qui occulte la relation à l'utilisateur et qui, conçue de l'extérieur est déprofessionnalisante vis-à-vis de la pratique des professionnels eux-mêmes. Elle

¹⁷⁵ GADREY, Jean. *Op. cit.*

se rapporte à la standardisation du travail, à l'introduction de critères purement quantitatifs au niveau du jugement des performances, au processus d'édiction de règles sur les méthodes et aux procédures de travail « de l'extérieur ».

- La rationalisation professionnelle : les *Street Level Bureaucrats* disposent toujours d'un pouvoir d'appréciation et de décision. Elle se rapporte à la sous-traitance, à la formalisation des procédés « en interne » ou à la mise en place de routines.

Ce double mouvement de rationalisation, bien qu'opposé par Jean Gadrey, peut s'observer dans l'industrialisation du dispositif mais à deux niveaux différents. La rationalisation industrielle s'est retrouvée dans un rapport macro / meso même si la professionnalité des opérateurs·trices de terrain en est directement impactée. La rationalisation professionnelle s'est retrouvée dans un rapport plus micro entre opérateurs·trices de terrain et destinataires. Jean Luc Metzger et Didier Paquelin dépassent l'opposition entre rationalisation professionnelle et industrielle en mettant en avant « *l'importance croissante prise par le fait gestionnaire* ». Le fait gestionnaire est rattaché à la mesure de la performance, de l'efficacité, de la pression des indicateurs, des effets du *new management* public sur la relation de conseil. Jean-Marie Pillon décortique avec justesse le terme et les racines auxquelles on peut le rattacher.

« Qualifiées de « néo-managériales » (Hood, 1995), de « gestionnaires » (Ogien, 1995) ou de « néolibérales » (Dreyfus, 2010), ces évolutions partagent le souci de privilégier l'amélioration du résultat à la dépense de moyens. Dans leur sillage se sont développés différents outils de mesure visant l'optimisation des budgets (Pollitt, 1990). Alors que les statistiques traditionnelles informaient la décision en décrivant le monde social (Bardet et Jany-Catrice, 2010 ; Desrosières, 2005), les indicateurs de gestion internes aux administrations se sont mués en « instruments d'action publique » qui relient gouvernants et gouvernés (Lascombes et Le Galès, 2004) ¹⁷⁶».

¹⁷⁶ PILLON, Jean-Marie. L'ombre sur la mesure. L'efficacité de Pôle emploi face aux pressions politiques, managériales et productives. *La nouvelle revue du travail* [En ligne le 02 mai 2018] [consulté le 28 mai 2020]. Disponible à cette adresse : DOI : <https://doi.org/10.4000/nrt.3581>

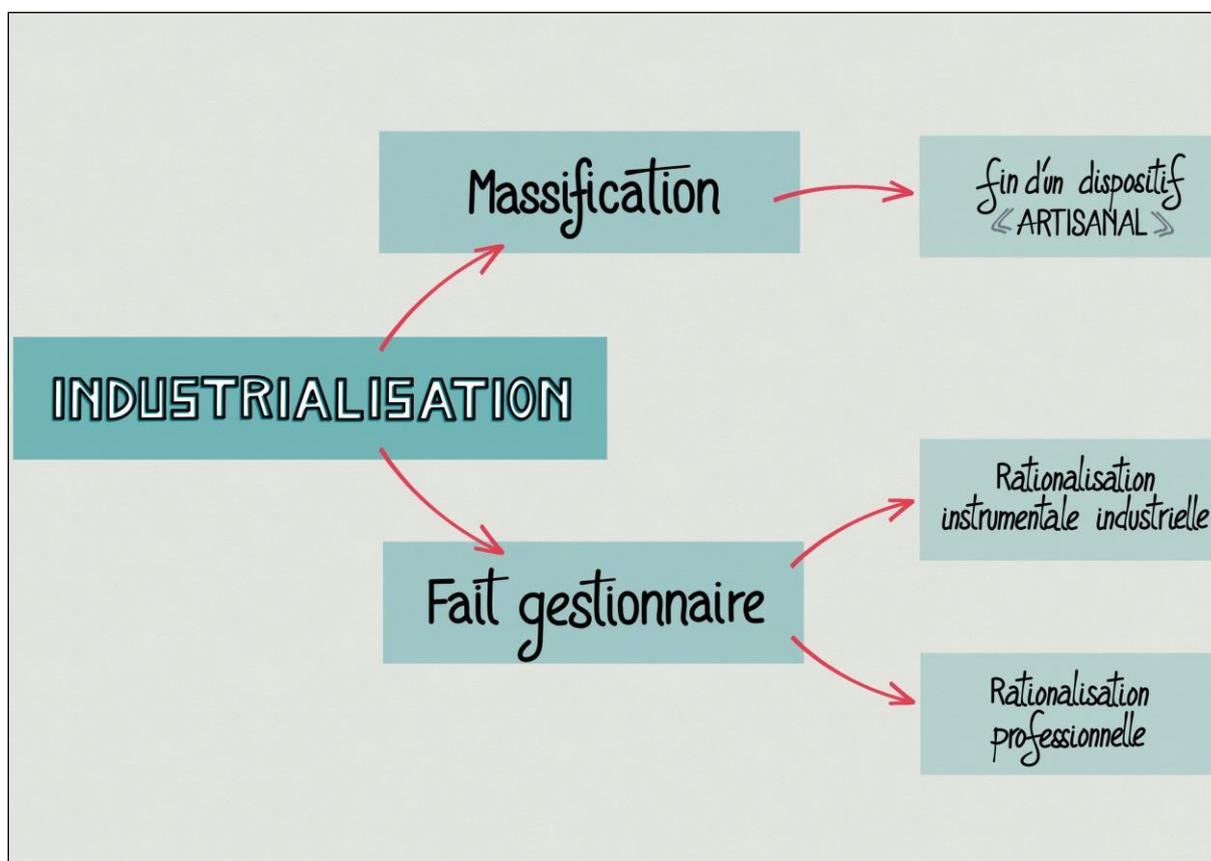


Figure 12 : L'industrialisation d'un dispositif

Source : Schéma réalisé par Julien Fallet (Ma petite entreprise – Facilitateur graphique) à partir des données que nous lui avons transmises

1. Quand le volume fait le poids

Comme nous le suggère les données de la DGEFP, il y a eu à la fois une montée en charge du nombre de jeunes bénéficiaires en cumulé mais aussi chaque année. Ainsi, lors de la séquence d'expérimentation, seulement 8643 jeunes ont bénéficiés de la Garantie Jeunes. En phase de déploiement, le nombre s'élève à 88 199 jeunes mais 34 232 en 2015 et 53 967 en 2016, soit une évolution de 57,65% durant cette même séquence. La séquence de généralisation comptabilise 81 329 entrées avec une augmentation de 51% par rapport au nombre d'entrées en 2016 et 138 % par rapport à 2015. A la date d'inscription de la Garantie Jeunes dans le droit, près de 180 000 jeunes en ont bénéficié. En juillet 2018, plus de 229 000 jeunes sont passés par la Garantie Jeunes. Depuis 2017, l'État prévoit l'entrée de 100 000 jeunes en

Garantie Jeunes chaque année, le Plan jeunes ambitionne quant à lui l'entrée de 150 000 jeunes à compter de 2021.¹⁷⁷

178

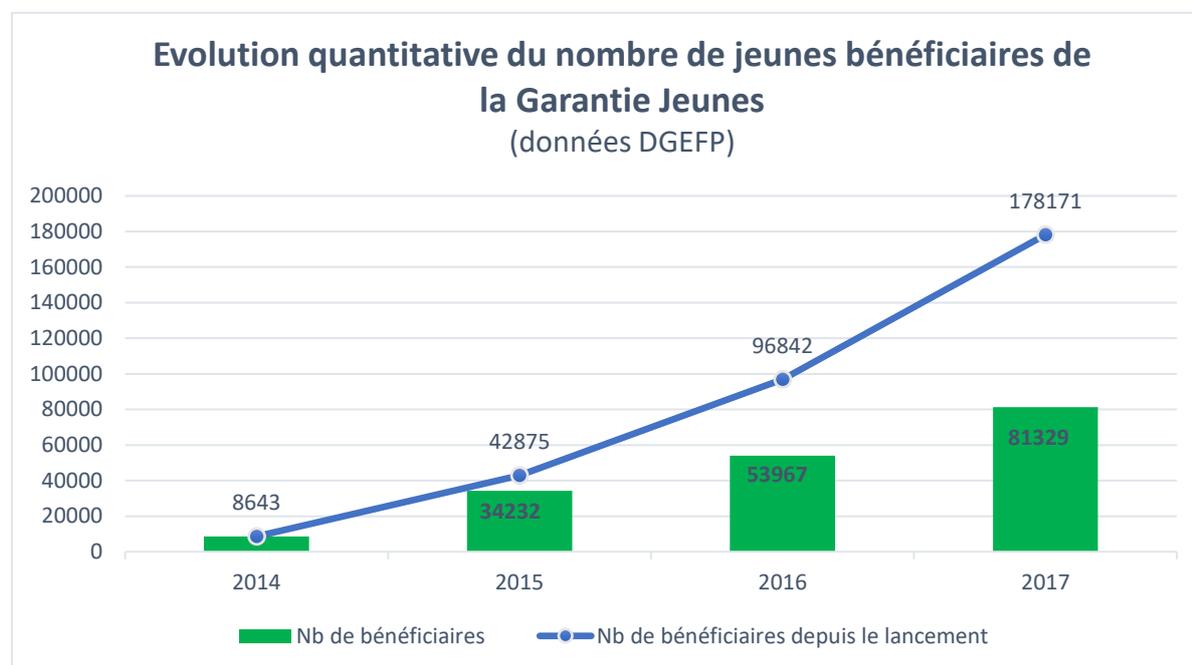


Figure 13 : Evolution quantitative du nombre de jeunes bénéficiaires de la Garantie Jeunes

On constate donc une réelle montée en puissance du dispositif entre 2013 et 2017 et les ambitions sur les prochaines années pour le dispositif laissent supposer qu'il n'est pas prêt à tomber en désuétude mais plutôt à rester central dans l'accompagnement des jeunes en situation de grande précarité vers l'emploi ou la formation. Cette montée en charge, ce nombre croissant de parcours de jeunes bénéficiaires en Garantie Jeunes a eu un impact réel sur la manière dont la Garantie Jeunes a été proposée à ses destinataires. D'abord « bricolée », pour emprunter les mots de Nicolas Farvaque, comme nous avons pu le présenter en amont, la montée en charge a donné lieu à une industrialisation de la Garantie Jeunes. Des quelques cas expérimentaux, le déploiement puis la généralisation ont fait du dispositif un outil central de l'accompagnement des jeunes NEETs en Mission Locale pour finir par être inscrit dans la loi. Progressivement, les Missions Locales ont dû, tour à tour, adapter

¹⁷⁷ Le 26 novembre 2020, la Ministre du Travail et de l'Emploi propose d'augmenter le seuil à 200 000 parcours en GJ, soit 50 000 de plus qu'initialement prévu. Cette augmentation est en réponse aux conséquences sociales de la pandémie COVID 19.

¹⁷⁸ DGEFP. Annexe 6 : Principales évolutions de la Garantie Jeunes, 09.02.2018 : https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/5-annexe_6_principales_evolutions_gj.docx.pdf

leur organisation à la mise en œuvre de ce dispositif qui n'est pas sans effets sur le métier de conseiller-e Garantie Jeunes et sur l'organisation des Missions Locales – et nous aurons l'occasion d'y revenir en détail dans le chapitre suivant.

Ainsi, les Missions Locales expérimentatrices qui étaient des « cas à part » et regardées avec curiosité (et parfois inquiétude) par les autres Missions Locales, se sont noyées dans la masse et en ont même perdu la prime à l'expérimentation.

Le nombre croissant d'entrées en Garantie Jeunes a eu un rôle de rouleau compresseur écrasant les pratiques novatrices des expérimentateurs tout en induisant l'industrialisation de la Garantie Jeunes pour les nouvelles Missions Locales accueillant le dispositif. La Garantie Jeunes est donc passée d'un dispositif artisanal à un dispositif industriel eu égard à cette montée en charge qui doit être aussi bien gérée par les Missions Locales elles-mêmes que par les instances d'évaluation et de paiement du dispositif. Autant, il est possible pour la DGEFP et les Direcctes de suivre quelques Missions Locales et de s'assurer que les fonds mobilisés pour le dispositif le sont à bon escient, autant lorsque l'on parle de dizaine de milliers de parcours, il devient très difficile de s'assurer du bon usage des subventions, de l'efficacité du dispositif sans accroître son contrôle. Pour permettre cette montée en charge du suivi des parcours de la part des financeurs, la DGEFP a fait le choix de payer les Missions Locales par rapport à l'atteinte des résultats, dès la séquence de déploiement.

Cette industrialisation s'est inscrite dans les pratiques dès la vague de déploiement. Donc, dès 2016, la Garantie Jeunes a connu ce mouvement de standardisation que l'on peut repérer au niveau de la rationalisation instrumentale industrielle et de la rationalisation professionnelle avec en trame de fond une montée en puissance du fait gestionnaire.

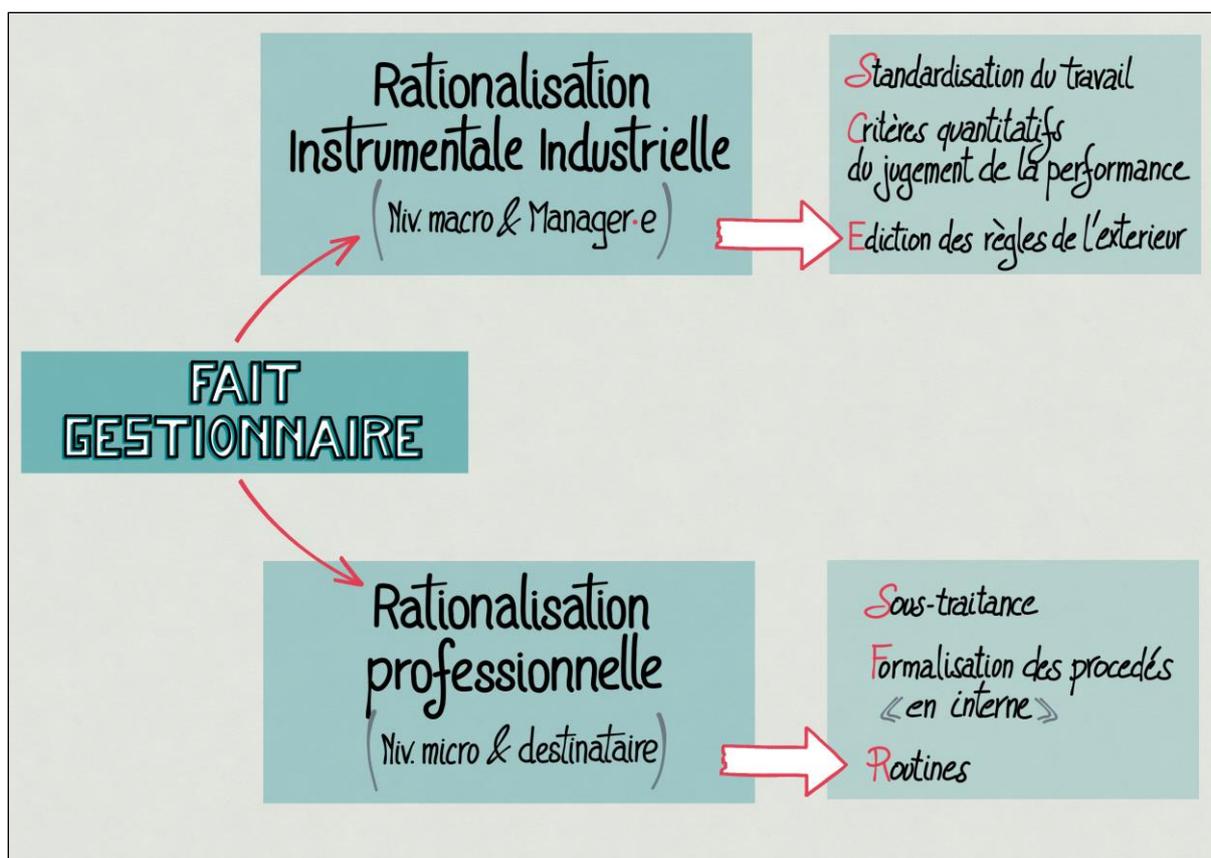


Figure 14 : Le fait gestionnaire dans la Garantie Jeunes

Source : Schéma réalisé par Julien Fallet (Ma petite entreprise – Facilitateur graphique) à partir des données que nous lui avons transmises

2. La rationalisation instrumentale industrielle ...

2.1 Standardisation du travail

Comme nous avons pu le préciser en amont, lors de la phase d'expérimentation, des commissions d'attribution statuaient sur le « cas » de chaque jeune souhaitant intégrer la Garantie Jeunes. Ainsi, un ensemble de professionnels de l'insertion et des représentants des financeurs se réunissaient pour s'assurer de la pertinence d'un parcours en Garantie Jeunes pour chacun des jeunes. Les financeurs étaient là plutôt pour vérifier que les critères d'intégration (NEET et vulnérable) soient respectés.

Commission d'attribution du 02/12/2014 – Ambert

Sur le département du Puy-de-Dôme, le Conseil Département est très pro actif en termes d'insertion des jeunes et propose un dispositif appelé le PAIJ¹⁷⁹ (Plan d'Action pour l'Insertion des Jeunes) depuis 2005. L'objectif de ce dispositif est de « lever un à un les freins à l'autonomie sociale des jeunes du département, en situation scolaire et /ou professionnelle objectivement bloquée. ». Pour ce faire, trois leviers sont mobilisés :

- **les mesures d'accompagnement individuel** permettent à un jeune de travailler avec un professionnel, à la mise en œuvre d'actions concrètes, pour avancer par étape sur son parcours d'insertion.

- **la bourse d'autonomie** (entre 125€ et 425€ mensuels) peut être mobilisée pour lever les freins majeurs que sont l'hébergement, l'accès aux soins, la subsistance ou la possibilité de se déplacer. Le jeune doit adhérer à une Mesure d'accompagnement pour pouvoir, éventuellement, en bénéficier.

- **les actions collectives** peuvent être proposées par la mission locale du lieu d'habitation du jeune. Cette intervention s'appuie sur une dynamique collective pour constituer une plus-value dans le parcours du jeune.

Le PAIJ s'adresse aux jeunes dans une situation scolaire et/ou professionnelle bloquée, qui cumulent des problèmes environnementaux et/ou comportementaux et vivre dans une situation de précarité.

Sur ce département, le Conseil Départemental co-préside avec un-e représentant-e de l'État la Commission d'attribution. Ce jour, le « tableau de présentation des dossiers garantie Jeunes » recense 9 jeunes. Chaque cas est présenté et motivé par une conseillère de la Mission Locale et complété si besoin par la directrice adjointe. Ensuite, les représentant-es du Conseil Départemental et de la Direccte donnent leur avis : favorable, défavorable, ajourné. Un autre type d'orientation est possible lors de ces commissions : le PAIJ.

Sur le département du Puy-de-Dôme, deux dispositifs semblent se faire concurrence. Ils visent le même public, mobilisent les mêmes outils et ont le même objectif. Les partenaires se sont mis d'accord pour orienter vers le PAIJ les jeunes qui ont des problèmes d'insertion sociale primant sur ceux d'insertion professionnelle. Le PAIJ est alors utilisé comme un sas, en amont de la Garantie Jeunes.

Ainsi, dans le tableau, un jeune est déjà inscrit en PAIJ et est autorisé à entrer en Garantie Jeunes. Un autre jeune est orienté sur le PAIJ car « il est à la Mission Locale depuis ses 16 ans, il a un parcours scolaire chaotique. En cours de RQTH pour un bégaiement. L'entrée en PAIJ doit permettre de travailler le comportement. Ensuite, la Garantie Jeunes aura un intérêt pour sa phase collective car le jeune est isolé socialement ».

La Commission d'attribution, bien qu'elle soit lourde à organiser permettait une personnalisation des parcours d'insertion des jeunes qui y passaient.

L'arrêt des Commissions d'attribution, tout comme l'intégration dans le droit de la Garantie Jeunes, a généré une standardisation de la prise en charge des demandes d'intégration en Garantie Jeunes. La réponse à une demande d'entrée en Garantie Jeunes se fait désormais en fonction des seuls critères administratifs cadrant le dispositif. Un-e jeune peut demander à bénéficier de son droit à la Garantie Jeunes si les conditions d'entrée sont respectées. Tant que le cas répond aux conditions d'attribution de la Garantie Jeunes, le traitement standard qui correspond sera la Garantie Jeunes.

¹⁷⁹ Guide des aides du Conseil départemental du Puy-de-Dôme. *Plan d'Action pour l'Insertion des Jeunes - PAIJ* [en ligne]. [consulté le 28 mai 2020]. Disponible sur le site : https://www.puy-de-dome.fr/fileadmin/user_upload/guideaide/pdf/628.pdf

Ainsi, dans les Missions Locales, il y a une systématisation du positionnement des jeunes NEETs vulnérables sur la Garantie Jeunes et ce, parfois, dès leur premier accueil. Dans certaines Missions Locales, des conseiller·es sont dédié·es au « premier accueil ». À Clermont-Ferrand et Thiers, une fiche de « diagnostic premier accueil » prévoyait que le conseiller ou la conseillère oriente vers un dispositif (CIVIS, ANI, IEJ, PAIJ, PPAAE, Garantie Jeunes, AIJ Pôle Emploi), dès la première prise de contact entre le jeune et la Mission Locale. Il n'est plus nécessaire que les conseiller·es connaissent les jeunes pour affiner leur orientation vers un dispositif, si nécessaire. Et la Garantie Jeunes n'y échappe pas, notamment à cause du volume de prescription à effectuer.

« F.HP : donc ça ne doit pas être une orientation en premier accueil, la Garantie Jeunes ?

W.F : Ah non !! Pas pour moi, non.

F.HP : et y'en a qui ...

W.F : ... Beaucoup !! parce qu'on n'a pas assez de monde en entrée. »

(Entretien avec W.F, conseillère Garantie Jeunes)

Céline Rémy et Lynda Lavitry¹⁸⁰ le soulignent, des professionnels de l'emploi se retrouvent à devoir jongler entre standardisation et personnalisation des parcours. Nous nous situons donc, depuis l'arrêt de la séquence expérimentale, sur de la typification des cas ce qui engendre une standardisation du travail.

2.2 Une évaluation quantitative croissante du jugement de la performance

Dans un ouvrage collectif¹⁸¹ intitulé « *Industrialiser l'éducation* », un ensemble d'auteurs et d'autrices interrogent la notion d'industrialisation et en identifient une de ses manifestations dans le recours aux dispositifs d'évaluation quantitative. Le fait gestionnaire « *résulte lui-*

¹⁸⁰ REMY, Céline et Lynda LAVITRY. La quantité contre la qualité ? Des professionnels de l'emploi entre « esprit gestionnaire » et relation de service. *Revue française de Socio-Economie*. Paris. La Découverte. 2017/2, n°19, pp. 69-88.

¹⁸¹ MŒGLIN, Pierre, dir. *Industrialiser l'éducation. Anthologie commentée (1913-2012)*. Presses universitaires de Vincennes. 2016.

même de l'émergence de groupes professionnels porteurs de cette idéologie gestionnaire et mobilisant des dispositifs de quantification. ».

Le déploiement de la Garantie Jeunes a été accompagné par la mise en place d'un nouveau progiciel au sein des Missions Locales, i-milo, pour succéder à Parcours 3 :

« Ah ! bah i-milo, on rentre des saisies de propositions et on a ça pour écrire le résumé de notre entretien. » (Entretien avec W.F, conseillère Garantie Jeunes qui montre un espace minuscule entre ses doigts)

D'autre part, depuis septembre 2015, la numérisation des documents (environ 90 par jeune) se fait depuis une interface qui est une « réplique » du portail « Ma Démarche FSE ». Cette nouvelle interface a permis une homogénéisation des procédures au sein des Missions Locales. Or, l'interface « Ma Démarche FSE » sert à recueillir presque exclusivement des données quantitatives permettant d'opérer le contrôle de service fait et de déclencher ou non les financements liés.



Ce projet est cofinancé par le
Fonds social européen
dans le cadre du programme
« Initiative pour l'Emploi des Jeunes »



Garantie Jeunes



la mission locaux
Anniez Jeunes Pays Basque

Questionnaire de recueil des données à l'entrée des participants dans une opération cofinancée par le Fonds social européen (FSE)

Vous participez à une action cofinancée par le Fonds social européen sur la période 2014-2020. Afin de mesurer les progrès réalisés pour les cibles fixées dans le programme FSE, l'Union européenne veut s'assurer que des données fiables et robustes seront disponibles en continu pour être agrégées aux niveaux français et européen (règlement UE n°1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013). Ces données doivent permettre de faire la preuve de l'efficacité de la mise en œuvre de la politique de cohésion.

Les informations recueillies par ce questionnaire feront l'objet d'un traitement informatique anonyme destiné au suivi et à l'évaluation des programmes opérationnels nationaux FSE et IEJ (Initiative pour l'emploi des jeunes). Le destinataire des données est la DGEFP (Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social), en tant qu'autorité de gestion de ces deux programmes. Elles permettront de conduire des enquêtes auprès d'échantillons de participants pour mesurer les résultats du FSE.

Conformément à la loi « informatique et libertés » du 6 janvier 1978 modifiée par la loi du 6 août 2004, vous bénéficiez d'un droit d'accès et de rectification aux informations qui vous concernent, droit que vous pouvez exercer auprès de la DGEFP (dgefp.sdfse@emploi.gouv.fr ; Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, DGEFP SDFSE, 14 avenue Duquesne, 75350 PARIS 07 SP).

Pour la qualité du suivi et de l'évaluation des actions, il est important que vous répondiez précisément à toutes les questions suivantes, en écrivant lisiblement. Pour certaines d'entre elles vous aurez la possibilité de répondre « Ne souhaite pas répondre / ne sait pas ».

Coordonnées du participant

NOM (en capitales) :

PRÉNOM (en capitales) :

Date de naissance : (jj/mm/année) Sexe : homme femme

Commune de naissance (avec code postal, 99999 si à l'étranger) :

Adresse à l'entrée dans l'opération (n° et nom de rue) :

Code postal : Commune :

Numéro de téléphone (mobile) :

Numéro de téléphone (domicile) :

Courriel : @

Date d'entrée dans l'opération : (jj/mm/année, à renseigner par le porteur de projets)

Nom de l'opération :

Question 1. Statut sur le marché du travail à l'entrée dans l'action

1a. Occupez-vous actuellement un emploi (salarié, à votre compte, indépendant) ?

- Oui → Si oui, passez directement à la question 2
 Non

SORTIE DE PROGRAMME FSE

Nom du programme :

Participant :

Date sortie :

Motif de sortie :

- A achevé l'opération
- A quitté l'opération avant le terme prévu

Raison de l'abandon :

- Aucune donnée
- Problèmes de santé, maladie
- Problèmes de garde d'enfant
- Autres raisons (déménagement, décès...)

Situation sur le marché du travail à la sortie :

- Accède à une activité d'indépendant, création d'entreprise
- Accède à un emploi durable (CDI ou CDD de + 6 mois)
- Accède à un emploi temporaire (interim, CDD de - 6 mois)
- Accède à un emploi aidé, yc, iae
- Suit des études ou un formation (accès à la formation)
- En recherche d'emploi dans suivre de formation ni études
- Inactif, ni en emploi, ni en formation, ni en recherche d'emploi

Le participant reçoit une proposition d'emploi, de retour à l'école, d'apprentissage ou de formation

Oui Non

Le participant a obtenu une qualification au terme de sa participation :

Oui Non

Le participant a achevé une formation de développement des compétences

Oui Non

Le participant a achevé une formation pré qualifiante

Oui Non

Le participant a achevé une formation aux savoirs de base

Oui Non

Figure 15 : Questionnaire de recueil de données à l'entrée des participants dans la Garantie Jeunes, cofinancée par le fonds social européen (FSE)

Concernant le financement du Fonds Social Européen, les Missions Locales devaient d'abord faire remonter le nombre de journées passées en Garantie Jeunes pour chacun·e des jeunes. Depuis 2015, les conseiller·es Garantie Jeunes doivent justifier le nombre d'heures passées en

Garantie Jeunes pour chaque jeune. Et le financement se fait en fonction de la précision des éléments transmis.

A un niveau national, les Conventions Pluriannuelles d'Objectifs sont là pour déterminer le nombre de prescriptions en Garantie Jeunes que doit faire chaque Mission Locale. Il ne s'agit donc pas d'un critère qualitatif lié à la réalisation de la Garantie Jeunes mais bien uniquement d'un critère quantitatif. Ainsi, toutes les directions font remonter ces demandes assez pesantes de la part des Direccte pour connaître « les chiffres ». Le *reporting* prend une place centrale dans le suivi de la Garantie Jeunes de la part des financeurs à un niveau macro, sur des critères quantitatifs, pour juger de la performance des Missions Locales.

« Le respect de l'objectif d'entrée en Garantie Jeunes conditionne donc aussi la concrétisation des ressources inscrites dans les budgets prévisionnels des Missions Locales ¹⁸² ». Ce constat fait par l'IGAS a accompagné la montée en puissance de la Garantie Jeunes dans les Missions Locales, les obligeant parfois à devoir choisir entre la quantité et la qualité.

« Le raisonnement gestionnaire garantit en quelque sorte la scientificité de l'action publique produite par les acteurs, conformément à l'acceptation bureaucratique de la politique des grands nombres¹⁸³ ». La généralisation de la Garantie Jeunes a donc imposé son industrialisation. Ainsi, les Missions Locales doivent atteindre les objectifs des indicateurs d'évaluation pour obtenir l'entièreté des financements par l'atteinte de quotas fixés préalablement. C'est donc cette mise en conformité gestionnaire liée à des exigences institutionnelles nationales et communautaires qui ont fait plonger les opérateurs·trices de terrain dans une surenchère administrative encourageant (voire obligeant) le recrutement d'assistant·es administratifs par les directions des Missions Locales. Les Missions Locales se retrouvent donc dans un dialogue de compétence basé sur des données quantitatives.

L'utilisation de l'évaluation quantitative (qui est un Instrument d'Action Publique) tend à démontrer que la rationalisation instrumentale industrielle trouve sa place dans l'utilisation de critères quantitatifs pour juger de la performance du dispositif ce qui nous encourage à parler d'industrialisation de la Garantie Jeunes.

¹⁸² ARAMBOUROU, Simon, CAUSSAT Laurent, PASCAL Alexandre et Charles Varenne (apprenti à l'IGAS). Op. Cit.

¹⁸³ REMY, Céline et Lynda LAVITRY. Op. Cit.

2.3 Un processus d'édiction des règles sur les méthodes et les procédures de travail de l'extérieur

Un autre des indicateurs permettant de démontrer l'industrialisation de la Garantie Jeunes à un niveau macro / méso via une rationalisation industrielle instrumentale est lié à l'édiction des règles sur les méthodes et les procédures de travail venant de l'extérieur vis-à-vis des pratiques des professionnels eux-mêmes. Nous reviendrons dans le chapitre suivant sur l'impact de la Garantie Jeunes sur le métier de « Conseiller-e Garantie Jeunes ». Ici, nous nous intéresserons aux relations entre la DGEFP principalement et les manager-eurs du dispositif dans les Missions Locales.

Le poids de l'administratif imposé par le dispositif a modifié la masse salariale des Missions Locales. Il a fallu recruter du personnel administratif afin que les conseiller-es Garantie Jeunes puissent se concentrer sur la relation d'accompagnement des jeunes. *In fine*, le déploiement puis la généralisation de la Garantie Jeunes par la Direccte ont modifié l'organisation des Missions Locales, leur masse salariale (et donc les types de contrats et les profils des personnes recrutées). Recruter du personnel administratif aura été une des voies choisies par les Missions Locales pour s'adapter aux obligations administratives liées à la mise en œuvre de la Garantie Jeunes.

« La Garantie Jeunes pour un groupe de 100 jeunes, c'est 3 recrutements, 2 conseillers et 4/5 d'agent administratif. (...) Il n'y a pas de registre mais c'est environ 1000 conseillers, plus environ 500/600 agents administratifs pour mettre en œuvre la Garantie Jeunes quoi. »

(Entretien avec N.V., UNML)

En plus de cette quasi-obligation de recrutements pour les Missions Locales sur le dispositif, les règles mêmes de mise en œuvre du dispositif tant sur le fond que sur la forme viennent de la DGEFP.

Nous avons pu le constater, la séquence de déploiement a été l'occasion pour l'État de recadrer les Missions Locales afin de contrôler la montée en puissance du dispositif. La DGEFP a créé dans son ensemble la mallette à outils de la Garantie Jeunes, a mis en place les

conseiller-es multiplicateurs pour s'assurer que le dogme de la Garantie Jeunes soit bien respecté dans les Missions Locales. Mais la DGEFP a aussi cadré la manière dont les équipes sur le terrain devaient s'organiser : un binôme puis un-e conseiller-e référent-e pour accompagner les cohortes de jeunes, 50 jeunes maximum par portefeuille, la durée de la Garantie Jeunes puis les règles de retrait de l'allocation¹⁸⁴.

Sur la forme, l'édiction des règles vient de la DGEFP. Sur le fond, elles viennent des obligations communautaires que s'est appropriée la DGEFP pour concevoir la Garantie Jeunes. En effet, l'intégration du *workfirst* et de la logique d'activation sont directement issues de ces deux sphères politico administratives. Il revient aux Missions Locales et aux conseiller-es Garantie Jeunes de se les approprier et de les décliner dans les actions menées dans le cadre de la Garantie Jeunes. Nous verrons dans le chapitre suivant que le cadrage cognitif de la Garantie Jeunes n'est pas sans conséquences ni sur les Missions Locales, ni sur les conseiller-es Garantie Jeunes, ni sur les jeunes accompagnés-es.

La DGEFP et la Direccte sont à l'initiative de la Garantie Jeunes et ces deux instances en ont créé le fond et la forme. L'édiction des règles sur les méthodes et les procédures de travail dans le cadre de la mise en œuvre de la Garantie Jeunes viennent bien de l'extérieur, signe d'une rationalisation instrumentale industrielle.

Nous avons avancé l'hypothèse que l'industrialisation du dispositif se fait à deux niveaux. D'une part, il existe une rationalisation instrumentale industrielle aux niveaux macro et méso, d'autre part une rationalisation professionnelle semble également s'opérer au fur et à mesure que le dispositif monte en puissance.

¹⁸⁴ L'article 4-IV du décret indique : "En cas de non-respect ponctuel par le bénéficiaire des engagements contractuels mentionnés à l'article 3, la commission prévue à l'article 5 peut décider de suspendre temporairement, pour une durée qu'elle fixe, le versement de l'allocation. En cas de non-respect réitéré de ces engagements, la commission peut décider de la sortie du jeune de la Garantie jeunes." Le règlement intérieur pourra prévoir la possibilité, par la mission locale, de suspendre à titre conservatoire durant la période d'examen de cette sortie, le versement de l'allocation. Dans tous les cas, il ne peut que s'agir d'une décision de la commission qui doit être informée par la mission locale. En revanche, la proratisation de l'allocation n'est pas prévue en cas d'absence du jeune. Dès lors que l'on part du principe qu'il ne faut pas qu'il y ait un prorata temporis dans la minoration, si minoration il y a, et que les absences injustifiées ne sont pas, par principe, acceptables, il semble nécessaire de poser des règles de mesure de la "gravité" de ces manquements (1 absence injustifiée, 2 absences...). En fonction des manquements constatés, on peut alors doser les décisions de sanction pouvant aller jusqu'à une suspension temporaire ou définitive, indépendante du temps d'absence lui-même ». In *Questions / réponses Garantie jeunes* N°2, 28 mars 2014, DGEFP.

3. ... et la rationalisation professionnelle d'un dispositif expérimental écrasé par le fait gestionnaire

La rationalisation professionnelle, telle que définie par Jean Gadrey¹⁸⁵, systématise toujours la typification des cas et formalise les méthodes de traitement et routines mais cette fois « sans associer mécaniquement cas et méthodes ». Cette absence d'association mécanique entre cas et méthodes est possible car les conseiller-es Garantie Jeunes bénéficient d'un pouvoir discrétionnaire leur permettant d'adapter les demandes et les besoins, d'arriver à faire un diagnostic de la situation du jeune pour proposer les réponses les plus adaptées possibles.

Cependant, la rationalisation professionnelle est intéressante à étudier à partir des stratégies mises en œuvre par les conseiller-es Garantie Jeunes pour routiniser leur pratique et faire appel à la sous-traitance pour se concentrer sur le cœur de leur métier : l'accompagnement socioprofessionnel des jeunes. La rationalisation professionnelle, contrairement à la rationalisation instrumentale industrielle, permet que la formalisation des procédés puisse se faire « en interne » et ne soit pas imposée par un tiers extérieur à l'organisation.

3.1 La routine pour garder du sens malgré la montée en puissance du dispositif et le poids de l'administratif dans sa mise en œuvre

Lors de la séquence expérimentale, les ateliers animés par des partenaires servaient à valoriser le partenariat local, le plus souvent à la demande des jeunes. Pouvaient être ainsi mobilisées l'équipe de rugby de l'ASM Clermont-Auvergne Rugby ou une association de protection animale. Ces partenaires étaient engagés sur des actions temporaires organisées par les jeunes en Garantie Jeunes car ces ateliers avaient justement pour objectif de ne pas créer de routine et rendre chaque cohorte unique.

Comme le souligne l'équipe Garantie Jeunes de la Mission Locale de Maison « *Au début, on parlait beaucoup de co-construction maintenant on en parle moins dans la présentation du dispositif, c'est vrai comme c'est généralisé* ».

¹⁸⁵ GADREY, Jean. Op. cit.

Les séquences de déploiement puis de généralisation ont eu cet impact sur le programme de la Garantie Jeunes. Dans les Missions Locales investiguées en Auvergne en 2015 ou alors en Maison en 2018, la volonté de coconstruire le programme de la Garantie Jeunes avec les jeunes en l’adaptant à leurs *desiderata* était présente, voire centrale même s’il n’y a jamais eu de « carte blanche ».

« Après, ce qui nous chagrine le plus, c’est le manque d’espace parce que du coup, on ne leur laisse plus trop le temps de s’exprimer. »

(Entretien avec une équipe Garantie Jeunes)

La boîte à outils de la Garantie Jeunes a été centrale dès l’expérimentation de la Garantie Jeunes, mais au-delà de cette boîte à outils réalisée par la DGEFP, les Missions Locales expérimentatrices avaient de la place pour de l’innovation. Le cadre se restreignant, le volume augmentant, l’innovation a rapidement cessé pour laisser place à des routines permettant de mieux gérer le flux et les emplois du temps des différentes cohortes pouvant s’enchaîner.

Il ne faut pas non plus oublier que la formation des conseiller·es Garantie Jeunes a été réalisée d’abord en totalité par la DGEFP puis par des conseiller·es multiplicateurs formé·es par la DGEFP à partir de la phase de déploiement. Les Missions Locales expérimentatrices ont ainsi partagé les « bonnes pratiques » tout en intégrant les contraintes grandissantes.

La mise en place de routines est devenue un impératif pour que les conseiller·es puissent continuer d’exercer leur cœur de métier : l’accompagnement socioprofessionnel. Les différents emplois du temps que nous avons pu compiler – peu importe la date d’entrée de la Garantie Jeunes dans la structure et sa localisation – sont très similaires.

Ainsi, dans chacune des missions locales rencontrées¹⁸⁶, les ateliers sont centralisés autour de deux pôles que l’on pourrait nommer « emploi » et « devenir *workfirstable* ».

¹⁸⁶ Ce constat est cependant à nuancer en fonction des séquences. Lors de la séquence d’expérimentation, les ateliers étaient organisés autour d’un projet qui, en fonction de l’équipe Garantie Jeunes, pouvait dépasser l’accès à l’emploi strictement mais nous avons déjà abordé cette question du recentrage autour de l’emploi et de la standardisation du dispositif avec son industrialisation.

	Mission Locale Maison	Mission Locale Bibliothèque Avenir jeunes	Mission Locale Avenir Jeunes Piscine
Bilan de santé	+	+	+
Sport	+	-	+
Info droit	+	+	+
Logement	+	-	+
Compétences fortes	+	+	+
Technique et recherche d'emploi	+	+	+
Média / numérique	+	+	+
Entretien individuel	+	+	+
Visite en entreprise	+	+	+
Visite d'entreprise à la Mission Locale	+	+	+
Posture	-	+	+
Bilan collectif	+	+	+
1 ^{ère} journée dédiée à l'accueil des jeunes et l'administratif	+	+	+

Les spécificités que nous avons pu mettre en exergue sur la Mission Locale bordelaise se situent autour de quatre ateliers : Egalité Homme / Femme, Théâtre, Maison des Adolescents, Raisonnement logique (issu de la boîte à outils Garantie Jeunes). Il faut noter aussi que la Maison des Adolescents traite de la question des addictions, du bien être psychologique et de la santé. Cela recoupe donc d'autres ateliers présents dans la Mission Locale de Piscine avec un atelier organisé par l'ANPAA (Association Nationale de Prévention en Alcoologie et Addictologie).

Sur la Mission Locale Avenir Jeunes Piscine, l'Espace Métier Aquitain est systématiquement sollicité ainsi que l'ANPAA, et un atelier d'éducation budgétaire est proposé.

Enfin, sur la Mission Locale Maison, les conseiller-es font appel à Pôle emploi comme partenaire extérieur. Ils utilisent également deux ateliers issus de la boîte à outils de la Garantie Jeunes qui sont « Image de soi » et la « Fiche syllabes ».

Même si ces ateliers sont spécifiques aux Missions Locales investiguées, ils restent des ateliers routiniers dans chacune des Missions Locales concernées.

	Mission Locale Maison	Mission Locale Bibliothèque	Mission Locale Avenir Jeunes Piscine
Nombre total de ½ journées par cohorte	34	40 (Avec 10 ½ journées sup en option)	40
½ journées animées par les conseiller-es Garantie Jeunes	12	15	8
½ journées animées par des partenaires	9	10	12
½ journées en visite à l'extérieur	9	9	15
½ journées « démarches individuelles »	3,5	12	6

Nous pouvons donc le constater, les emplois du temps sont globalement composés de la même manière avec plusieurs temps :

- Des temps animés par les conseiller-es,
- Des temps animés par les partenaires,
- Des temps de visite à l'extérieur,
- Des temps de « démarches individuelles » pour les jeunes.

Si ces emplois du temps se retrouvent avec le même découpage temporel, c'est qu'il y a une réelle nécessité à mettre en place cette routine durant laquelle les conseiller-es ne sont pas systématiquement en train d'animer un atelier. C'est ce que soulignait en entretien François Sarfati :

« construire des routines, ça leur permet [aux conseiller-es] de gagner du temps sur les trucs routinisables et un peu chiants pour économiser du temps et faire autre chose. Et potentiellement revenir à ce qui fait selon eux le cœur de leur métier, ou en tout cas

ce qui fait selon eux le sens de leur présence dans ce secteur d'activité ».

Et aussi C.C, conseillère Garantie Jeunes :

« Ils avaient créé tout un tas d'ateliers à partir de la boîte à outils. Et puis, au fil du temps, la direction leur a dit « ok, on va faire intervenir des partenaires pour vous laisser du temps, pour vous dégager du temps, et qu'il y ait des ateliers qui soient animés par des partenaires. »

La routinisation a pu se faire par la formalisation des procédés en interne. Faire appel à des partenaires ou sous-traitants est une solution à la routinisation de la Garantie Jeunes.

3.2 Sous-traiter pour tenir la cadence ou valoriser le partenariat local ?

La routinisation de la Garantie Jeunes permet aux conseiller·es de consacrer plus de temps à l'accompagnement individuel des jeunes, ce qui est le cœur de leur métier, et moins à la logistique liée à la planification des plannings devenue trop chronophage. Cependant, la standardisation des plannings n'est pas suffisante pour que les conseiller·es puissent se dégager suffisamment de temps pour l'accompagnement individuel sur les 11 mois (environ) suivant la période collective intensive. Les cohortes se chevauchant, les portefeuilles des conseiller·es étant à peu près constitués d'une cinquantaine de jeunes Garantie Jeunes, il faut du temps aux conseiller·es.

François Sarfati¹⁸⁷ soulignait que *« le recours à la sous-traitance et l'usage répété de serious game s'analysent également comme la mise en œuvre de tactiques visant à limiter la charge de travail et à pouvoir se concentrer sur ce qu'ils considèrent étant dans leur activité professionnelle. »*

¹⁸⁷ SARFATI, François. Op. Cit.

Ainsi, 9 à 12 demi-journées¹⁸⁸ (sur les Missions Locales investiguées) sont animées par des partenaires dans un souci de rationaliser le temps disponible des conseiller·es Garantie Jeunes pour assurer le suivi individualisé des jeunes des cohortes précédentes et celles en cours. François Sarfati parle « *d’ateliers de nature occupationnelle* ¹⁸⁹».

De 12 à 3,5 demi-journées sont réservées aux démarches individuelles à l’extérieur ce qui correspond au démarchage d’entreprise, les entretiens, les rendez-vous médicaux, etc.. libérant ainsi les conseiller·es de l’animation du groupe en période collective intensive.

Il ne faut cependant pas négliger que la venue de nombreux partenaires, sous-traitants, prestataires, peut aussi être l’opportunité pour les jeunes de découvrir de nouveaux interlocuteurs ou nouvelles interlocutrices, d’acquérir de nouvelles connaissances et compétences pouvant être mobilisées dans le cadre de leur recherche d’emploi. Nous reviendrons sur le rôle d’entrepreneur de morale que peuvent occuper les différents partenaires intervenants dans la Garantie Jeunes dans la partie suivante.

« A chaque fois que ça pète, ça pète avec des partenaires, jamais avec nous. Donc on se dit, est-ce qu’il ne faudrait pas du coup qu’on soit présent sur les ateliers partenaires ? Sauf que si on fait ça, on n’a plus de temps, quoi ! Donc on se dit, on a mis des ateliers partenaires pour nous soulager, et là, maintenant de plus en plus, même les partenaires commencent à nous dire « non non, vous êtes présents parce que ça pète à chaque fois », quoi. » (Entretien avec C.C, conseillère Garantie Jeunes)

Malgré l’importance de ces partenariats, nous avons pu constater que les ateliers animés par des partenaires le sont pour libérer du temps aux conseiller·es Garantie Jeunes car l’industrialisation de la Garantie Jeunes a directement impacté le temps disponible des conseiller·es Garantie Jeunes pour réaliser leur cœur de mission. La sous-traitance est effectivement utilisée à des fins de rationalisation professionnelle.

¹⁸⁸ Cf. Annexe 7 : Planning de Garantie Jeunes

¹⁸⁹ SARFATI, François. Op. Cit.

Nous pouvons alors parler d'industrialisation de la Garantie Jeunes au vu du volume d'entrées à faire et donc du poids que cela représente dans les Missions Locales sur leur organisation. Mais on peut également parler d'industrialisation du dispositif dans sa dimension rationalisante liée au poids de la DGEFP et de l'Europe imposant une standardisation du travail et un jugement de la performance basé sur des données quantitatives. Cette rationalisation est également présente à un niveau plus micro entre les opérateurs·trices de terrain et les destinataires. La Garantie Jeunes impose donc de sous-traiter et de mettre en place des routines pour ne pas perdre l'essence et le sens du métier. Ainsi, cette industrialisation de la Garantie Jeunes l'a rendue incontournable dans les Missions Locales. Un·e jeune NEET sera accompagné·e en Garantie Jeunes par un·e conseiller·e Garantie Jeunes, parce qu'il en a le droit mais aussi parce que ce dispositif – étape du PACEA – lui sera proposé de manière systématique.

B) L'accompagnement des jeunes NEETs vulnérables : institutionnalisation de la Garantie Jeunes

En parallèle du processus de généralisation de la Garantie Jeunes se construisait son industrialisation avec une rationalisation des pratiques pour les adapter au volume croissant de parcours. Mais, en parallèle de ce double processus, la Garantie Jeunes s'est également institutionnalisée. Aujourd'hui légitime et stabilisée, la Garantie Jeunes a une place centrale dans l'accompagnement des jeunes NEETs vulnérables en Mission Locale.

L'institution peut aussi être entendue comme « *un ensemble de combinaisons de valeurs, de modèles de conduite et d'usages dominants dans un espace-temps qui, par leur stabilité et leur récurrence, orientent à la fois les pratiques individuelles des acteurs sociaux et la structuration des activités collectives auxquelles ils prennent part*¹⁹⁰. » Olivier Nay précise également qu'elle « *prend corps dans des attitudes typifiées, des modèles d'action, des formes d'organisation, des routines, des savoir-faire, des techniques et des procédures, auxquels recourent les acteurs*

¹⁹⁰ NAY, Olivier. Op. Cit.

sociaux dans leur activité quotidienne sans qu'ils aient pour autant l'impression d'avoir à s'en expliquer. ».

Cette définition est riche d'enseignement et nous permet de bien appréhender le lien entre l'industrialisation de la Garantie Jeunes et son institutionnalisation qui s'est opérée à bas bruit en parallèle. On peut ainsi percevoir que la montée en charge de la Garantie Jeunes a engendré des attitudes typifiées, des techniques et des procédures, des routines, etc. que se sont approprié les Missions Locales et les conseiller·es Garantie Jeunes qui, elles-mêmes, ont engendré l'institutionnalisation du dispositif.

Dans un premier temps, nous appréhenderons, grâce à la notion « d'isomorphisme institutionnel », issue de la théorie néo institutionnelle, la manière dont le changement institutionnel s'est opéré dans les Missions Locales via la Garantie Jeunes en interrogeant la notion développée par Di Maggio et Powell « d'isomorphisme »¹⁹¹.

Dans un second temps, nous nous intéresserons à un autre versant de l'institutionnalisation : la légitimation car, si l'institutionnalisation nécessite la légitimation des différent·es acteur·trices, elle est aussi le reflet d'une légitimation de l'action publique. Il s'agira ici, comme le suggère Andy Smith, de mener une étude de « *la légitimation en action* » concernant notre objet de recherche, la Garantie Jeunes, en considérant « *la légitimation comme un ensemble de processus qui rendent l'existence d'un pouvoir coercitif spécialisé tolérable sinon désirable, c'est-à-dire qui le fasse concevoir comme une nécessité sociale, voire comme un bienfait.* »¹⁹².

Pour que le dispositif Garantie Jeunes soit efficace, il est nécessaire qu'il soit « *reconnu simultanément comme légitime ou faisant sens pour les acteurs* »¹⁹³. *In fine*, l'institutionnalisation peut être définie comme « *la construction dans le temps d'une définition de la réalité telle que certaines façons d'agir sont considérées d'évidence comme la façon correcte, si ce n'est unique de faire les choses* »¹⁹⁴.

¹⁹¹ BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT Sophie et Pauline RAVINET, dir. Op. cit.

¹⁹² SMITH, Andy. Op. cit.

¹⁹³ GRIMAND, Amaury. La prolifération des outils de gestion : quel espace pour les acteurs entre contrainte et habilitation ? *Recherches en Sciences de Gestion*. ISEOR. 2016, n°112, p.173-196.

¹⁹⁴ BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT Sophie et Pauline RAVINET, dir. Op. cit.

1. L'isomorphisme : un point de départ de l'institutionnalisation de la Garantie Jeunes

L'arrivée de la Garantie Jeunes dans les Missions Locales a engendré du changement. Du changement au niveau de l'organisation, dans les pratiques, dans le cadrage cognitif, dans la mobilisation des instruments d'action publique. D'abord expérimentale, la Garantie Jeunes s'est par la suite généralisée ce qui a entraîné, comme nous en avons fait la démonstration, une homogénéisation.

La théorie néo institutionnelle se donne pour objectif d'expliquer ces phénomènes d'homogénéisation dans les organisations. En effet, « *l'institutionnalisme sociologique va thématiser le changement institutionnel, mais en le réduisant au départ à des mécanismes de « diffusion » de « modèles » ou de scripts portés par diverses organisations étatiques, des communautés épistémiques ou professionnelles ou des réseaux transnationaux. Au sein d'un même secteur institutionnel, les organisations tendent dès lors à « l'isomorphisme¹⁹⁵ » par des mécanismes mimétiques, normatifs plutôt que la recherche « rationnelle » de l'efficacité* »¹⁹⁶.

Pour appréhender le changement isomorphique institutionnel, nous nous appuyerons sur une étude de Di Maggio et Powell¹⁹⁷ qui ont développé la notion « d'isomorphisme institutionnel » et en ont établi trois composantes :

1. « *Isomorphisme coercitif, il s'effectue par conformité aux exigences d'une organisation en surplomb ;*
2. *L'isomorphisme mimétique, il agit par diffusion horizontale résultant de la circulation des individus entre les institutions ;*

¹⁹⁵ Isomorphisme est un terme emprunté aux mathématiques et à la chimie signifiant « être de plus en plus similaire ».

¹⁹⁶ DEMAÏLLY Lise, GIULIANI Frédérique et MAROY Christian. Le changement institutionnel : processus et acteurs. *SociologieS*. Dossiers, *Le changement institutionnel*, [mis en ligne le 27 février 2019] [consulté le 27 mars 2020]. Consultable à cette adresse :

<http://journals.openedition.org/sociologies/9999>

¹⁹⁷ DIMAGGIO Paul J. et POWELL Walter W. *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*. *American Sociological Review*. 1983, vol. 48, n° 2, pp. 147-160. [en ligne] : DOI : 10.2307/2095101

3. *L'isomorphisme normatif, qui est une conséquence des dynamiques de professionnalisation¹⁹⁸ ».*

1.1 L'isomorphisme coercitif

L'isomorphisme coercitif se manifeste donc par une mise en conformité vis-à-vis des exigences d'une organisation en surplomb, « par le haut ». Les pressions coercitives correspondent aux lois, aux réglementations qui régulent l'organisation, elles sont de nature politique ou légale.

Dans le cadre de la Garantie Jeunes, l'Union Européenne et la DGEFP au niveau national ont produit le cadre politique et légal de la Garantie Jeunes.

La Garantie européenne pour la Jeunesse, dans laquelle s'inscrit la Garantie Jeunes, a suggéré un cadre cognitif dont s'est saisi la DGEFP. Les notions de *workfirst*, d'activation ou même la catégorie d'action publique de NEET trouvent leur filiation dans les politiques européennes. Ces concepts étaient étrangers aux Missions Locales.

- *« I.T : Nous les NEETs, dans les Missions Locales, on n'en avait jamais entendu parler. Le concept est arrivé en même temps que la Garantie Jeunes.*
- *F.H : Quand ?*
- *I.T : Fin 2013, je me souviens très bien, on a commencé à en entendre parler mi-année 2013 du concept de NEET. Pour nous, les jeunes étaient des jeunes.*
- *F.H : par qui ?*
- *I.T : Par des biais divers et variés. Je m'informe un peu, je lis un peu et ça arrivait directement des directives de l'Europe en fait. Mais auparavant, pour nous, des jeunes étaient des jeunes. NEET, pas NEET, précaires, pas précaires. Nous, dans les Missions Locales, les critères sont 16-26 ans, et volontaires pour être accompagnés. Avec un accompagnement qui peut être ponctuel ou renforcé en fonction de ce qu'il accepte de mettre*

¹⁹⁸ BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT Sophie et Pauline RAVINET, dir.

en l'œuvre. » (Entretien avec I.T, Directrice adjointe d'une Mission Locale expérimentatrice en Auvergne)

Ainsi, alors que cette terminologie et que les objectifs de la Garantie Jeunes sont très novateurs¹⁹⁹ dans les Missions Locales, 97% (soit 33 conseiller-es Garantie Jeunes sur 34) pensent que les objectifs édictés par la Garantie Jeunes sont « « plutôt » ou « tout à fait » adaptés » et l'ensemble des conseiller-es ayant répondu au questionnaire « partage les objectifs de ces missions ». Concernant les critères d'éligibilité, qui s'appuient sur les critères de NEET et de vulnérabilité, 29 conseiller-es sont d'accord (27 plutôt d'accord et 2 tout à fait d'accord).

« Au fond, me semble-t-il, son idée c'est plutôt de faire un machin top-down qui permet de construire l'activité des missions locales, d'orienter l'activité des missions locales, de contrôler l'activité des missions locales. Et, au moins dans la phase de mise en œuvre que j'ai observée moi, j'avais l'impression que les conseillers avaient assez peu de marge de manœuvre pour faire autre chose que la Garantie Jeunes « Made in G.O²⁰⁰ » (Entretien avec François Sarfati)

Le fait d'imposer un dispositif « *top-down* » qui sous-tend une « doctrine » a permis une homogénéisation des pratiques tant le cadrage législatif était précis et restreignait l'innovation. Ainsi, l'État impose certains comportements aux Missions Locales via son influence politique, de manière formelle (sur le déroulé de la Garantie Jeunes, la sélection des jeunes, la prescription, la gestion de l'allocation, l'encadrement des jeunes, l'innovation ou encore la charge administrative) mais aussi informelle (sur le cadrage cognitif). C'est cette influence de l'État qui permet une homogénéisation.

¹⁹⁹ Dans ce questionnaire, 76,5% (26 sur 34) des conseiller-es Garantie Jeunes ayant répondu affirment que la Garantie Jeunes est un dispositif « novateur », 1 dit qu'il est redondant et 7 « ni l'un ni l'autre ».

²⁰⁰ G.O se présente comme étant le « *papa de la Garantie Jeunes* » au sein de la Direction Générale à l'Emploi et la Formation Professionnelle.

« La construction de ce dispositif repose sur la volonté de l'État d'insuffler une dynamique dans le réseau des Missions Locales, de les encourager à se centrer sur les questions d'emploi, de construire leur action et de contrôler leurs moyens d'action. ²⁰¹»

1.2 L'isomorphisme mimétique

L'isomorphisme mimétique est une source non négligeable de l'institutionnalisation de la Garantie Jeunes. Initialement, et pour s'assurer de la bonne compréhension de la Garantie Jeunes par les conseiller-es Garantie Jeunes, l'État a assuré intégralement la formation des conseiller-es souhaitant se positionner sur la Garantie Jeunes.

On pourrait alors rapprocher cette pratique de l'isomorphisme coercitif, mais, la formation de ces conseiller-es avait pour objectif d'en faire des « conseiller-es démultiplicateurs », i.e. des conseiller-es en charge de diffuser les bonnes pratiques sur les séquences de déploiement et de généralisation.

« Si la Direction Générale à l'Emploi et la Formation Professionnelle a assuré directement et en totalité en décembre 2013 la formation des conseillers engagés dans la première partie de l'expérimentation, pour les deux modules, la formation des conseillers pour la deuxième phase, en janvier 2015, a été menée par la Direction Générale à l'Emploi et la Formation Professionnelle avec des conseillers démultiplicateurs formés lors de la première phase. Ces conseillers « démultiplicateurs » sont chargés d'assurer la suite du programme de formation.²⁰² »

De cette manière, ces conseiller-es ont en même temps diffusé la doctrine de la Garantie Jeunes telle que transmise par la DGEFP mais aussi leurs propres pratiques. En complément de ce qui a été institutionnalisé en termes de diffusion des bonnes pratiques, les Missions Locales se sont organisées par elles-mêmes ou via les associations régionales pour diffuser leur expérience. Nombreuses sont les Missions Locales expérimentatrices qui ont invité des

²⁰¹ SARFATI, François. Op. Cit.

²⁰² Union nationale des Missions Locales. *Formation Garantie Jeunes et CEP : les Missions Locales et l'État signent un EDEC*. Syndicat d'employeurs. Lundi 13 avril 2015.

Missions Locales accueillant la Garantie Jeunes dans les séquences suivantes. En Auvergne, entre 2014 et 2015, cette pratique était courante. La Mission Locale Maison a également accueilli d'autres structures pour présenter leur manière de « faire de la Garantie Jeunes ».

« On a d'autres territoires qui sont venus nous voir. On a pas mal contribué à ce dispositif. » (Entretien avec L.E, Directeur d'une Mission Locale expérimentatrice en Auvergne)

« On a tout coconstruit soit tout seul, soit avec les autres Missions Locales du département, soit avec la Direction Générale à l'Emploi et la Formation Professionnelle directement à Paris ou avec des Missions Locales d'ailleurs. » (Entretien avec F.S, Directrice d'une Mission Locale expérimentatrice en Auvergne)

Il existe donc bien une diffusion horizontale sur la manière dont la Garantie Jeunes doit être mis en œuvre. Et, comme l'ont démontré John W. Meyer et Brian Rowan²⁰³, « *dans un contexte d'incertitude et de rationalité limitée, les organisations ont tendance à s'imiter les unes les autres (...). Les incertitudes poussent les organisations d'un même champ à s'imiter les unes les autres pour être perçues comme plus légitimes* ». Autant cette pratique a eu comme effet de rationaliser les pratiques professionnelles, autant elle a participé à la légitimation de la Garantie Jeunes.

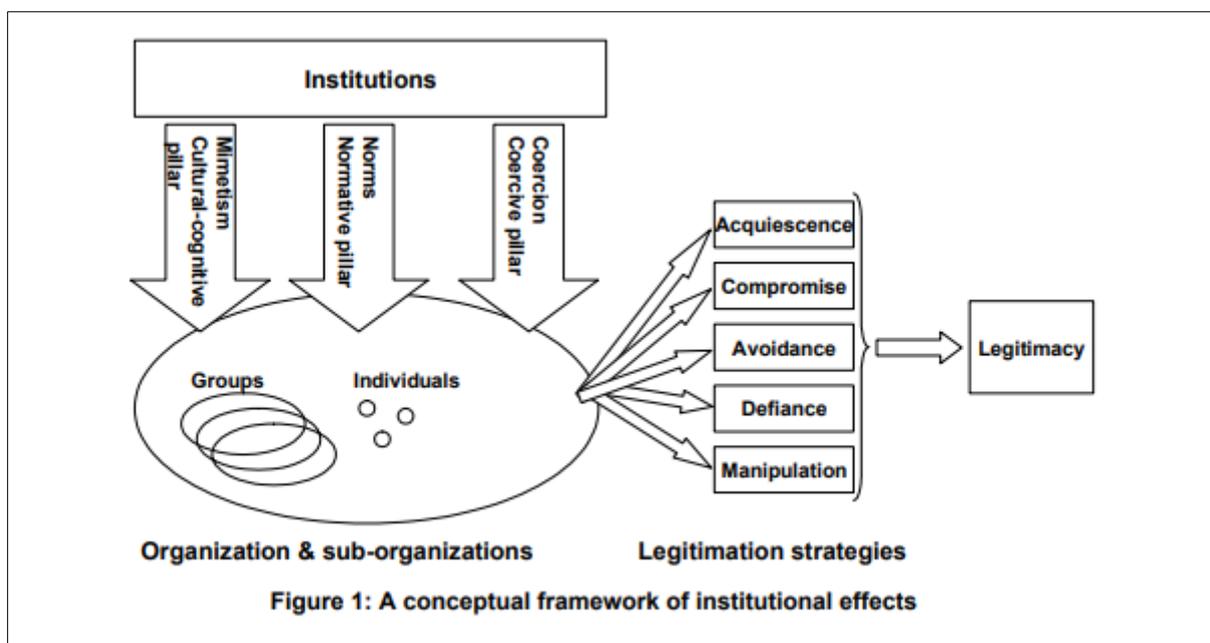
1.3 L'isomorphisme normatif

L'isomorphisme normatif fait écho aux dynamiques de professionnalisation. Nous dédions toute une partie de cette recherche aux logiques de professionnalisation engendrées par l'industrialisation et l'institutionnalisation de la Garantie Jeunes. L'isomorphisme normatif se

²⁰³ MEYER, John W. et Brian ROWAN. Institutionalized Organizations : Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*. The University of Chicago Press. 1977, vol. 83, pp. 340-363.

développe parallèlement à la professionnalisation des membres de l'organisation, il nous semble donc plus pertinent de faire une démonstration étayée de la professionnalisation des conseiller-es Garantie Jeunes dans le chapitre intitulé « Être un-e conseiller-e Garantie Jeunes ». Cependant, il est indispensable dès ici de préciser que l'isomorphisme normatif est un facteur de l'institutionnalisation du dispositif. Comme le souligne Andy Smith²⁰⁴, « *c'est à travers l'engagement situationnel que les règles et les normes constitutives d'un métier sont à la fois intériorisées par les professionnels et reproduites.* »

Figure 16 : A conceptual framework of institutional effect²⁰⁵



2. La légitimation de la Garantie Jeunes pour achever son institutionnalisation

L'isomorphisme se répercute principalement sur l'organisation et ses professionnels. Nous avons ainsi pu mener la démonstration que la Garantie Jeunes s'est institutionnalisée grâce à l'isomorphisme qui a renforcé sa légitimité. Si nous décalons la focale pour comprendre la manière dont la Garantie Jeunes s'est institutionnalisée, il est pertinent de s'intéresser à nouveau aux partenaires (ou sous-traitants) intervenant sur le dispositif mais aussi à ses

²⁰⁴ SMITH, Andy. Op. Cit.

²⁰⁵ MIGNERAT, Muriel et Suzanne RIVARD. *Positioning the institutional perspective in information systems research*. Actes du congrès de l'ASAC. Toronto, Ontario. Mai 2005.

destinataires, les jeunes NEETs précaires. Dans un premier temps, nous nous intéresserons aux rapports institutionnels qui sont source de légitimation de l'action publique et dans un second temps à l'analyse de la communication politique faisant passer les jeunes NEETs précaires de bénéficiaires à ayants droit.

2.1. La sous-traitance comme reconnaissance institutionnelle de la Garantie Jeunes

Si nous nous intéressons à nouveau aux partenaires extérieurs de la Garantie Jeunes, c'est que leur place croissante liée à l'industrialisation de la Garantie Jeunes a eu un impact direct sur leur positionnement sur la Garantie Jeunes. D'abord à la marge du dispositif comme partenaires, la place des sous-traitants a été grandissante à tel point qu'aujourd'hui, certains sous-traitants vivent aussi grâce à la Garantie Jeunes et à la certitude de pouvoir vendre leurs prestations.

Ce passage de partenaire à prestataire dans le cadre de la sous-traitance dans le service public de l'emploi a déjà été finement étudié par Clara Bourgeois et Thierry Berthet²⁰⁶. Dans leur article intitulé « *Quand l'État fait son marché, les opérateurs dégustent ? Genèse et mise en œuvre de la sous-traitance dans la politique de l'emploi* », les deux auteur-es proposent d'observer sur la base d'un travail empirique de sociologie de l'action publique, les effets de la logique de marchés publics sur les relations entre les acteur-trices de l'emploi et les stratégies de résistance à sa mise en œuvre. Nous ne sommes pas positionnés sur le même objet de recherche mais, une montée en généralité permet par la suite d'étudier ce phénomène sur l'animation collective de la Garantie Jeunes et sa part grandissante de sous-traitance.

Nous avons pu mettre en exergue qu'il n'existe pas de résistance de la part des conseiller-es Garantie Jeunes à faire appel à des sous-traitants, bien au contraire, cela leur permet de mener à bien le cœur de leur métier : l'accompagnement individuel. Cependant, la stratégie d'intégration de ceux qui étaient alors des partenaires sur la phase expérimentale, a été modifiée avec l'industrialisation. Les partenaires sont devenus des prestataires démarchant

²⁰⁶ BERTHET, Thierry et Clara BOURGEOIS. Quand l'État fait son marché, quels effets pour les opérateurs ? Genèse et mise en œuvre de la sous-traitance dans les politiques de l'emploi. *Gouvernement et action publique*. Presses de Science Po. 2017/4, vol. 6, p.75-99.

les Missions Locales pour vendre leurs prestations. Poussée à l'extrême, l'industrialisation du partenariat dans la Garantie Jeunes l'a institutionnalisée.

La Garantie Jeunes a une légitimité à l'extérieur même des murs de la Mission Locale ou de la DGEFP. La valorisation du partenariat local comme cela a pu se faire lors de la phase expérimentale tend à devenir dérisoire durant les phases de déploiement et de généralisation. Les partenaires mobilisés le sont sous une forme très institutionnalisée via des appels à projet, des conventions. Cependant, il persiste encore des interventions bénévoles dont il ne faut pas négliger l'importance.

« Par exemple, la MDA, ils ont, eux, répondu à un appel à projet, à la Maison des Ados. Ils ont répondu à un appel à projet comme quoi ils devaient faire des ateliers collectifs dans les différents dispositifs d'accompagnement ou auprès des décrocheurs scolaires ou je ne sais pas quoi. Du coup ils ont répondu à l'appel à projet, ils ont eu l'appel à projet donc eux ils reçoivent de la thune. Donc du coup nous, en fait, là, eux, ils sont venus toquer à notre porte en disant est-ce qu'on peut faire des ateliers chez vous ? parce qu'eux reçoivent une subvention mais pour pouvoir répondre à leur... enfin, ACCESSIBLE et la CLIS, c'est nous qui leur donnons de la thune pour qu'ils viennent faire les ateliers. Et ACTE ils sont bénévoles, puisque c'est des associations de bénévoles. Y'a toutes les situations : y'a ceux qui ont répondu à des appels à projets et nous on leur sert de vivier on va dire, y'a ceux que nous on paie, et y'a ceux qui le font bénévolement. » (Entretien avec C.C, conseillère Garantie Jeunes)

« Après on fait appel à des partenaires, on a eu beaucoup de propositions. Il y a beaucoup de personnes qui sont venues nous voir en disant « moi je vous propose une activité clé en main, socio-esthétique, de sophrologie » etc. Pour faire du bien aux jeunes mais nous, on ne peut pas payer tout ça. D'autres sont allés chercher des subventions. Il y a des appels à projet, il y a l'ARS qui finance quelques associations à condition qu'elles travaillent de manière prioritaire avec des jeunes en

insertion suivis par des missions locales donc il y a des associations qui ont été subventionnées par l'ARS, qui ont pris contact avec telle ou telle mission locale et qui ont apporté des services autour de la santé, du bien-être. Voilà il y a la CARSAT, la CPAM, les centres d'examens de santé qui dans leur priorité nationale d'intervention ont pour objectifs d'aller vers les missions locales pour les jeunes Garantie Jeunes, pour travailler sur le recours au droit, sur la prévention, le passage du bilan de santé donc on a tout un tas de prestataires qui sont une panoplie. »
(Entretien avec O.F, Association Régionale des Missions Locales)

Nous sommes ici loin de la valorisation des partenariats locaux. Nous sommes dans une vraie logique de marché et d'achat de prestations.

« On bosse comme un organisme de formation avec des partenaires, voire des prestataires. » (Entretien avec U.M, CGT)

« Les attributs de la marchandise ont évolué et sont au cœur du passage de l'externalisation séquentielle à la marchandisation globalisante de placement. Tout en demeurant par nature dans le champ de la délivrance d'un service, l'offre publique mise en marché a évolué dans sa structure. On est ainsi passé de l'achat de prestations ponctuelles dans le cadre d'une maîtrise d'œuvre publique à l'achat de prestations intégrées d'accompagnement et placement évaluées sur les résultats en termes de situation individuelle des bénéficiaires²⁰⁷ ».

Ce qui est vrai pour le placement, l'est également pour l'offre en ateliers pour la période collective de la Garantie Jeunes. En effet, les sous-traitants, en introduisant les mécanismes de marchés publics, sont passés de partenaires dans le cadre d'un parcours d'insertion professionnelle pour les jeunes NEETs vulnérables à prestataires de services pour le compte des Missions Locales.

²⁰⁷ BERTHET, Thierry et Clara BOURGEOIS. Op. Cit.

2.2 Le passage à un statut *d'ayant droit*

« Un problème public naît de la conversion d'un fait social en objet de préoccupation et de débat, éventuellement d'action publique²⁰⁸ ».

Le contexte de la généralisation de la Garantie Jeunes faisant passer les jeunes NEETs précaires de bénéficiaires de la Garantie Jeunes à ayants droit peut effectivement s'interpréter par une place grandissante de la question de l'insertion des jeunes NEETs vulnérables d'abord à un niveau communautaire puis au niveau de l'État français. C'est dans un contexte de grèves massives contre la loi Travail présentée par la Ministre Myriam El Khomri que les tractations semblent s'être passées.

Le Gouvernement a accepté la proposition de généralisation de la Garantie Jeunes de la Fédération des Associations Générales Etudiantes (Fage) à condition que celle-ci cesse ses blocages. *« La Fage a dit « ok, la Fage ne sort pas dans la rue si on obtient la Garantie Jeunes comme un droit universel » (A.D, CESE).* Ce propos est corroboré par l'UNML :

« (...) ils avaient des contingences voire des exigences politiques parce qu'il fallait calmer la Fage et la CFDT, et leur silence sur la loi El Khomri²⁰⁹ a été acheté par la généralisation de la Garantie Jeunes. C'est pour ça que j'étais au congrès de la Fage vendredi avec la CGT, la CFDT et le MEDEF, sur ces questions-là. La Fage nous dit « on en est où là-dessus parce qu'on nous a promis la généralisation de la garantie jeunes » (N.V., UNML).

Le droit à l'accompagnement sera bien inscrit à l'article 46 de la Loi Travail. La Garantie Jeunes sera généralisée et deviendra un droit conditionnel dès janvier 2017.

Donc, les jeunes qui, pendant la phase expérimentale étaient bénéficiaires de la Garantie Jeunes sont devenus des ayants droit. Un·e jeune qui entre dans les critères d'intégration de la Garantie Jeunes, a « le droit » de la réclamer et d'intégrer la Garantie Jeunes. De ce fait, le

²⁰⁸ SMITH, Andy. Op. Cit.

²⁰⁹ Myriam El Khomri était Ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social en charge de la loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels adoptée en août 2016.

travail d'expertise de la part des conseiller·es a été mis à mal, mais nous aurons l'occasion d'approfondir ce sujet très prochainement.

« On a eu des jeunes qui ne savaient pas ce qu'ils venaient faire ici ! le conseiller lui disait « vas-y, il y a de l'argent ». ²¹⁰ » (P.G., conseillère Garantie Jeunes)

« Depuis que c'est un droit, nous on leur suggère de lâcher, il y a des jeunes qui sont là que depuis 4 jours mais à partir du moment où c'est un droit, qu'ils revendiquent par eux-mêmes ou par leur réseau, alors après ça marche, ça marche pas... Alors qu'avant sur la phase expérimentale, on était sur beaucoup plus de vigilance. » (Entretien avec O.B, Manager Garantie Jeunes)

La Garantie Jeunes ainsi inscrite dans le droit, les jeunes NEETs vulnérables ont toute légitimité à la demander, voire à l'exiger. Elle fait désormais partie du paysage institutionnel de l'accompagnement de cette catégorie de l'action publique.

Cette partie liée à l'industrialisation de la Garantie Jeunes rencontre une difficulté. Il faut pouvoir démontrer que les ingrédients d'un dispositif peuvent être mobilisés dans des mouvements distincts mais indissociables : l'industrialisation et l'institutionnalisation. Pour ne pas être redondante avec des éléments déjà présentés et ne pas empiéter sur la suite de la démonstration, cette partie est moins détaillée²¹¹ mais elle est à la fois la synthèse de ce qui a déjà été dit (généralisation d'un dispositif expérimental) et le point de départ de ce qui sera abordé par la suite (les impacts de la Garantie Jeunes).

²¹⁰ Echange informel avec P., conseillère Garantie Jeunes.

²¹¹ J'espère que la présence d'accroches (*teasers*) encouragera les lectrices et lecteurs à poursuivre la lecture plus qu'elle ne les perturbera.

Conclusion

Grâce à l'analyse processuelle nous avons pu isoler neuf ingrédients centraux dans l'évolution de la Garantie Jeunes : le déroulement, le contenu, la sélection des jeunes, la prescription, la gestion de l'allocation, l'encadrement, l'innovation, l'administratif et les acteurs. Nous avons également pu constater que des moteurs enchâssés sont en présence et donne cette motricité si particulière à la Garantie Jeunes. En mettant en rapport ces ingrédients et cette motricité, trois séquences distinctes se sont alors dessinées : une séquence expérimentale (Octobre 2013 – janvier 2015), une séquence de déploiement (01.2015 – 01.2017) et enfin une séquence de généralisation (après janvier 2017).

Chaque séquence a des spécificités particulières. La séquence expérimentale se distingue par un encadrement et une (omni)présence de la DGEFP cadrant la Garantie Jeunes tant sur le fond que sur la forme. Cependant, même si les premières Missions Locales peuvent être considérées comme des volontaires contraintes, elles bénéficient de possibilités d'innovation qu'elles n'ont plus connues par la suite. En effet, le passage à la séquence déploiement induit un recadrage important de la part de la DGEFP sur la notion de *workfirst* et d'activation pour s'assurer que la montée en charge du dispositif ne mettra pas en péril sa doctrine. Le mimétisme entre les Missions Locales, les injonctions à prescrire et le poids de l'administratif ont tendance à limiter l'innovation des nouvelles Missions Locales et à freiner celles qui avaient eu l'opportunité de pouvoir être innovantes. La généralisation de la Garantie Jeunes et la montée en charge imposent à la DGEFP de devoir prendre un peu de distance. De plus, la Garantie Jeunes devient un droit et donc, chaque jeune remplissant les conditions peut la demander ce qui oblige l'ensemble des Missions Locales à routiniser leurs pratiques pour tenir le rythme (et ce, même si la charge administrative est allégée).

Cette généralisation de la Garantie Jeunes a donné lieu à son industrialisation et son institutionnalisation. Ces processus ont généré une standardisation, une homogénéisation de la Garantie Jeunes faisant perdre le bénéfice de l'expérimentation. Les Missions Locales expérimentales n'ont pas pu bénéficier, dès la phase de déploiement, d'une capitalisation de l'expérimentation. Elles se sont elles aussi retrouvées écrasées par le poids du fait gestionnaire qui traverse autant la rationalisation instrumentale industrielle - avec la standardisation du travail, la croissance de l'évaluation quantitative et un processus d'édiction des règles *top*

down – que la rationalisation professionnelle - avec la mise en place d'une routine, le recours croissant à de la sous-traitance.

In fine, plus la Garantie Jeunes a pris de la place par sa volumétrie, plus elle s'est industrialisée. Et cette industrialisation a eu pour conséquence l'institutionnalisation de la Garantie Jeunes. Elle est devenue un dispositif légitime pour les jeunes NEETs, pour les conseiller-es en Mission Locale mais aussi pour les partenaires/sous-traitants qui interviennent sur la Garantie Jeunes. Les Missions Locales ont modelé leur organisation pour mettre en œuvre la Garantie Jeunes, les règles de la Garantie Jeunes sont institutionnalisées, le métier de conseiller-e Garantie Jeunes également ce qui n'est pas sans incidence sur l'accompagnement des jeunes NEETs en Garantie Jeunes et sur leurs aspirations.

Nous avons démontré que l'industrialisation de la Garantie Jeunes passe par une montée en puissance du dispositif mais aussi par une rationalisation instrumentale industrielle et par une rationalisation professionnelle. Nous retrouvons dans le processus d'isomorphisme les mêmes ingrédients mobilisés. Deux processus peuvent donc se déployer en même temps, traverser les mêmes sphères sans pour autant conduire au même résultat. L'industrialisation et l'institutionnalisation de la Garantie Jeunes sont deux processus distincts, mais qui se déploient dans les mêmes séquences. Une approche par l'industrialisation et une approche par l'institutionnalisation nous permettent alors de distinguer ces deux processus et de les appréhender dans leur ensemble. Cette distinction a pu être possible grâce à la mobilisation de l'approche processuelle en amont qui nous a permis de percevoir la complexité de la généralisation de la Garantie Jeunes.

Nous formulons l'hypothèse que les Missions Locales ayant intégré la Garantie Jeunes lors de la séquence expérimentale avaient sur les autres un avantage lié à leur possibilité d'expérimenter, d'innover. Or, nous avons finalement constaté qu'il n'existe pas de capitalisation de l'expérimentation pour ces structures. Elles aussi ont standardisé leurs pratiques. De ce fait, l'analyse processuelle n'a plus lieu d'être mobilisée pour la suite de l'étude car la Garantie Jeunes aujourd'hui est standardisée et notre enquête de terrain se fait sur un dispositif industrialisé et institutionnalisé.

En partant de ce constat, nous allons maintenant traiter de l'impact de la Garantie Jeunes sur l'organisation Mission Locale, sur la professionnalité des conseiller·es Mission Locale et sur les aspirations des jeunes en Mission Locale.

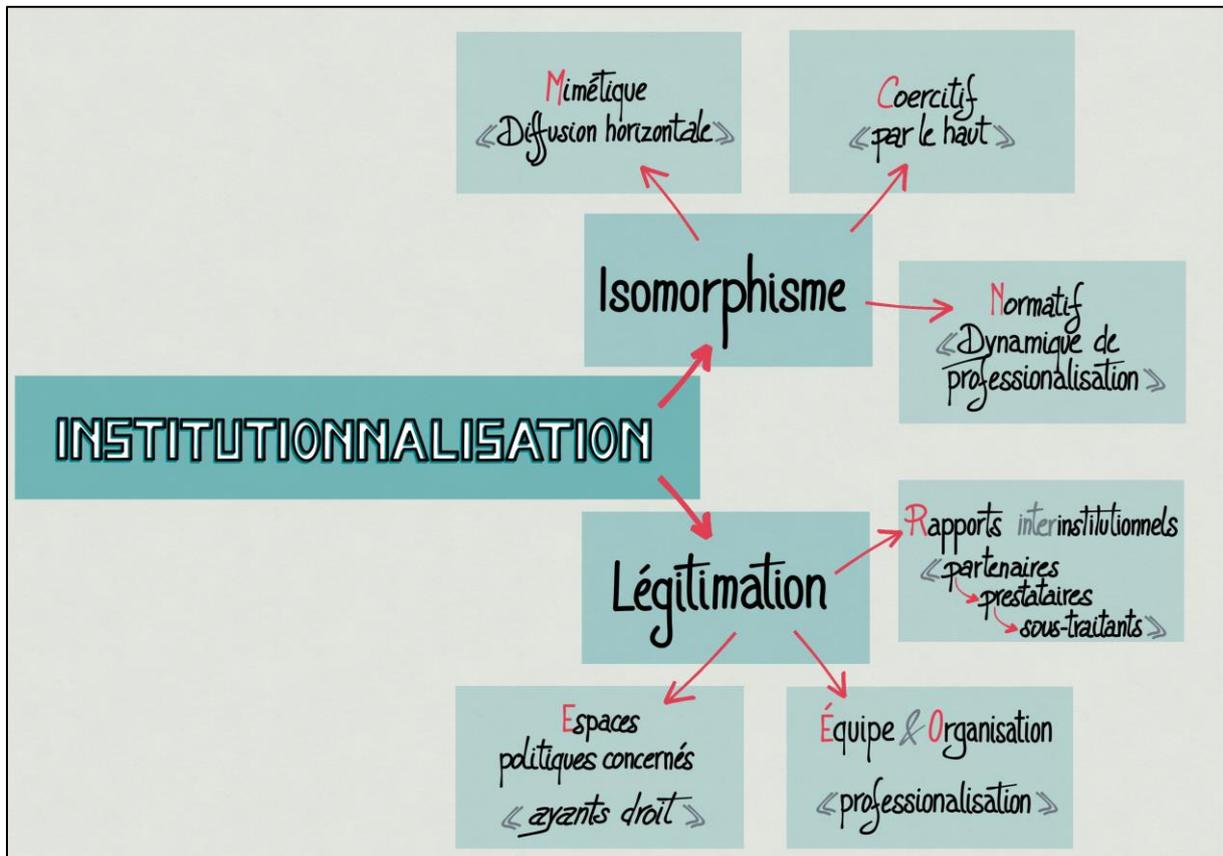


Figure 17: L'institutionnalisation de la Garantie Jeunes

Source : Schéma réalisé par Julien Fallet (Ma petite entreprise – Facilitateur graphique) à partir des données que nous lui avons transmises

3^{ème} partie : Les impacts de la Garantie Jeunes sur l'organisation Mission Locale, la professionnalité des conseiller·es Garantie Jeunes et l'accompagnement des jeunes Garantie Jeunes

Introduction

Cette partie de notre recherche aborde l'impact de la Garantie Jeunes sur l'organisation Mission Locale, sur la professionnalité des conseiller·es et sur l'accompagnement proposé aux jeunes NEETs vulnérables et se scinde en deux chapitres complémentaires.

Le premier vise à préciser ce que signifie être « un·e conseiller·e Garantie Jeunes ». Les conseiller·es Garantie Jeunes se retrouvent alors avec une profession que l'on peut penser hybride - « ni conseiller·e à l'emploi », « ni conseiller·e généraliste de Mission Locale », « ni formateur·trice pour adulte » - mais qui, finalement, s'institutionnalise. De la Garantie Jeunes découle une nouvelle professionnalité propre à celle des « conseiller·es Garantie Jeunes ».

Une fois définis les contours du métier de « conseiller·es Garantie Jeunes », nous expliciterons l'impact de la Garantie Jeunes sur l'organisation Mission Locale mais aussi sur la professionnalité des « conseiller·es Garantie Jeunes ». En effet, le cadre normatif de la Garantie Jeunes pensé au niveau de l'État se rapproche des « *politiques contemporaines de l'emploi* » alors que les Missions Locales sont d'abord, comme nous avons pu le présenter, des structures souples visant l'accompagnement global des jeunes dans leur parcours d'insertion sociale et professionnelle. Nous aurons ainsi l'opportunité de mettre en avant la configuration de la justice sociale sur laquelle se positionne la Garantie Jeunes et d'apprécier la différence avec les valeurs schwartziennes à l'initiative des Missions Locales.

L'entrée dans le second chapitre se fait à partir de l'allocation. L'allocation est certes un instrument de politique publique central de la Garantie Jeunes mais ce n'est pas tant sur l'utilisation de l'allocation par les jeunes que nous centrerons notre analyse (puisqu'il a pu être pensé qu'il y aurait une désincitation au travail ou une trappe à inactivité avec le versement d'une allocation à des jeunes) mais plutôt sur son impact sur l'accompagnement des « jeunes Garantie Jeunes » par les « conseiller·es Garantie Jeunes ». Les conseiller·es

Garantie Jeunes se retrouvent alors confrontés à la gestion d'une allocation équivalente à un revenu minimum d'une part et à un cadre normatif d'autre part. Il revient donc aux conseiller-es - et à leur pouvoir discrétionnaire - d'être un facteur de conversion²¹² pour ces « jeunes Garantie Jeunes ». Cette allocation qui devrait être la leur et dont ils et elles devraient pouvoir disposer devient alors un leurre dépendant de leur conformation aux exigences institutionnelles liées au dispositif. Parce qu'être un conseiller-es Garantie Jeunes est une nouvelle norme de professionnalité, être un « jeunes Garantie Jeunes » devient également une nouvelle posture à part entière avec des attentes précises. Nous étudierons alors ce qu'implique être « un jeune Garantie Jeunes » et l'impact de la période collective sur leurs aspirations.

²¹² Cf. Partie Introductive I.D)2.

I. Justifier le cadre normatif de la Garantie Jeunes : une nouvelle logique d'action pour les Missions Locales et de nouvelles normes de professionnalité pour ses conseiller·es

Le gouvernement Ayrault²¹³ réfléchit en 2013 à la mise en œuvre d'un dispositif qui pourrait être universel, à l'intention des jeunes, avec l'appui des Missions Locales, « *dans une visée sociale* », « *avec une approche complètement différente* » de celle liée à l'activation (U.M, CGT Missions Locales). Les Gouvernements Valls successifs²¹⁴ ont remis en cause le fondement de la Garantie Jeunes qui est « *devenue un outil de politique de l'emploi alors qu'on était plutôt dans une logique d'un outil interministériel qui visait l'émancipation des jeunes, dont l'emploi est central* »²¹⁵.

Le diptyque activation-désincitation au travail revient au cœur de la philosophie de la Garantie Jeunes et l'idée d'un dispositif universel à visée sociale pour l'émancipation des jeunes se transforme en un dispositif d'activation de type *workfirst*, l'emploi d'abord, pour « *accompagner [les NEETs de 16 à 25 ans] vers l'autonomie par l'emploi, au travers d'une démarche personnalisée et une garantie de ressources* »²¹⁶.

Ainsi est fait le choix, par le Gouvernement Valls, d'expérimenter puis de généraliser la Garantie Jeunes en y adossant une allocation forfaitaire dont le montant mensuel maximum est équivalent à celui du revenu de solidarité active pour une personne seule, déduction faite du forfait logement durant toute la durée de son parcours et en fonction de ses revenus. La Garantie Jeune a été une monnaie d'échange entre la Fédération des Associations Générales Etudiantes (FAGE) et le Gouvernement pour stopper la mobilisation contre la loi Travail. Le Gouvernement a accepté la proposition de généralisation de la Garantie Jeunes de la FAGE à condition que celle-ci cesse ses blocages. « *La FAGE a dit « ok, la FAGE ne sort pas dans la rue si on obtient la Garantie Jeunes comme un droit universel* » (A.D, CESE). Propos corroborés par

²¹³ Gouvernement Ayrault I : 15.05.2012 au 21.06.2012 ; Gouvernement Ayrault II : 21.06.2012 au 31.03.2014

²¹⁴ Gouvernement Valls I : 31.03.2014 – 25.08.2014 ; Gouvernement Valls II : 25.08.2014 – 06.12.2016

²¹⁵ Entretien avec N.V, délégué général de l'Union Nationale des Missions Locales

²¹⁶ *La Garantie jeunes est un droit*. Dépliant Garantie Jeunes. (Juillet 2018). [Mise en ligne mai 2019] [consulté le 15 septembre 2020]. Disponible sur le site du Ministère du Travail. Adresse : https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/depliant_gj_mai2019.pdf

l'UNML « (...) ils avaient des contingences voire des exigences politiques parce qu'il fallait calmer la Fage et la CFDT, et leur silence sur la loi El Khomri a été acheté par la généralisation de la Garantie Jeunes. C'est pour ça que j'étais au congrès de la Fage vendredi avec la CGT, la CFDT et le MEDEF, sur ces questions-là. La Fage nous dit « on en est où là-dessus parce qu'on nous a promis la généralisation de la garantie jeunes » (N.V, UNML). Le droit à l'accompagnement sera bien inscrit à l'article 46 de la Loi Travail. La Garantie Jeunes sera généralisée et deviendra un droit conditionnel dès janvier 2017.

A) Être un·e « conseiller·e Garantie Jeunes »

Le rapport de l'Inspection générale des Affaires sociales²¹⁷ (IGAS) précise que le déploiement de la Garantie Jeunes s'est traduit par « *une transformation profonde des métiers des conseillers en missions locales* ». En effet, et nous avons pu le préciser précédemment, le cadre cognitif de la Garantie Jeunes peut aller à l'encontre de certaines idées issues du rapport Schwartz sur l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. Cette « *prise en charge globale du jeune, est inscrite dès la création des missions locales car elle fonde depuis l'origine leur spécificité. Au regard de cette ambition initiale, les missions locales ne peuvent donc pas être vues uniquement comme un « Pôle emploi des jeunes », comme cela peut être parfois présenté.* »

Le cadre cognitif de la Garantie Jeunes a imposé des modifications dans l'accompagnement qu'offrent les Missions Locales aux jeunes. Ce nouveau modèle n'est cependant pas sans conséquences sur la professionnalité des conseiller·es elle-même. Comme nous l'abordons depuis le début de ce document, nous parlons de « conseiller·e Garantie Jeunes » et non de « conseiller·e en insertion socioprofessionnelle en Mission Locale », parce qu'effectivement, la professionnalité des conseiller·es Garantie Jeunes n'est pas la même que celle du reste de leurs collègues conseiller·es « généralistes ».

²¹⁷ ARAMBOUROU, Simon, CAUSSAT Laurent, PASCAL Alexandre et Charles VARENNE (apprenti à l'IGAS). Op. Cit.

1. La professionnalité des conseiller-es Garantie Jeunes mise à l'épreuve par la Garantie Jeunes

Pour interroger le métier de « conseiller-e Garantie Jeunes », nous allons nous appuyer sur la sociologie des professions. Par profession, nous entendons les « *métiers dont les membres réalisent un même ensemble de tâches et partagent une identité et dénomination communes* ²¹⁸ ». La perspective écologique proposée par Andrew Abbott²¹⁹ encourage à « *décrire les relations complexes de concurrence, de subordination, d'alliance ou de conflit qui se nouent entre différentes professions.* ». En s'intéressant au modèle des « *écologies liées* » on peut alors analyser la définition des politiques publiques comme étant le résultat de la rencontre entre deux espaces sociaux distincts, mais partiellement interdépendants l'État qui produit les politiques publiques et les agents de base qui les mettent en œuvre.

Comme le souligne Patrick Hassenteufel « *les dynamiques professionnelles ne sont pas sans effet sur la forme et le contenu des politiques publiques de certains secteurs* » et grâce à l'approche par les écologies liées, on peut aussi affirmer l'inverse : la forme et le contenu des politiques publiques ne sont pas sans effet sur les dynamiques professionnelles. C'est ce que nous confirment Julien Barrier et Patrick Castel :

« La relation entre État et profession peut s'appréhender au travers des politiques visant à redéfinir le contenu, les normes et les modes d'organisation du travail des agents du secteur public, notamment dans le cadre des réformes inspirées par le New Public Management. Les enjeux de ces réformes sont particulièrement saillants dans le cas des groupes professionnels bénéficiant traditionnellement d'une forte autonomie (...) travailleuses et travailleurs sociaux entre autres, ont été confrontés depuis les années 1980 à de multiples initiatives visant à

²¹⁸ BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT Sophie et Pauline RAVINET, dir. *Dictionnaire des politiques publiques*. Avec BARRIER, Julien et Patrick CASTEL. *Sociologie des professions et politiques publiques*. pp. 594-600. Paris. Presses de Sciences Po. 2019. 5e édition. Références.

²¹⁹ ABBOTT, Andrew. Linked Ecologies: States and universities as environments for professions. *Sociological Theory*. Septembre 2005, n°23 pp.245-274.

rationnaliser ; contrôler les coûts et renforcer la redevabilité (accountability) et évaluer la performance de leurs activités ²²⁰».

En s'appuyant sur la sociologie des professions, nous allons pouvoir questionner les ajustements, les hybridations, les évolutions qui définissent les contours des « conseiller-es Garantie Jeunes » en Mission Locale. Nous allons ainsi chercher à définir l'identité professionnelle²²¹ » des conseiller-es Garantie Jeunes en nous intéressant aux normes de professionnalités²²² de ce groupe professionnel *i.e.* cet « *ensemble de travailleurs exerçant une activité ayant le même nom, dotés d'une visibilité sociale, bénéficiant d'une identification ou d'une reconnaissance, occupant une place différenciée dans la division sociale du travail, et caractérisé par une légitimité symbolique*²²³ ». Nous nous intéresserons ici à la manière dont la profession de conseiller-e en insertion sociale et professionnelle au sein des Missions Locales a été modifiée au contact de la Garantie Jeunes et les impacts que cela a pu avoir sur la professionnalité des conseiller-es Garantie Jeunes mais aussi sur l'institution Mission Locale. Nous allons donc tenter de définir ce qu'est un « conseiller-e Garantie Jeunes » et sa place dans la Mission Locale.

²²⁰ BARRIER, Julien et Patrick CASTEL. Op. Cit.

²²¹ « *La façon dont les différents groupes au travail s'identifient aux pairs, aux chefs, aux autres groupes (...) l'identité au travail est fondée sur des représentations collectives distinctes construisant des acteurs du système social d'entreprise* » in SAINSAULIEU, Renaud. *L'identité au Travail. Les effets culturels de l'organisation*. Paris. Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques. 2014.

²²² Par norme de professionnalité, nous entendons « *les enjeux de la délimitation des attributions des travailleurs, à des recompositions de leurs savoirs, à des modulations de leurs faisceaux de tâches* » in DEMAZIÈRE, Didier et GADÉA Charles. *Sociologie des groupes professionnels : acquis récents et nouveaux défis*. Paris. La Découverte. 2009. Recherches.

²²³ Ibid.

Figure 18 : Formation initiale des conseiller-es Garantie Jeunes rencontrés-es.

	Formation initiale	Expérience conseiller-e généraliste ?
W.F.	Licence pro, intervention sociale, option emploi, formation, insertion.	Non
C.C.	Pas Conseillère en Insertion Sociale et Professionnelle (sans autre précision)	Oui
S.A.	Conseillère en Insertion Sociale et Professionnelle	Oui
N.V.	Conseillère en Insertion Sociale et Professionnelle	Oui
S.V.	Formatrice Atelier et Chantier d'Insertion (éducatrice spécialisée)	Non
N.P.	Animatrice Espaces Métiers Aquitains	Non
P.G.	Conseillère en Insertion Sociale et Professionnelle	Oui
S.B.	Conseillère en Insertion Sociale et Professionnelle	Oui
G.	Chargé de relation Entreprise	Non
M.B.	Métiers de la formation des adultes et jeunes	Oui
A.	Formation pour adultes	Oui

Nous pouvons le constater dans notre échantillon de conseiller-es Garantie Jeunes rencontrés-es, moins de la moitié est composée de conseiller-es en insertion sociale et professionnelle, près d'un tiers est en revanche issu de la formation pour adultes.

Près d'un tiers des conseiller-es Garantie Jeunes n'a pas d'expérience de conseiller-e « généraliste » au sein de la Mission Locale. Pour les deux autres tiers qui ont une expérience (plus ou moins longue, de quelques mois à 22 ans) en Mission Locale, 80% des manager-eures de la Garantie Jeunes déclarent que « *la Garantie Jeunes a modifié la pratique professionnelle des conseiller-es*²²⁴ ». Ainsi, 80% des manager-eures considèrent que la profession de

²²⁴ Données issues du questionnaire Sphinx que nous avons diffusé à l'ensemble des Missions Locales de Nouvelles Aquitaine et Auvergne Rhône Alpes.

conseiller·es en insertion sociale et professionnelle au sein des Missions Locales a évolué avec la mise en œuvre de la Garantie Jeunes.

Dans les raisons invoquées, il y a l'animation collective intensive. En effet, même si les Missions Locales ont toujours animé des ateliers collectifs, elles ne l'ont jamais fait sous une forme aussi intensive. Les conseiller·es Garantie Jeunes avec une expérience de conseiller·e généraliste la mettent toutes et tous en avant, l'animation collective intensive n'était pas dans leur pratique. L'habitude de l'activité « normale » était plutôt tournée autour de l'accompagnement individuel dans le huis clos d'un bureau. Bien que les conseiller·es Garantie Jeunes effectuent toujours de l'accompagnement individuel, ils et elles réalisent de l'animation collective – comme peuvent le faire les formateurs et les formatrices pour adultes. Ainsi, ils, elles effectuent une distinction notable entre « conseiller·es Garantie Jeunes » et « conseiller·es généralistes ». Les conseiller·es Garantie Jeunes ne sont pas des conseiller·es généralistes.

« C'est beaucoup plus intensif qu'un autre travail... on est mi-éduc, mi-système éducatif, mi-conseiller, mi, euh voilà. On traite beaucoup plus de problématiques sociales que d'autres conseillers peuvent en traiter. » (W.F, conseillère Garantie Jeunes)

Ils ne se contentent pas de recevoir en individuel des jeunes dans leur bureau mais ils, elles animent des ateliers collectifs sur une période intensive ce qui pourrait se rapprocher de la formation pour adulte. C'est d'ailleurs évidemment pour cette raison que près d'un tiers des nouveaux conseiller·es recrutée.es en externe dans le cadre de la Garantie Jeunes sont issus de la formation pour adulte. Même constat en interne, les conseillères « encouragées » voire « contraintes » d'intégrer la Garantie Jeunes ont toutes, dans notre échantillon, une formation et/ou une expérience (plus ou moins conséquente) dans le domaine de la formation pour adultes. Cependant, les conseiller·es Garantie Jeunes issu·es ou non de la formation pour adulte ne se reconnaissent pas dans le métier de formateur·trice pour adulte et tiennent d'ailleurs à préciser que les jeunes ne sont pas « en classe » et que les conseillers Garantie Jeunes sont là pour les accompagner et non les former.

Contrairement aux conseiller·es en emploi étudiés par Lynda Lavitry, les conseiller·es Garantie Jeunes ne construisent pas leur rhétorique « *en opposition à l'ensemble du champ de l'insertion sociale* ²²⁵ » ni des travailleurs / travailleuses sociales²²⁶, mais ils se revendiquent comme n'étant pas des « conseiller·es emploi » tels qu'on les retrouve à Pôle Emploi. Le cœur de leur métier connaît pourtant un glissement vers l'éthique de placement et l'utilisation de plus en plus prégnante de leur savoir-faire. Mais là encore, les conseiller·es Garantie Jeunes refusent que l'on compare leurs missions à celles que l'on pourrait rencontrer à Pôle Emploi. L'autrice précise que les conseiller·es à l'emploi au sein de Pôle Emploi « *favorisent la diffusion de nouvelles normes dans l'accompagnement à l'emploi, par l'injonction au réalisme des demandeurs d'emploi, sorte de mission éducative au principe de réalité que constituerait le marché de l'emploi* ²²⁷ » ce qui permet à nouveau, de mettre en évidence qu'il existe une nouvelle profession au sein des Mission Locales empruntant les codes à d'autres professionnels, même si les Conseiller·es Garantie Jeunes ne s'y retrouvent pas (ou refusent de s'y comparer).

« *La Mission Locale c'est pas un Pôle Emploi pour les jeunes* ». (S.M., conseillère généraliste)

« *C'est là où est la différence entre mon boulot et peut-être celui d'un conseiller généraliste ou conseiller Pôle Emploi, on peut se permettre de travailler sur le long terme. Là, on a un an.* » (W.F., conseillère Garantie Jeunes)

« *Mais on a entendu des conseillers qui se trouvaient meilleurs, qui arrivaient en mission locale, qui n'avait jamais travaillé en mission locale, assez jeunes et qui pour eux, de ce qu'ils entendaient, c'était le*

²²⁵ LAVITRY, Lynda. Op. Cit.

²²⁶ « *L'opposition au travail social comme élément structurant de l'identité professionnelle des conseillers est également construite sur la partition historique – décelable dès la création d'un service public de l'emploi - entre placement et assistance. Celle-ci renvoie à la dissociation entre le chômage, reconnu comme conséquence des causes industrielles ou économiques, et la pauvreté, identifiée comme relevant de handicaps individuels et des actions de charité.* » in LAVITRY, Lynda. Op. Cit.

²²⁷ Ibid.

graal c'est-à-dire qu'ils étaient meilleurs que les autres conseillers pour eux. Après on sentait qu'on était sur une logique de placement. Nous ça du coup on a attiré une vigilance, moi si demain je veux travailler chez Manpower, je peux travailler chez Manpower, c'est pas le choix que j'ai fait. » (S.B, Conseillère Garantie Jeunes)

Donc les conseiller-es Garantie Jeunes s'opposent aussi aux conseiller-es en emploi. Les conseiller-es Garantie Jeunes ne sont donc ni des conseiller-es généralistes, ni des formateur-trices pour adulte, ni des conseiller-es en emploi et la centralité de la dimension relationnelle reste une constante dans tous les cas. Mais l'étude de leur professionnalité tend à démontrer qu'il y a une réelle hybridation de leurs normes de professionnalité. Ils empruntent à chacun des métiers comparés des missions, des compétences et la posture professionnelle. Cela engendre donc une modification de la pratique professionnelle mais aussi de l'éthos professionnel *i.e.* le « *système de valeurs, de normes agissant comme un ensemble de dispositions acquises par l'expérience qui forgent les pratiques sociales d'une collectivité professionnelle donnée, en écho à la définition de l'éthos de Max Weber dans l'éthique protestante et l'esprit du capitalisme* ²²⁸ ». *In fine*, une certaine homogénéisation du métier de conseiller-e Garantie Jeunes s'opère en parallèle aux hétérogénéités qu'il concentre.

Cette modification de l'éthos professionnel est issue d'une part de la norme de la professionnalité des conseiller-es Garantie Jeunes mais aussi du cadre normatif de la Garantie Jeunes. Comme on a pu le démontrer, on observe un isomorphisme normatif. ²²⁹

« Vraiment c'est ce qu'amène ce dispositif en termes d'évolution et de lignes qui changent par rapport au cœur de métier initial, c'est vrai que ce dispositif amène des postures complètement différentes et des lectures complètement différentes. » (A., Conseillère Garantie Jeunes)

²²⁸ LAVITRY, Lynda. Op. Cit.

²²⁹ Nous avons déjà eu l'occasion de présenter la notion d'isomorphisme institutionnel lorsque nous avons abordé l'institutionnalisation de la Garantie Jeunes.

Les conseiller·es Garantie Jeunes ne sont ni des conseiller·es en emploi comme chez Pôle Emploi, ni des conseiller·es généralistes de Mission Locale, ni des formateurs pour adultes, la Garantie Jeunes a créé une nouvelle professionnalité et les conseiller·es Garantie Jeunes²³⁰ exercent alors une nouvelle professionnalité que l'on peut qualifier « d'hybride » par rapport à la professionnalité des conseiller·es en Mission Locale qui exerçaient avant l'arrivée de la Garantie Jeunes dans les Missions Locales. Comme pour les jeunes NEETs, il est plus aisé de qualifier les conseiller·es par la négative que par l'affirmative. On a pu constater qu'il est plus facile pour les conseiller·es Garantie Jeunes de définir leur identité professionnelle et les norme de professionnalité en précisant ce qu'ils ne sont pas - ou ce qu'ils ne devraient pas être – plutôt qu'en affirmant ce qu'ils sont – ou devraient être :

« Avec la création d'une nouvelle législation, on voit souvent s'établir un nouveau dispositif d'institutions et d'agents chargés de faire appliquer celle-ci. Certes, ce sont parfois les institutions existantes qui prennent en charge l'administration de la nouvelle loi, mais il est plus fréquent que soit créée une nouvelle catégorie d'agents spécialisés²³¹ ».

C'est ainsi qu'ont été créés les « conseiller·es Garantie Jeunes », ces défenseurs de normes qui sont motivés par la réussite de leur mission et le besoin de défendre la règle même s'ils n'ont pas de prise sur celle-ci.

Au-delà de cette nouvelle professionnalité, les « conseiller·e Garantie Jeunes » ont aussi un impact sur l'institution Mission Locale. En effet, être « conseiller·es Garantie Jeunes » peut mettre « à part » dans l'organisation. Tout d'abord, l'emploi-repère des conseiller·es Garantie Jeunes est, le plus souvent (91 % de notre échantillon de conseiller·es Garantie Jeunes)

²³⁰ Autant l'acronyme NEET est simple pour parler d'un jeune ni en emploi, ni en formation, ni scolarisé, autant pour les conseiller·es Garantie Jeunes, il serait mal à propos de parler de NECTMLAET « Not Employment Counsellor, Trainer Mission Locale or Adult education tutor », « ni des conseiller·es en emploi, ni des conseiller·es Mission Locale ou formateur·trices pour adulte ».

²³¹ BECKER, Howard S. *Outsiders. Études de sociologie de la déviance*. Paris. Editions Métailié. 2020. Leçons de choses.

« conseiller de niveau 2 », ce qui implique que les compétences et le salaire des conseiller-es Garantie Jeunes sont supérieurs à ceux des conseiller-es généralistes, qui sont recrutés sur le niveau 1.

Quatre catégories de métiers	14 emplois repères
Métiers de l'insertion sociale et professionnelle	Chargé d'accueil
	Conseiller niveau 1
	Conseiller niveau 2
	Chargé de projet
Métiers de l'information et de la communication	Chargé d'animation
	Chargé de documentation
	Chargé d'information et de communication
Métiers de gestion	Assistant administratif
	Assistant de gestion
	Assistant de direction
	Assistant financier
	Assistant informatique
Métiers d'encadrement	Responsable de secteur
	Directeur

Figure 19 : Système de classification du secteur professionnel des Missions Locales (IGAS)

	Conseiller-e niveau I	Conseiller-e niveau II
Compétences communes	<p>1.1. Recevoir le public en entretien.</p> <p>1.2. Etablir un diagnostic individuel sur la situation du public reçu.</p> <p>1.3. Informer et aider à l'orientation du public cible.</p> <p>1.5. Accompagner l'élaboration du parcours d'insertion.</p> <p>3.4. Coopérer avec des partenaires extérieurs.</p> <p>4.7. Assurer une veille sur l'activité d'insertion.</p> <p>8.5. Assurer un suivi administratif</p>	<p>1.1. Recevoir le public en entretien.</p> <p>1.2. Etablir un diagnostic individuel sur la situation du public reçu.</p> <p>1.3. Informer et aider à l'orientation du public cible.</p> <p>1.5. Accompagner l'élaboration du parcours d'insertion.</p> <p>3.4. Coopérer avec des partenaires extérieurs.</p> <p>4.7. Assurer une veille sur l'activité d'insertion.</p> <p>4.8. <i>Outiller l'activité d'insertion.</i></p> <p>5.3. Assurer un suivi administratif.</p> <p>9.2. <i>Participer à l'élaboration de supports de communication.</i></p>
Compétences supplémentaires des conseiller-es niveau 2	<p>N.B : Les numéros qui apparaissent en gras sont ceux des domaines de compétences qui ont la cotation la plus élevée dans l'emploi repère.</p>	<p>1.4. Être référent sur un domaine spécifique</p> <p>3.3. Construire développer un réseau de partenaires extérieurs.</p> <p>4.1. Animer des réunions techniques.</p> <p>4.8. Outiller l'activité d'insertion.</p> <p>5.3. Assurer un suivi administratif.</p> <p>9.2. Participer à l'élaboration de supports de communication.</p>

Tous les conseillers et toutes les conseillères Garantie Jeunes rencontrés sur les trois terrains d'enquête sont de niveau 2²³² mais cela n'est pas le cas dans toutes les Missions Locales.

W.F, par exemple, qui est conseillère Garantie Jeunes dans une Mission Locale de la périphérie bordelaise est conseillère niveau 1 (nous l'avions rencontrée dans le cadre d'un entretien exploratoire) :

« Flora Heinrich Pailleret : et vous êtes niveau 2 ou... ?

W.F : Oh non ! On est des conseillers, comme les autres.

F.HP : d'accord. C'est pareil, dans certaines missions locales, pour être conseiller garantie jeunes il faut être niveau 2.

W.F : Ça paraît logique. Voilà, c'est pas notre cas.

F.HP : et ça fait partie entre guillemets des revendications que vous pourriez avoir vous pensez ?

W.F : oui-oui ! Qu'on a déjà hein ! Mais que pour l'instant... On n'a pas d'aboutissement là-dessus. » (W.F, conseillère Garantie Jeunes)

Comme le souligne W.F, ils sont des conseillers « comme les autres », les autres étant leurs collègues généralistes. Pour tous les autres conseiller-es Garantie Jeunes rencontrés, accéder à la Garantie Jeunes était aussi synonyme d'accès à une promotion et à l'augmentation de salaire concomitante. Passer de la cotation 11 (conseiller-e niveau 1) à la cotation 12 (conseiller-e niveau 2) entraîne une augmentation de l'indice professionnel de 22 points ce qui représente une augmentation minimum de salaire de 5%. Pour l'exemple, à la Mission Locale du Piscine, les conseiller-es Garantie Jeunes sont positionnés sur un coefficient de 464

²³² Seule la Mission Locale de Bibliothèque m'a transmis une fiche de poste (cf. Annexe 6 : fiche de poste conseiller-e Garantie Jeunes), les deux autres Missions Locales m'ont renvoyée vers la Convention Collective Nationale « Emploi repère conseiller de niveau II ». La Mission Locale Maison m'a précisé que « Les fiches de poste feront l'objet d'un travail interne, dans le cadre de l'avenant 65 de la CCN qui prévoit un reclassement attelé à des revalorisations salariales. Par conséquent je vous propose de vous référer à la CCN qui définit les missions des CISP 2. » (Mail H.O, Directeur adjoint Mission Locale)

(contre 420 pour un conseiller de niveau 1) soit un salaire 11% supérieur à celui d'un·e conseiller·e de niveau 1.

La cotation « niveau 2 » implique six compétences supplémentaires pour les conseiller·es niveau 2 et donc ce changement de cotation est vécu comme une reconnaissance de leur savoir-faire « spécifique » lié à la Garantie Jeunes. Cependant cette cotation est justifiée systématiquement par les conseiller·es uniquement par rapport à leur mission de « relation entreprise²³³ » (compétence 3.3) qu'ils doivent mener. C'est d'ailleurs à ce titre-là que W.F se sent légitime pour revendiquer de devenir conseillère niveau 2.

Cela peut sembler être un point de détail mais cette distinction entre niveau 1 et niveau 2 est un point de tension entre les conseiller·es généralistes qui sont de niveau 1 et les conseiller·es Garantie Jeunes qui sont niveau 2. Comme on va le préciser par la suite, il peut exister une scission entre les « équipes en place » et les « équipes Garantie Jeunes » qui seraient « une deuxième Mission Locale dans la Mission Locale » et le fait que les conseiller·es Garantie Jeunes soient positionnés sur un indice supérieur a suscité des tensions entre les conseiller·es généralistes et les conseiller·es Garantie Jeunes.

« Parce qu'au départ, beaucoup d'organisations de missions locales sont restées assez inflexibles par rapport à l'arrivée de ce dispositif et il y a eu une espèce de racisme radical à l'intérieur de la mission, entre les biens dotés, les nouveaux, la Garantie Jeunes, dont beaucoup ont été recrutés à l'extérieur et des fois dans des conditions un peu étranges. Et puis, les vieux de la vieille, si je puis dire. Alors y'a des missions locales où ça a très bien circulé et puis d'autres où ça n'a pas

²³³ Nous n'abordons pas dans la thèse l'aspect « relation entreprises » car la recherche se concentre sur la période collective intensive qui ne donne pas à voir les missions de « relation entreprise » des conseiller·es Garantie Jeunes. De plus, il en a été fait très peu mention dans les entretiens car les conseiller·s se sont, dans tous nos cas, appuyés sur les réseaux d'entreprises des Chargé·es de Relation Entreprises, qui est un autre métier au sein des Missions Locales. Cette hypothèse est corroborée par François Sarfati qui précise « *que la manière dont le volet médiation active a pu se mettre en œuvre est largement dépendant (...) des Chargés de Relation Entreprises déjà dans les Missions Locales.* » in SARFATI, François, *Construire l'emploi. Une sociologie des dispositifs en action*. Soutenance de thèse HDR. (CEET, LISE, Cnam-CNRS). 17.11.2017.

circulé, et puis y'a des Missions Locales où ça a pas du tout marché parce que d'emblée, elles ne marchaient pas. » (G.O, DGEFP)

Cette scission entre conseiller-es « classiques » et les conseiller-es Garantie Jeunes peut également être physique, comme nous l'avons présenté dans les ingrédients. En effet, les Missions Locales rencontrées dans le cadre de ce travail de recherche ont toutes dû modifier la disposition de leurs locaux ou déménager.

La Mission Locale Maison a déménagé en 2017 pour pouvoir intégrer la Garantie Jeunes dans ses locaux. Ainsi, toute l'activité de la Mission Locale (hors permanences) est sur un site unique. Cela facilite des échanges réguliers et permanents entre les conseiller-es Garantie Jeunes et « les autres ».

À Bibliothèque, qui est une Mission Locale mono-communale, la Garantie Jeunes se fait également sur un site unique au sein de l'antenne Sud qui accueille aussi l'activité « normale » de la Mission Locale (mais uniquement concernant les jeunes dépendant de l'antenne Sud). La Garantie Jeunes a cependant « son étage », ainsi les locaux sont scindés en deux mais ont néanmoins une entrée commune.

La Mission Locale Avenir Jeunes Piscine, quant à elle, a fait le choix de proposer la Garantie Jeunes sur 4 sites distincts dont un site au sein du siège de la Mission Locale.

« Quand ça a été proposé les trois sites, personne ne voulait venir au siège. C'était un choix de ne pas venir au siège, ils ne voulaient surtout pas être au siège. » (C.P., coordinatrice Garantie Jeunes)

Les 3 autres sites sont répartis entre le littoral et l'intérieur des terres afin de proposer la Garantie Jeunes au plus près des jeunes et cela en tâchant de minimiser les frais induits par l'extension du foncier (partenariat avec les collectivités et l'AFPA).

« Alors ça nous, on a essayé de faire à l'économie et d'être vigilants par rapport à ça mais la contrainte c'est que vous arrivez dans un local, vous pouvez pas laisser les ordis... enfin c'est ce que je vous disais, toujours les contraintes logistiques et les euh... de planification qui sont

très très lourdes à gérer pour la structure. C'est-à-dire qu'on devient maintenant des planificateurs : où est-ce que y'a des prises internet, quelles sont les conditions, est-ce que les jeunes vont pouvoir sortir, rester manger... ça pose tout un tas de questions. A partir du moment où on n'est pas chez nous, ça devient plus lourd. » (N.P, conseillère Garantie Jeunes)

Les trois quarts des équipes de Garantie Jeunes de la Mission Locale Avenir Jeunes Piscine sont donc très peu (voire pas) en contact les uns avec les autres, à l'exception des conseiller-es présentes au sein du siège. L'organisation des différentes sessions de Garantie Jeunes se fait donc parallèlement à l'activité habituelle de la Garantie Jeunes, telles des satellites.

Nous pouvons le constater, les équipes Garantie Jeunes ne sont pas intégrées de la même manière à l'activité habituelle de Mission locale ce qui laisse parfois l'impression qu'il existe une « deuxième Mission Locale dans la Mission Locale » ne facilitant pas la circulation des informations et le partage d'expérience. Le degré d'ostracisme des équipes des Missions Locales est différent en fonction des structures mais cela a un impact réel sur la place « physique » mais aussi organisationnelle des conseiller-es Garantie Jeunes au sein de la Mission Locale.

In fine, être conseiller-e Garantie Jeunes c'est aussi un statut administratif, social et une place au sein de l'organisation Mission Locale qui ne sont pas sans incidence sur leur professionnalité.

2. Les conseiller-es Garantie Jeunes : des entrepreneur-es de morale au service d'une politique publique de l'emploi ?

Les conseiller-es en Garantie Jeunes sont là pour mettre en œuvre la Garantie Jeunes et donc diffuser le cadre normatif de la Garantie Jeunes (activation, *workfirst*) à travers les actions menées. Comme constaté, cela peut aller à l'encontre des valeurs premières défendues par les Missions Locales, les valeurs « schwartziennes » qui prônent la prise en charge globale des jeunes et l'usage des dispositifs comme outils en faveurs des jeunes et non l'inverse.

Cependant, le poids de la Garantie Jeunes dans la prise en charge des NEETs en Garantie Jeunes l'a rendue incontournable. Bien que les conseiller-es Garantie Jeunes gagnent en marge de manœuvre, le cadre normatif de ce dispositif est « fort », il empreint l'ensemble des actions menées par les conseiller-es mais aussi par les intervenant-es extérieurs (choisis par les conseiller-es). L'ensemble des professionnel·les intervenant dans la Garantie Jeunes le font en faveur du *workfirst*. Le ou la socio esthéticien·ne qui vient faire un atelier le fait pour pouvoir dire aux jeunes comment se coiffer et se maquiller pour être présentable à un entretien d'embauche, l'intervenant·e théâtre vient donner des conseils sur la manière de se positionner, de placer sa voix pour un entretien d'embauche, les exercices sportifs se pratiquent dans une démarche où les valeurs du sport sont transposables à celles des entreprises. Chaque initiative prise en Garantie Jeunes ne doit pas perdre de vue l'objectif central : l'autonomie par l'emploi.

Julie Couronné et Marie Louison-Leruste²³⁴ ont fait les mêmes constats sur leur terrain d'enquête sur le rôle de l'entrepreneur·e de morale lors de la partie intensive collective et présentent dans un encadré un extrait de leur journal de terrain intitulé « *Observation de l'atelier maquillage, mission locale 1, 3 juin 2015* ». Il est ici question de la présentation physique des jeunes aux entretiens : « *on ne peut pas se rendre à un entretien avec une coupe afro à la Jackson Five, il faut tresser les cheveux dans ce cas-là.* ». Un des jeunes hommes présents défend, face à sa conseillère, que « *les personnes ne devraient pas être jugées sur leur apparence mais sur leur motivation et leurs compétences* ». Comme le concluent les autrices, « *cette note d'observation témoigne de la manière dont la conseillère se représente les normes de travail et ce qu'elle projette sur ces jeunes. Elle considère que porter des baskets et un jogging ou des chaussettes blanches sous un pantalon noir est un marqueur « d'inadaptation sociale ». Elle réagit en conséquence et souligne une inadéquation entre les normes relatives à la tenue de travail telles qu'elle se les représente et une pratique vestimentaire (assez courante chez les jeunes de cet âge-là) qu'elle juge « beauf ».*

Les jeunes en Garantie Jeunes sont donc entourés « d'entrepreneur·es de morale », d'adultes délivrant « la bonne parole », cherchant à influencer les jeunes Garantie Jeunes dans le but de leur faire adopter la norme que les conseiller-es estiment adaptée, celle à suivre s'ils ou

²³⁴ RIST Barbara et Sylvie ROUXEL, dir. Op. Cit.

elles souhaitent réussir leur parcours en Garantie Jeunes et atteindre l'objectif ultime : l'immersion en entreprise. Cette notion « d'entrepreneur de morale » a été théorisée par Howard S. Becker dans son ouvrage *Outsiders* qui présente deux catégories d'entrepreneurs de morale : ceux et celles qui créent les normes et ceux et celles qui les font appliquer.

« Comme l'écrit [Joseph] Gusfield : « on reconnaît dans ce type de réformisme le mode d'approche d'une classe dominante vis-à-vis de ceux qui occupent une position moins favorisée dans la structure économique et sociale ». Aider ceux qui sont en dessous d'eux à améliorer leur statut est un objectif typique (...) mais, puisque les croisades morales sont généralement dirigées par des membres des classes supérieures, ceux-ci ajoutent au pouvoir qui découle de la légitimité de leur position morale le pouvoir qui découle de leur position supérieure dans la société²³⁵ ».

En effet, le cadre normatif de la Garantie Jeunes que font appliquer les conseiller-es Garantie Jeunes a été décidé par la DGEFP, qui est donc dans la catégorie des entrepreneurs de morale créant les normes. Les conseiller-es Garantie Jeunes sont donc dans l'autre catégorie qui vise à faire appliquer ces normes.

Ce constat sur les Missions locales n'est pas nouveau mais la Garantie Jeunes, par son intensité rend beaucoup plus forte cette dimension :

« Ainsi, les missions pour l'emploi des jeunes ont-elles finalement moins pour fonction de trouver un travail que d'étayer le « sens du placement » des jeunes chômeurs, en les amenant à formuler un projet « réaliste » au cours d'interactions qui tendent également à normaliser leur conduite (vestimentaire, langagière) et leur rapport au temps, ponctualité, prévision). (...) il constitue aussi le lieu sur lequel repose le

²³⁵ BECKER, Howard S. Op. Cit.

mode opératoire d'une intervention publique visant à réguler ces populations ».

Comme le notait déjà Aziz Jellab en 1998, les Missions Locales ont pour objectif « *l'intégration progressive ou discontinue de valeurs sociales et culturelles censées conférer au jeune des chances supérieures pour s'insérer professionnellement* ». Elles restent une institution avec une dimension morale qui aurait un rôle de médiateur entre les 16-25 ans et l'emploi avec pour idée sous-jacente que socialiser un·e jeune serait pour lui ou elle un pas vers l'âge adulte. Et il précise :

« c'est ainsi que l'insertion des jeunes, telle qu'elle est définie dans l'espace relationnel engageant les 16-25 ans et la Mission locale, appelle à une prudence pour ce qui est de sa définition. Si on la ramène à la socialisation institutionnelle, elle suppose un temps en amont, une durée précédant la stabilisation professionnelle, un minimum d'adhésion juvénile aux conseils et injonctions institutionnelles. Cette socialisation ne s'opère pas sans heurts et résistances juvéniles. Elle donne lieu à des négociations et transactions qui permettent de situer la conformité et le décalage entre des préceptes moraux institutionnels et des attentes et représentations juvéniles spécifiques ».

Nous en avons fait le même constat sur le dispositif Garantie Jeunes lui-même et nous aurons l'occasion de développer les aspirations des jeunes en Garantie Jeunes par la suite.

Concrètement, la Garantie Jeunes renforce les conclusions faites par Aziz Jellab concernant les objectifs sous-jacents d'un accompagnement en Mission Locale qui seraient de permettre aux jeunes d'apprendre à mieux gérer leur temps, d'avoir un projet réaliste, de faire preuve d'autonomie, de responsabilité et d'assiduité, de devenir présentables. Alors que l'accompagnement en Mission Locale se faisait sur le volontariat et pouvait s'envisager sur des temps discontinus, la Garantie Jeunes renforce l'atteinte de ses objectifs pour les NEETs, en y ajoutant le *workfirst*. Donc, pour atteindre les objectifs qualitatifs, les conseiller·es et les intervenant·es doivent incarner le rôle d'entrepreneur·es de morale.

Accueil des jeunes au premier jour de Garantie Jeunes à la Mission Locale Maison²³⁶

Lors du premier accueil des jeunes en Garantie Jeunes à la Mission Locale Maison, de nombreux documents sont transmis aux jeunes. Deux d'entre eux sont lus par le manager de la Garantie Jeunes après un tour de présentation de chacun des jeunes présents.

1. Le pouvoir de l'engagement de Goethe :

Le pouvoir de l'engagement de Goethe

Tant que nous ne nous engageons pas, le doute règne, la possibilité de se rétracter demeure et l'inefficacité prévaut toujours.

En ce qui concerne tous les actes d'initiatives et de créativité, il est une vérité élémentaire dont l'ignorance a des incidences innombrables et fait avorter des projets splendides. Dès le moment où on s'engage pleinement, la providence se met également en marche.

Pour nous aider, se mettent en oeuvre toutes sortes de chose qui sinon n'auraient jamais eu lieu. Tout un enchaînement d'événements, de situation et de décision crée en notre faveur toutes sortes d'incidents imprévus, des rencontres et des aides matérielles que nous n'aurions jamais rêvé de rencontrer sur notre chemin.

Tout ce que tu peux faire ou rêver de faire, tu peux l'entreprendre. L'audace renferme en soi génie, pouvoir et magie.

Débute maintenant.

²³⁶ Extrait du journal de terrain rédigé lors de l'observation des premières journées des jeunes en Garantie Jeunes.

2. Les règles d'or de la Garantie Jeunes²³⁷ :

The image shows a document titled "LES REGLES D'OR de la Garantie Jeunes". At the top left is the logo for "Gj Garantie Jeunes" and at the top right is the logo for "miss". The title is in a bold, black box. Below the title is a list of seven rules, each preceded by a right-pointing arrow. Handwritten notes in black ink are present: "Je n'aime pas trop le mot 'preuves'" with an arrow pointing to "preuves" in rule 2; "donner de 'suivi'" with an arrow pointing to "suivi" in rule 2; and "plutôt que de 'preuves'" with an arrow pointing to "preuves" in rule 2.

LES REGLES D'OR de la Garantie Jeunes

- Je me présente à l'heure aux ateliers collectifs et à mes rendez-vous avec la Mission Locale, et si je ne peux pas me déplacer pour un motif sérieux, je fournis un justificatif (arrêt maladie par exemple).
- Je constitue un dossier où seront insérées toutes les preuves de mes recherches d'emploi pour le conseiller qui me recevra mais aussi pour moi (pour suivre mes démarches). Par exemple, je conserve les réponses des employeurs (même négatives), les doubles de mes courriers, je découpe les petites annonces auxquelles j'ai répondu et je me fais une liste de mes recherches avec la date, le nom de l'entreprise, sa réponse et je note une date de relance).
"Je n'aime pas trop le mot 'preuves'"
- Après l'accompagnement collectif, je me rends à la Mission Locale à minima deux fois par semaine pour travailler sur ma recherche d'emploi, préparer le code de la route ou travailler sur les savoirs de base. Je maintiens une dynamique de recherche active d'emploi sur le reste de la semaine.
"donner de 'suivi'"
"plutôt que de 'preuves'"
- Je signale tout changement : situation de famille (mariage, naissance d'un enfant, séparation...), nouvelle adresse, téléphone, reprise d'emploi, déménagement.
- Si je suis malade, souffrant, ou hospitalisé et que je ne peux donc pas travailler, je demande un arrêt de travail à mon médecin et je fais parvenir uniquement le feuillet 3 à la Mission Locale.
- Je n'oublie pas entre le 1^{er} et le 15 de chaque mois de remplir ma déclaration d'activité mensuelle. Je déclare mes revenus d'activité : revenu d'activité professionnelle, indemnités chômage, allocations de formation, indemnités de stage, indemnités de formation professionnelle et de service civique, indemnités journalières de sécurité sociale, prime d'activité. Je dois impérativement joindre les bulletins de salaires ou tout autre justificatif.

Dans cette Mission Locale, le manager du dispositif tient à être présent pour « poser le cadre » et expliquer lors de l'accueil que la Garantie Jeunes est « un dispositif national qui s'adresse aux 16-25 ans les plus en difficultés notamment sur le plan financier. (...) [Que le dispositif est fait pour] « travailler sur son orientation professionnelle, se saisir d'opportunités d'emploi et alimenter un CV ». Il dit aussi que la Garantie Jeunes est un dispositif « très cadré » qui « doit produire des résultats ». Il utilise une métaphore sportive pour insister sur l'importance pour les jeunes d'être assidus « vous avez l'obligation de venir régulièrement. Plus vous vous entraînez, plus vous êtes efficaces ».

Il conclut que les jeunes et les conseiller-es doivent être « dans un rapport de confiance » pour qu'ils et elles « coconstruisent » parce « qu'il ne s'agit pas de vous imposer des choses ».

Chacune des Missions Locales rencontrées organise la première journée de manière différente. Il y a parfois des distinctions au sein d'une même Mission Locale en fonction des conseiller-es qui animent la cohorte. Cependant, et nous avons déjà pu le démontrer, un rapport dissymétrique s'impose entre les jeunes et leurs conseiller-es. Les conseiller-es sont là pour faire appliquer le cadre normatif de la Garantie Jeunes et les jeunes pour s'y conformer. Le premier jour est l'occasion de donner le ton aux jeunes.

Figure 20 : Deux des documents distribués lors du démarrage de la garantie Jeunes à la Mission Locale Maison

²³⁷ Les notes manuscrites sur le document « Les règles d'or de la Garantie Jeunes » sont celles prises lors de l'explicitation du texte par le manager qui revient sur le terme « preuves ». Il dit « ne pas trop aimer ce mot », et qu'il aurait préféré que ce soit un dossier de « suivi » plutôt que de « preuves ».

En conclusion de son ouvrage, Lynda Lavitry²³⁸, éaborde à nouveau la notion d'entrepreneur de morale²³⁹ et d'économie morale²⁴⁰ comme étant au centre des relations entre les conseiller·es à l'emploi et les chômeurs. Même si les conseiller·es Garantie Jeunes ne sont pas des conseiller·es à l'emploi et que les jeunes NEETs vulnérables ne sont pas (ou ne devraient pas être considérés comme) des chômeurs, les conseiller·es Garantie Jeunes endossent bien le rôle d'entrepreneur·e de morale en distillant une économie morale auprès des jeunes Garantie Jeunes.

En considérant les modifications de la professionnalité des conseiller·es Garantie Jeunes imposées par le cadre normatif de la Garantie Jeunes, il paraît intéressant de voir comment se positionnent les conseiller·es chargé·es d'animer le dispositif en interrogeant leur « voice ».

3. Positionnement des conseiller·es sur l'évolution de leur norme de professionnalité : entre prise de parole, loyalisme et défection

Comme nous avons pu le constater, la Garantie Jeunes s'est institutionnalisée à la suite de son industrialisation et « *les institutions sont en effet source de contestation et de défection de la part des acteurs insatisfaits* ». Interroger la *Voice*²⁴¹ des conseiller·es c'est à la fois reconnaître à nouveau que la Garantie Jeunes est une institution qui porte une nouvelle théorie de la gouvernamentalité avec elle mais que celle-ci n'est pas forcément acceptée de la même manière par l'ensemble des acteurs et actrices de la Garantie Jeunes. Ainsi, nous allons nous interroger sur la manière dont les conseiller·es se sont positionné·es face à cette institutionnalisation de la Garantie Jeunes.

²³⁸ LAVITRY, Lynda. Op. Cit.

²³⁹ Lynda Lavitry définit l'entrepreneur de morale comme favorisant la « *diffusion de nouvelles normes dans l'accompagnement à l'emploi, par l'injonction au réalisme des demandeurs d'emploi, sorte de mission éducative au principe de réalité que constituerait le marché de l'emploi* ».

²⁴⁰ Lynda Lavitry reprend la définition de « l'économie morale » de Didier Fassin et l'entend comme « *la production, la répartition, la circulation, et l'utilisation des sentiments moraux, des émotions et des valeurs, des normes et des obligations dans l'espace social* ».

²⁴¹ Ici la « *Voice* » fait référence à la *Capitility for Voice* telle que définie par Jean-Michel Bonvin, en s'appuyant sur l'approche senienne des capacités. La « *capability for voice* » est la capacité d'exprimer son point de vue et de le faire compter dans le débat public. La *Voice* au sens de « prise de parole » telle que décrite par Albert O. Hirschman est définie ci-dessous.

Albert O. Hirschman, économiste américain de formation et socio-économiste hétérodoxe, a publié un ouvrage intitulé *Voice, Exit and Loyalty* en 1970 dans lequel il analyse les services publics. Il s'intéresse particulièrement aux *défaillances surmontables*, c'est-à-dire aux « situations économiques où des organisations connaissent une baisse de qualité de leur processus de production tout en gardant la possibilité de se redresser.²⁴² ». Il établit un triptyque qui permet d'analyser comment l'utilisateur se positionne par rapport à cette baisse de qualité :

- Faire défection (*Exit*),
- Prendre la parole (*Voice*),
- Le loyalisme (*Loyalty*).

La notion de défection « relève de la science économique et fait référence aux mécanismes de marché (le client insatisfait qui change de fournisseur). Son action est considérée comme étant indirecte (son effet est le produit intentionnel de décision individuelle) et impersonnel (aucun contact n'est établi entre les personnes concernées)²⁴³ ». Dans le cadre d'une institution, on parlerait alors d'une démission.

La prise de parole est un terme plutôt associé à la science politique et décrit « l'ensemble des formes publiques de protestations « du ronchonnement à peine perceptible à la récrimination violente²⁴⁴ ». Là, contrairement à la défection, l'action est directe car les conséquences de l'action découlent directement de la prise de parole, mais n'est pas forcément personnalisée.

La défection et la prise de parole dominant, cependant, le loyalisme peut faire basculer vers l'un ou l'autre. Le loyalisme fait référence à l'attachement conscient ou non à l'organisation. On peut, par exemple, « être socialiste » et accepter des adaptations au sein de « son » parti mais si celui-ci prend des orientations qui vont trop à l'encontre de ses propres valeurs et que l'on n'a aucune chance de prendre la parole, on peut faire défection. Le loyalisme « ne se

²⁴² DAUDÉ, Olivier. *Exit, Voice and Loyalty. Regards croisés sur l'économie*. Paris. La Découverte. 2007. Vol. 2, n° 2, pp. 244-245.

²⁴³ FERRATON, Cyrille et Ludovic FROBERT. *Introduction à Albert O. Hirschman*. Paris. La Découverte, 2017. Repères.

²⁴⁴ FERRATON, Cyrille. *Ibid.*

manifeste que si les clients ou usagers s'estiment capables d'influencer les politiques des organisations auxquelles ils s'adressent²⁴⁵ ».

La prise de parole des conseiller-es Garantie Jeunes se fait surtout chez ceux qui ont été volontaires et qui sont plutôt convaincus du dispositif. Et elle se fait d'autant plus aisément que la pérennité du poste et l'ancienneté au sein de la Mission Locale sont importantes. On peut être convaincu-e de l'intérêt de la Garantie Jeunes et être très critique à son égard malgré tout. C'est d'ailleurs cette motricité évolutionniste qui a permis beaucoup d'adaptations du dispositif (cf. infra).

« Certains, bah, c'était peut-être une opportunité aussi, puisqu'ils étaient en fin de CDD en tant que conseillers généralistes et donc ils se sont positionnés, et d'autres ça a été un vrai choix et là, je reprends leurs mots « sortir de leur zone de confort et accompagner autrement ». Ceux qui ont fait ce choix étaient déjà en CDI et qu'on fait ce choix-là, il y avait cette envie de rupture, de voir autre chose, de changer, de redynamiser peut-être ses pratiques professionnelles, son parcours professionnel, donc je pense que c'était un peu la demande. »

(M.E, coordinatrice Garantie Jeunes)

C'est le cas de C.C et de N.V, deux conseillères généralistes qui ont demandé à aller sur la Garantie Jeunes sans pour autant accepter facilement de devenir des « conseillères Garantie Jeunes » et elles ont pris la parole de manière plus ou moins virulente sur le dispositif.

« Alors du coup, moi en termes de contexte, ça fait 10 ans que je travaille à la Mission Locale (...) donc je pense que j'ai un regard plus tranché aussi du coup sur les incohérences qui peut y avoir et tout ça ... et aussi parce que j'ai fait le métier de conseillère généraliste avant.

²⁴⁵ FERRATON, Cyrille. Op. Cit.

Donc de base, de fait, je pense que j'ai un regard différent sur le dispositif. » (C.C, conseillère Garantie Jeunes)

C'est cette même conseillère qui explique qu'elle n'a pas de mal à dire à sa supérieure qu'elle n'en « *a rien à secouer* » de ses chiffres, qu'elle ne veut même pas les regarder parce que ça ne l'intéresse pas revendiquant que son travail à elle, c'est d'accompagner les jeunes et qu'analyser et défendre les chiffres, c'est du ressort de sa manageure. Cependant, elle reconnaît que « *c'est compliqué d'avoir cette posture-là* ».

N.V est conseillère « polyvalente » en Mission Locale depuis 22 ans. Elle pense qu'il « *faut que le dispositif évolue* », qu'il « *n'est pas dans l'air du temps ... qu'il faudrait travailler autre chose que l'emploi sur les entretiens individuels* ». Elle trouve « *qu'il y a trop d'obligations et on risque de les perdre* ». N.V, critique vertement le *workfirst* : « *on ne peut pas travailler que sur l'emploi avec notre public, ça, on ne peut pas. Le gros, le plus lourd de notre travail, c'est pas sur un jeune « qui va bien », qui est motivé, qui connaît les codes, il va rapidement sur le marché du travail* ». Elle aussi est dans une situation « confortable » au vu de son statut (CDI) et de son ancienneté (22 ans) ; elle peut ainsi prendre la parole plus aisément.

Ces deux conseillères étaient volontaires mais on a pu constater la même prise de parole chez les conseiller-es contraint-es d'aller sur la Garantie Jeunes mais qui ont un contrat pérenne.

La *voix* des conseiller-es a pu aussi se faire entendre en amont de l'ouverture externe du recrutement sur un poste de « conseiller-e » Garantie Jeunes. Nombreux sont les conseiller-es généralistes ou polyvalent-es déjà en poste au sein des Missions Locales qui ont refusé de basculer sur un poste de conseiller-e Garantie Jeunes. Les conseiller-es Garantie Jeunes sont donc les rares conseiller-es Mission Locale qui ont accepté de basculer sur la Garantie Jeunes auquel-les s'ajoutent les conseiller-es recruté-es en externe.

« Si tu faisais une petite enquête auprès des conseillers classiques, tu verrais que ça fait énormément peur l'animation de sessions collectives. Dans notre équipe, il y a juste une conseillère qui était conseillère classique qui a émis le souhait de basculer sur la GJ. Tous les autres, on leur a proposé les postes sont toujours d'abord proposés en interne avant d'être ouverts à l'extérieur, aucun n'a estimé

intéressant de basculer sur la GJ parce qu'il y a justement cette notion de collectif assez forte.» Valérie, conseillère dans une ML expérimentatrice en Auvergne

Tableau 21 : Principales difficultés en termes de mise en œuvre et de ressources humaines liées à la mise en place de la Garantie jeunes (*Question posée : « En matière de ressources humaines, quelles sont les difficultés engendrées par la mise en place de la méthodologie d'accompagnement Garantie Jeunes »*)

	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	60	23.3 %
Fatigue des conseillers	137	53.3 %
Turn-over du personnel affecté à l'action	38	14.8 %
Gestion des temps liés à l'alternance collectif/individuel	121	47.1 %
Charge administrative	187	72.8 %
Contrôle des obligations réciproques liées à l'allocation	145	56.4 %
Autres	78	30.4 %

Source : Mission à partir des réponses des missions locales au questionnaire diffusé à l'ensemble du réseau (juillet 2016)

Pour contourner le problème, un large recrutement s'est opéré en externe et sur des profils de postes différents, du type formation pour adultes, animation socioculturelle, prévention spécialisée, mais aussi issus d'autres secteurs que le social comme l'intérim :

« Parfois, les directeurs ont fait le choix de dire « je vais recruter des personnes qui ne sont pas forcément novices mais qui ne sont pas à l'origine dans les secteurs de l'insertion donc qui ont plutôt été sur du recrutement, dans le privé (...) Ils n'ont pas été très secourus par leurs collègues qui ont dit « c'est un choix de structure de recruter ce type de profil, ils vont voir, ils vont gérer ». (E.A., Animateur régional ARML)

Sur le questionnaire que nous avons transmis à l'ensemble des salarié-es des Missions Locales en Auvergne et Nouvelle Aquitaine, les 2/3 des conseiller-es Garantie Jeunes ont moins de 5 ans d'expérience en Mission Locale et ont donc toujours connu la Garantie Jeunes comme dispositif à leur disposition. 73,5% des conseiller-es Garantie Jeunes interrogée-es déclarent

que la Garantie Jeunes a modifié leur pratique professionnelle (et 26,5 % des répondant-es n'étaient pas concerné-es par la question car recrutés en externe sur la Garantie Jeunes) dont 32 % « plutôt défavorablement » en raison principalement de la charge administrative qu'impose la Garantie Jeunes (78,6%), la charge de travail globale (42,9%), la charge de travail liée à l'animation de groupe (28,6%). Pour 28,6% des conseiller-es Missions Locales, il s'est produit une modification plutôt défavorable dans leur activité à cause d'un éloignement trop important du métier de conseiller « généraliste » et ce constat est de 50% des répondants « conseiller-es généralistes ». Donc, à défaut de faire défection, on peut avoir ici une illustration du loyalisme, de l'attachement au métier de « conseiller-e généraliste » qui s'éloignerait trop du métier de conseiller-es Garantie Jeunes et du refus de la part de conseiller-es généralistes de devenir « conseiller-e Garantie Jeunes ». Un-e conseiller-e sur quatre ayant répondu au questionnaire déclare avoir été recruté-es en externe sur la Garantie Jeunes. Ces données ne sont représentatives que de la population de répondants.

Notre enquête de terrain apporte une nuance sur les profils des conseiller-es Garantie Jeunes anciens « conseiller-es généralistes »

« Flora Heinrich Pailleret : Et vous étiez volontaire pour être sur la Garantie Jeunes ?

A : on est venu nous chercher quand même.

S.B : Oui, clairement. On sentait qu'il fallait qu'on y aille. » (S.B et A, conseillères Garantie Jeunes)

In fine, certain-es conseiller-es Garantie Jeunes en interne sont des volontaires contraints. Là, en l'occurrence, les deux conseillères interrogées avaient toutes les deux de l'expérience en organisme de formation et en animation collective, pour la seconde une « *petite formation qui ne cassait pas trois pattes à un canard mais je sentais qu'il fallait que je m'y mette quoi.* ». Nous sommes donc face à des conseiller-es qui n'avaient pas nécessairement envie de devenir des conseiller-es Garantie Jeunes mais l'institutionnalisation du dispositif et sa place toujours plus grande au sein des Missions Locales les ont amenées à devenir conseiller-es Garantie Jeunes.

On intégrera la catégorie de ces « volontaires contraints » à la *loyalty* qu'ils ont pour leur institution mais surtout pour l'accompagnement des jeunes.

« On essaye de ne pas trop faire de concessions pour maintenir une idée qui nous anime, dans l'accompagnement, dans l'intérêt des jeunes c'est de faire en sorte que ces changements structurels n'aient pas de répercussions sur les accompagnements mais du coup c'est pour nous que c'est compliqué. Parce que moi actuellement je fais des accompagnements individuels, du collectif tous les mois, ce n'était pas le cas avant donc ça alourdit pour l'instant moi ma position. Mais j'essaie de maintenir la même qualité d'accompagnement parce qu'on est assez fier du travail qu'on fait pour les jeunes, donc on essaye de maintenir ça mais on se rend bien compte que techniquement, ce n'est pas possible. Il va bien falloir qu'on fasse des concessions aussi. ». (S.B., conseillère Garantie Jeunes)

Leur loyalisme envers les jeunes leur permet d'accepter les nouvelles conditions de travail imposées par la Garantie Jeunes. Comme défini, le loyalisme « *ne se manifeste que si les clients ou usagers s'estiment capables d'influencer les politiques des organisations auxquelles ils s'adressent*²⁴⁶ » et c'est bien le cas de ces conseiller-es contraint-es d'aller sur la Garantie Jeunes mais qui croient en leurs missions premières. Ainsi, même en Garantie Jeunes, ces volontaires contraint-es pensent pouvoir continuer à apporter un niveau de service au moins équivalent à ce qu'ils apportaient en étant conseiller-es généralistes. C'est lorsqu'ils se rendent compte que ce ne sera pas techniquement possible que leur Voice se fait entendre.

Une autre catégorie de « volontaires contraints » existe chez les conseiller-es Garantie Jeunes. Il s'agit des conseiller-es en contrat précaire à qui l'on a proposé de prolonger et/ou pérenniser leur poste s'ils ou elles acceptaient d'aller sur la Garantie Jeunes :

²⁴⁶ FERRATON, Cyrille. Op. Cit.

« Pour ceux qui étaient en CDD, effectivement, bon ils étaient déjà dans un cursus professionnel, ils passaient de poste en poste donc ils se sont adaptés. » (M.E, coordinatrice Garantie Jeunes).

« J'ai intégré l'équipe Garantie Jeunes l'année dernière en septembre 2016 à la suite d'un départ d'une collègue, un des membres d'un binôme. Elle est partie mais moi j'étais en interne, je venais de terminer un contrat pro d'un an ici sur le service emploi de la mission locale et du coup on m'a proposé de partir sur le dispositif en CDD, ça fait 18 mois que j'y suis. » (G., conseiller Garantie Jeunes)

On n'est pas dans la défection car les conseiller-es acceptent, pour rester en poste au sein de la Mission Locale, de changer de métier. Nous sommes plutôt dans une situation de loyalisme « intéressé » car les motivations premières de ces conseiller-es ne sont plus vraiment vis-à-vis de l'accompagnement offert aux jeunes mais afin d'obtenir une continuité dans leur contrat. Ce loyalisme ne peut pas mener vers la prise de parole car ces conseiller-es ne sont pas en position de négociation. Soit, ils ou elles acceptent, soit, ils ou elles quittent la Mission Locale. Ils se retrouvent dans une situation de choix contraint. Ces conseiller-es sont donc volontaires pour aller sur la Garantie Jeunes mais ont le choix entre ça ou rien (au sein de la Mission Locale). Rien ne les empêche de faire défection sauf peut-être une pression sur le marché du travail suffisamment importante pour ne pas renoncer à être en emploi quelques mois de plus ou refuser une pérennisation de poste.

Finalement, comme le définit Albert O. Hirschman, la *loyalty* peut faire pencher vers la prise de parole (pour les conseiller-es en emploi pérenne) ou vers la défection (pour les conseiller-es en emploi précaire).

Les conseiller-es Garantie Jeunes ont différentes manières d'accompagner l'industrialisation de la Garantie Jeunes : faire défection, prendre parole ou faire preuve de loyalisme, volontairement ou par contrainte.

Figure 21 : Profil des conseiller.es rencontrés.es.

	Expérience conseiller-e généraliste ?	Statut	Choix de positionnement Garantie Jeunes	Niveau
W.F.	Non	CDI	Non concernée	CISP 1
C.C.	Oui	CDI	Volontaire	CISP2
S.A.	Oui	CDI sur avenant	Volontaire contrainte (Fin de CDD)	CISP 2
N.V	Oui	CDI	« À défaut d'autre candidat »	CISP 2
S.V.	Non	CDI	Non Concernée	CISP 2
N.P.	Non	CDI	Non Concernée	CISP 2
P.G	Oui	CDI	Volontaire	CISP 2
S.B.	Oui	CDI	Peu volontaire	CISP 2
G.	Non (Contrat pro service emploi)	CDD	Contraint	CISP 2
M.B.	Oui	CDI	Volontaire	CISP 2
A.	Oui	CDI	Volontaire	CISP 2

La *Voice* est observée chez les conseiller.es généralistes refusant d'aller sur la Garantie Jeunes imposant ainsi à leur direction de réaliser des recrutements en externe. Celles et ceux qui peuvent faire entendre leur voix sont celles et ceux qui ont un statut pérenne et une antériorité importante dans la Mission Locale.

Le loyalisme s'est observé chez les volontaires contraints qui ont une expérience (pratique ou théorique) sur l'accompagnement collectif et qui ont un statut pérenne dans la Mission Locale. Ce loyalisme est envers l'accompagnement des jeunes plutôt qu'envers l'institution et mène vers la prise de parole.

Un autre type de loyalisme semble exister et cela serait plutôt un loyalisme envers soi-même. Ce souhait de ne pas être au chômage a permis aux manager.eures de faire accepter un poste

de conseiller·e Garantie Jeunes à des conseiller·es précaires. Ici, le loyalisme mène vers une absence de prise de parole ou une défection.

Un CDI depuis de nombreuses années et une expérience de conseiller·e généraliste seraient deux éléments permettant de prendre parole pour rendre compte des impacts de l'industrialisation de la Garantie Jeunes au sein de la Mission Locale.

	Contrat pérenne	Contrat précaire
Contraint.e	<i>Loyalty -> Voice</i>	<i>Loyalty -> Exit</i>
Volontaire	<i>Voice</i>	<i>Loyalty -> Voice</i>

B) Une nouvelle théorie de la gouvernementalité des jeunes en insertion portée par la Garantie Jeunes à l'encontre de la logique schwartzienne ?

« La généralisation, tout le monde s’y oppose y compris dans le cabinet de la Ministre du Travail qui ne veut pas voir la généralisation de la Garantie Jeunes. Et surtout, plus que la généralisation, le droit. C’est-à-dire que c’est indiqué comme un droit universel, donc que là on change d’état d’esprit, c’est à dire la Garantie Jeunes qui est aujourd’hui un dispositif d’insertion sociale et professionnelle devient une nouvelle dynamique de minima sociaux pour les jeunes. » (G.O., DGEFP)

Ce qui sous-tend ce refus que la Garantie Jeunes devienne un droit, c’est la crainte de la trappe à inactif que cela pourrait engendrer. On désigne par « trappe à inactivité » la situation dans laquelle un individu choisirait de bénéficier d’aides plutôt que de (re)prendre un emploi qui ne compenserait pas ces aides. Il serait alors désincité à reprendre un emploi et préférerait bénéficier des aides qu’il perçoit lorsqu’il n’a pas d’emploi. Ainsi, l’idée que les jeunes NEETs vulnérables préféreraient être en Garantie Jeunes et toucher l’allocation plutôt que d’être en

emploi ou à l'école a été une crainte importante de la part du Gouvernement freinant ainsi l'inscription de la Garantie Jeunes dans le Droit.

Cette crainte de la trappe à inactivité et de la désincitation à travailler n'est pas liée uniquement à la Garantie Jeunes. Le Revenu Minimum d'Insertion créé en 1989 dans un contexte de chômage de masse, et qui a été remplacé par le Revenu de Solidarité Active en 2009, excluait déjà de ses bénéficiaires les jeunes de moins de 25 ans pour ces raisons-là précisément.

« Les deux aides constituent des soutiens aux ménages à bas revenus, illimités dans le temps et en pratique non conditionnés à une formation ou à une recherche active d'emploi. Ces aides sont perçues comme des transferts de dernier recours pour des bénéficiaires, qui, premièrement sont en principe capables de travailler, à la différence d'aides spécifiques aux travailleurs handicapés (allocation aux adultes handicapés) ou âgés (minimum vieillesse) et qui, deuxièmement, n'ont pas droit ni aux allocations contributives (allocation chômage) car n'ayant pas assez cotisé ou ayant épuisé leurs droits, ni à l'allocation de solidarité spécifique²⁴⁷ ».

Les jeunes de moins de 25 ans ne touchent aucun revenu minimum. L'accès au RSA²⁴⁸ est très restrictif, le rendant quasi inaccessible aux jeunes de moins de 25 ans²⁴⁹. « Cette restriction

²⁴⁷ BARGAIN, Olivier et Augustin VICARD. Op. Cit.

²⁴⁸ Léa Lima a publié un ouvrage riche en informations sur l'exclusion des moins de 25 ans des minimas sociaux, elle y consacre un chapitre : « Une activation sans protection : le traitement des jeunes en difficulté (1988-2010) » qui développe avec précision et justesse ce que nous ne faisons que présenter comme constat ici. In LIMA, Léa. *Pauvres jeunes. Enquête au cœur de la politique sociale de la jeunesse*. Champ social. 2016. Questions de société.

²⁴⁹ Vous pouvez demander le RSA jeune actif si vous êtes Français, âgé de 18 à 25 ans et que vous résidez en France de manière stable et effective.

Sauf si vous êtes parent isolé, vous devez avoir exercé une activité professionnelle pendant au moins 2 ans à temps plein (au moins 3 214 heures) au cours des 3 ans précédant la date de votre demande.

Les activités suivantes sont prises en compte :

- Activités salariées et non salariées
- Heures d'activité occasionnelle ou réduite accomplies pendant des périodes de chômage et ayant donné lieu au maintien des allocations chômage
- Heures d'activité accomplies dans le cadre d'un contrat de volontariat dans les armées, sauf les heures de formation.

[en ligne]. [consulté le 15 septembre 2020]. Disponible sur le site Service Public à l'adresse : <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F286>

s'appuie notamment sur la crainte que l'accès au revenu minimum décourage certains jeunes de poursuivre leurs études ou recherche d'emploi²⁵⁰ ».

Dans l'Union européenne, seuls la France et le Luxembourg excluent les jeunes de moins de 25 ans du bénéfice du revenu minimum garanti pour leur propre compte, sauf s'ils ont la charge d'un enfant. La majorité des pays européens (Allemagne, Autriche, Portugal, Suède ; c'était également le cas au Royaume-Uni et en Irlande) verse un revenu minimum garanti aux jeunes de moins de 25 ans s'ils sont décohabitants du foyer familial. Enfin, le Danemark, la Finlande et les Pays-Bas offrent un revenu minimum garanti dès lors que les jeunes sont majeurs et non étudiants avec des ressources en dessous d'un plafond, même s'ils habitent avec leurs parents. En France, l'accès à l'emploi reste la norme sociale à atteindre et le revenu minimum est considéré comme désincitatif et source de trappe à inactivité.

C'est donc dans cette approche assez classique en économie et en s'appuyant sur un État social actif que l'État français a généralisé progressivement la Garantie Jeunes et l'a inscrite dans la loi. Même si elle est un droit, elle reste un droit conditionnel. La Garantie Jeunes s'apparente par le montant de l'allocation à un revenu minimum mais sa conditionnalité l'en éloigne.

Dans le cadre de la Garantie Jeunes, les jeunes NEETs précaires qui en bénéficient doivent la « mériter » en s'activant, *i.e.* en réalisant des démarches actives en faveur de leur insertion. Mais l'activation liée au dispositif n'est pas seulement liée à l'activation de ses bénéficiaires mais aussi aux dépenses engagées par les pouvoirs publics en faveur des destinataires.

1. Les Missions Locales face à l'État social actif

De nombreux auteurs ont mis en avant l'évolution des politiques sociales en France (Pierre Rosenvallon²⁵¹, Serge Paugam²⁵², Robert Castel²⁵³) et notamment la rupture dans la prise en

²⁵⁰ BARGAIN, Olivier et Augustin VICARD. Op. Cit.

²⁵¹ ROSANVALLON, Pierre. *Faire l'histoire du politique*. Esprit. N° 209/2, février 1995, pp. 25 – 42.

²⁵² PAUGAM, Serge. *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*. PUF, 2013

²⁵³ CASTEL, Robert. *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*. Paris. Fayard. 1995. Réédition Folio-Gallimard. Paris. 2000.

charge qui s'est opérée à la fin des années 1980 mettant un terme à la doctrine solidariste²⁵⁴ du début du XX^{ème} siècle en France. Dans les années 1980, les politiques sociales étaient de deux types : une solidarité collective assistancielle pour réparer un dommage (vieillesse, chômage, maladie) et une solidarité collective assistancielle dans un objectif de droit au secours. Ainsi, la « pauvreté » pouvait être jugulée par ces deux systèmes. Dans les années 1990, arrive la question des « nouveaux pauvres » qui met en exergue de nouvelles formes de précarités et de vulnérabilités à l'égard du marché du travail qui engendrent des difficultés d'intégration familiale, sociale. En réponse à cette nouvelle catégorie d'action publique, à ces nouvelles questions sociales, l'action publique a évolué.

Thierry Berthet et Bernard Conter²⁵⁵ ont étudié l'impact de la stratégie européenne sur l'évolution des politiques publiques nationales et locales en France et en Wallonie. Ici, c'est le versant français qui retient toute notre attention. Opposant les politiques « classiques » de l'emploi à la conception contemporaine des politiques de l'emploi, les deux auteurs démontrent comment les préconisations de la Stratégie Européenne pour l'Emploi remettent en cause les politiques de l'emploi « classiques » qui reposaient sur trois dimensions :

- La conception et mise en œuvre sur l'espace national,
- La conduite par la seule administration d'État (Service Public de l'Emploi),
- Le chômage comme résultat d'un dysfonctionnement des marchés.

Aujourd'hui, les politiques de l'emploi reposeraient plutôt sur un nouveau triptyque qui s'appuierait sur :

- La prise en compte des marchés locaux du travail,
- La négociation dans des arènes hybrides qui mobilisent des acteurs publics et privés,
- La conception du chômage responsabilisant l'individu.

²⁵⁴ « Le solidarisme contractuel consiste donc en une doctrine qui érige en principe du droit des contrats les exigences de loyauté, de solidarité et de bonne foi et affirme l'obligation pour les contractants de collaborer. » NICOD, Marc et Luc GRYNBAUM. Le solidarisme contractuel Mythe ou réalité ? CEJEP. [en ligne]. Consultable sur le site de l'Université de la Rochelle : <https://cejep.univ-larochelle.fr/Le-solidarisme-contractuel-Mythe,143.html>

²⁵⁵ BERTHET, Thierry et Bernard CONTER. Op. Cit.

	Territorialisation	Individualisation	Hybridation publique/privée
Représentations	<p>Nécessaire modernisation des services publics de l'emploi</p> <p>Adéquation localisée aux marchés</p> <p>Action de proximité</p> <p>Risque d'iniquité territoriale et de clientélisme local</p>	<p>Rôle d'activation des pouvoirs publics comme moyen de diminuer le chômage</p> <p>Equilibre entre les droits et devoirs des DE (État social actif)</p> <p>Changement de conception de la responsabilité</p> <p>Flexicurité</p>	<p>Management public</p> <p>Partenariats public-privé</p> <p>Contrôle des dépenses publiques</p>
Instruments	<p>Guichets uniques (maison de l'emploi)</p> <p>Observatoires régionaux (OREF)</p> <p>Agences d'information et d'orientation tous publics (PRAO, PRIM, ACM)</p> <p>Plan Régionaux de formation (PRF)</p>	<p>Contrôle des DE</p> <p>Conditionnalité des indemnités</p> <p>Dispositifs de retour à l'emploi des bénéficiaires de droits sociaux</p> <p>Portabilité des droits à la formation</p> <p>Validation des acquis</p> <p>Individualisation des mesures pour l'emploi (PPAE)</p>	<p>Outil de contractualisation (nouveau code des marchés publics)</p> <p>Négociation interprofessionnelle</p> <p>Outils de prospective sectorielle (contrats d'objectifs territoriaux)</p>
Organisations	<p>Déconcentration du SPE</p> <p>Rôle des collectivités territoriales en matière d'emploi, d'insertion</p> <p>Décentralisation de la FPC</p> <p>Rôle des communes</p>	<p>Fusion des services d'accompagnement et de paiement/contrôle</p>	<p>Institutionnalisation d'un marché du placement (reconnaissance des agences privées)</p> <p>Externalisation régulée (sous-traitance)</p> <p>Rôle du tiers secteur associatif (Missions Locales, organismes de formation)</p> <p>Marché de la formation</p>

Source : Tableau extrait de l'ouvrage : BERTHET, Thierry et Bernard CONTER. *Activation des politiques de l'emploi : stratégie européenne et transformation de l'action publique nationale et locale en Wallonie et en France*. 10ème Congrès de l'AFSP. 2009.

La Garantie Jeunes, qui est une politique de l'emploi sous l'égide du Ministère du Travail et de la Direction Générale à l'Emploi et la formation Professionnelle, ne fait pas exception à cette évolution.

Le paradigme de « l'activation » intègre progressivement le champ des politiques sociales qui s'intéressent davantage aux caractéristiques propres des individus pour leur octroyer, ou non, des prestations :

« on constate ainsi que l'octroi de droits dans l'action sociale s'éloigne de plus en plus d'un modèle universaliste et automatique selon des processus de négociation complexes au sein de magistratures sociales qui ont pour mission de faire (et de défaire) les droits sociaux pour l'examen des cas individuels²⁵⁶ ».

Ainsi, sont jugés l'engagement de l'individu avec une injonction à la motivation, le projet de l'individu avec une injonction à la réflexivité et la responsabilité de l'individu via l'injonction à l'implication pour accéder à la prestation demandée.

Nous avons déjà eu l'occasion de le formuler, notre cadre de recherche est empreint de la théorie des capacités et notre objet de recherche est la Garantie Jeunes, un dispositif public visant l'autonomie des jeunes à travers l'emploi. Afin de remettre en perspective ces deux aspects de ce travail de recherche, il semble intéressant de s'interroger sur ce qu'est l'autonomie dans l'approche par les capacités. Nous avons eu l'opportunité de le présenter dans les prolégomènes pour une analyse processuelle de déploiement d'un dispositif d'insertion des NEETs vulnérables en Mission Locale, l'approche par les capacités réinterroge la théorie de la justice.

Pour John Rawls la société doit se contenter de garantir un accès équitable « *aux biens premiers sociaux* » permettant à chaque individu de choisir librement la façon dont il souhaite

²⁵⁶ RIST Barbara et Sylvie ROUXEL, dir. Op. Cit.

vivre. Cependant, il ne suffit pas d'avoir des opportunités pour pouvoir en user réellement. Il faut encore que les individus puissent en jouir, qu'ils aient des *opportunités réelles*. Amartya Sen parle de « *capabilités de bien vivre*²⁵⁷ ».

Pour John Rawls, l'autonomie serait donc une sorte de discipline personnelle à laquelle les individus doivent se tenir pour ne pas perdre leurs allocations alors que pour Amartya Sen, l'autonomie et la responsabilité individuelle ne sont pas des données naturelles, la pauvreté étant une privation de capacité ce qui implique donc la responsabilité publique. De même, pour John Rawls, les allocations doivent répondre à un effort d'insertion et sont donc un droit perçu en échange de démarches car « *les capacités des individus sont développées dans le but premier de supprimer à terme leur prise en charge*²⁵⁸ ». Pour Amartya Sen, quant à lui, les politiques sociales doivent viser à « *l'amélioration et l'enrichissement des situations de vie, en fonction des choix de vie singuliers de la personne*²⁵⁹ ».

Pour les jeunes NEETs vulnérables, la Garantie Jeunes s'apparente à une ouverture des possibles qui leur est offerte à travers l'allocation et l'accompagnement renforcé mais, par ailleurs, le dispositif montre à quel point l'autonomie est une affaire d'État. Il est donc difficile de rattacher ce dispositif à une approche sennienne au regard du mélange « *d'incitations et de pénalités pour forcer le retour à l'emploi, caractéristique des mesures d'injonction à l'autonomie, [ce qui] restreint l'éventail de choix des individus (et donc leur autonomie sociale) plutôt qu'il ne l'élargit*²⁶⁰ ».

Avec la Garantie Jeunes, la théorie de la Justice sociale et la réponse qui y est apportée se tournent plutôt du côté d'une approche rawlsienne où motivation, activation sont des conditions pour pouvoir bénéficier de la Garantie Jeunes. Le *workfirst*, au cœur du dispositif, en est l'aspect le plus concret. De plus, et comme nous prendrons le temps de le démontrer dans la partie suivante, l'allocation ne se perçoit qu'en fonction de « l'effort d'insertion » fourni par le bénéficiaire qui n'est autre qu'une variante de la recherche active d'emploi :

²⁵⁷ « *La capacité désigne la liberté effective des individus d'utiliser les ressources leur permettant de choisir le mode de vie auxquels ils tiennent.* »

²⁵⁸ RIST, Barbara et Sylvie ROUXEL, dir. Op. Cit.

²⁵⁹ Ibid.

²⁶⁰ AI-THU, Dang et Hélène ZAJDELA. Op. Cit.

« Dans sa traduction opérationnelle générale, cette « nouvelle éthique » suppose que l'ensemble de ceux qui bénéficient de l'aide publique doit se soumettre, au nom de la justice sociale et de la responsabilisation individuelle, à des règles contraignantes qui limitent leur liberté d'action.²⁶¹ »

Les politiques d'activation sont empreintes de cette « *responsabilisation des bénéficiaires (...), exigence croissante de contreparties au versement des aides et allocations diverses, ou encore la rhétorique du « projet » individuel comme base d'un traitement par les pouvoirs publics rebaptisé « accompagnement* »²⁶² ».

En effet, « l'accompagnement » est le deuxième instrument d'action publique central dans la Garantie Jeunes qu'il soit collectif et intensif (donc novateur) ou individualisé (plus habituel dans les Missions Locales). La question de l'accompagnement doit être appréhendée aussi sous un autre angle lorsque l'on parle de nouveau paradigme d'activation. En effet, l'activation se fait tant sur l'activation des individus que sur l'activation des dépenses. Et dans cette optique-là, la notion d'accompagnement devient centrale car les Missions Locales sont financées par rapport à l'atteinte des résultats.

Alors que sur plan philosophico-économique, la Garantie Jeunes est bien un dispositif qui doit « ouvrir le champ des possibles » pour les jeunes en parcours Garantie Jeunes, toutes les contreparties sous-jacentes nous démontrent bien que nous sommes sur un dispositif *workfirst* d'activation pouvant glisser vers une logique de placement.

²⁶¹ LAVITRY, Lynda. Op. Cit.

²⁶² DUBOIS, Vincent. *Le rôle des street-level bureaucrats dans la conduite de l'action publique en France*. 2012. [en ligne]. Disponible à cette adresse : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00660673>

2. Quand le workfirst rencontre l'accompagnement global

Les Missions locales, qui étaient elles aussi expérimentales il y a près de 40 ans, mettent en œuvre un « *accompagnement global des jeunes accueillis. Cette notion, qui consiste en une approche dépassant le seul domaine de l'emploi pour traiter l'ensemble des problèmes auxquels fait face le jeune (santé, formation, orientation, logement, culture, ...) et qui constituent autant de freins périphériques à une future mise en emploi, paraît en règle générale appropriée à l'intrication des obstacles sociaux et professionnels auxquels les jeunes se heurtent dans leur parcours vers l'autonomie* ²⁶³ ».

Elles sont chargées de l'accueil et de l'accompagnement des jeunes âgés de 16 à 25 ans et elles ont été créées à la suite de l'ordonnance du 26 mars 1982 qui repose sur le Rapport Schwartz intitulé « *L'insertion professionnelle des jeunes* ». Le caractère expérimental des Missions Locales est révolu avec la Loi n° 89-905 du 19 décembre 1989 favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle.

Dès le démarrage, les Missions Locales se sont vu confier une mission « *dépassant l'orientation professionnelle, permettant [aux jeunes] d'élaborer un projet d'insertion professionnelle et de le mettre en œuvre dans tous ses aspects de la vie quotidienne* ²⁶⁴ ». Cependant, comme le souligne le rapport de l'IGAS de 2016, « *Les missions locales sont devenues en l'espace de 30 ans, l'un des acteurs majeurs des politiques de l'emploi. On constate en effet que le développement du réseau s'est principalement articulé autour de l'insertion professionnelle, les missions locales portant des dispositifs de plus en plus ambitieux (...) exclusif dans le cas de la Garantie Jeunes (...) La mise en œuvre de la Garantie Jeunes, pour laquelle est clairement affiché une logique prioritaire de mise à l'emploi (...) est diversement vécue par les professionnels qui, pour certains, y voient un risque de remise en cause de l'approche globale* ²⁶⁵ ».

²⁶³ ARAMBOUROU, Simon, CAUSSAT Laurent, PASCAL Alexandre et Charles Varenne (apprenti à l'IGAS). Op. Cit.

²⁶⁴ Ordonnance n°82-273 du 26 mars 1982 relative aux mesures destinées à assurer aux jeunes de seize à dix-huit ans une qualification professionnelle et à faciliter leur insertion sociale. [en ligne] Consultée le 18 septembre 2020. Sur le site de Légifrance :

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006069325/2010-07-27/>

²⁶⁵ ARAMBOUROU, Simon et al. Ibid.

Dans le cadre de la Garantie Jeunes, comme nous avons déjà eu l'occasion de l'aborder, nous sommes dans une logique de *workfirst*. Le cahier des charges de la Garantie Jeunes fait sa priorité de « *l'accompagnement vers et dans l'emploi* » en précisant que « *la levée des freins ne doit pas être un préalable systématique à la mise en relation avec les employeurs.* ». Ces propos ont été, en effet, confirmés lors de l'entretien à la DGEFP.

« Flora Heinrich Pailleret : « *C'est quand même un dispositif workfirst à fond ... enfin, si je vous écoute, l'objectif premier c'est juste la remise en emploi, peu importe ?* ».

G.O : « *Non, il ne faut pas l'entendre comme ça parce que workfirst si on lit la littérature anglosaxonne, ce n'est pas que sur on va dire le volet utilitariste de l'employabilité, c'est plus arriver à se créer des opportunités*²⁶⁶. » (Entretien avec G.O, DGEFP)

Cet argument est discutable puisque dans le fond, la Garantie Jeunes a un volet entreprise (que nous avons choisi de ne pas traiter dans cette thèse) et la Garantie Jeunes est également présentée comme un dispositif en faveur des entreprises (pour favoriser leur « employeurabilité²⁶⁷ »). Les notions « d'employabilité » et d'« utilitarisme » sont ici suggérées comme étant des « gros mots » mais lors de l'ensemble des entretiens avec les Missions Locales, la lecture du dispositif est proche de celle que nous faisons nous aussi (après lecture de la littérature anglosaxonne sur la question du *workfirst*). Comme le souligne Julie Couronné et Marie Louison-Leruste, le « *workfirst est une philosophie d'intervention qui postule qu'une mise au travail rapide accompagnée par des conseiller-es participe à insérer les jeunes professionnellement et socialement*²⁶⁸ ». Notre recherche démontre que la Garantie Jeunes est un dispositif d'activation des dépenses et des individus, donc ancré dans un volet utilitariste et d'employabilité.

²⁶⁶ Entretien avec G.O, Direction Générale à l'Emploi et la Formation Professionnelle

²⁶⁷ G.O explique ce terme comme étant « *la capacité que possède ou non l'entreprise à exercer pleinement sa fonction de recruteur et à maîtriser le processus afférent* » in DUCLOS, Laurent. *An Entrepreneur does not an Employer make : on the Emergence of the Concept of Employability*. Folio. Institut de la protection sociale européenne. N°48, juillet 2018.

²⁶⁸ LOUISON-LERUSTE Marie, COURONNÉ Julie et François SARFATI Op. Cit.

Concernant la notion de *workfirst* et des confusions qu'il peut y avoir autour de cette notion, G.O précise :

« Là, j'ai complètement merdé là-dessus. J'ai pas fait gaffe aux connotations de l'expression, ça change rien à la stratégie, mais j'ai pas fait attention quoi. » (G.O, DGEFP)

Didier Fassin, anthropologue et sociologue, le précise *« Il faut d'une part, se demander en quoi les mots utilisés contribuent à former (et transformer, voire déformer) les objets qui constituent le monde, et d'autre part, s'interroger sur la manière dont les acteurs s'emparent des mots pour les manipuler (les faire leurs, les détourner, les contester) dans leur activité quotidienne. C'est-à-dire saisir à la fois le mouvement par lequel à la fois le langage impose une réalité et le réel résiste au langage²⁶⁹ ».*

In fine, la définition retenue par l'ensemble des acteurs et actrices de la Garantie Jeunes est la notion de *workfirst* « l'emploi d'abord » et, dans les faits, la Garantie Jeunes est considérée comme étant un dispositif *« qui vise l'emploi, qui vise l'insertion pro, qui vise les immersions »* (S.M. conseillère généraliste).

« Au niveau des textes c'est l'emploi d'abord : s'ils ne sont pas employables, on est censé les sortir. » (C.C., conseillère Jeunes)

« On va travailler l'accès à l'emploi direct parce qu'il faut stabiliser la situation. » (W.F., conseillère Garantie Jeunes)

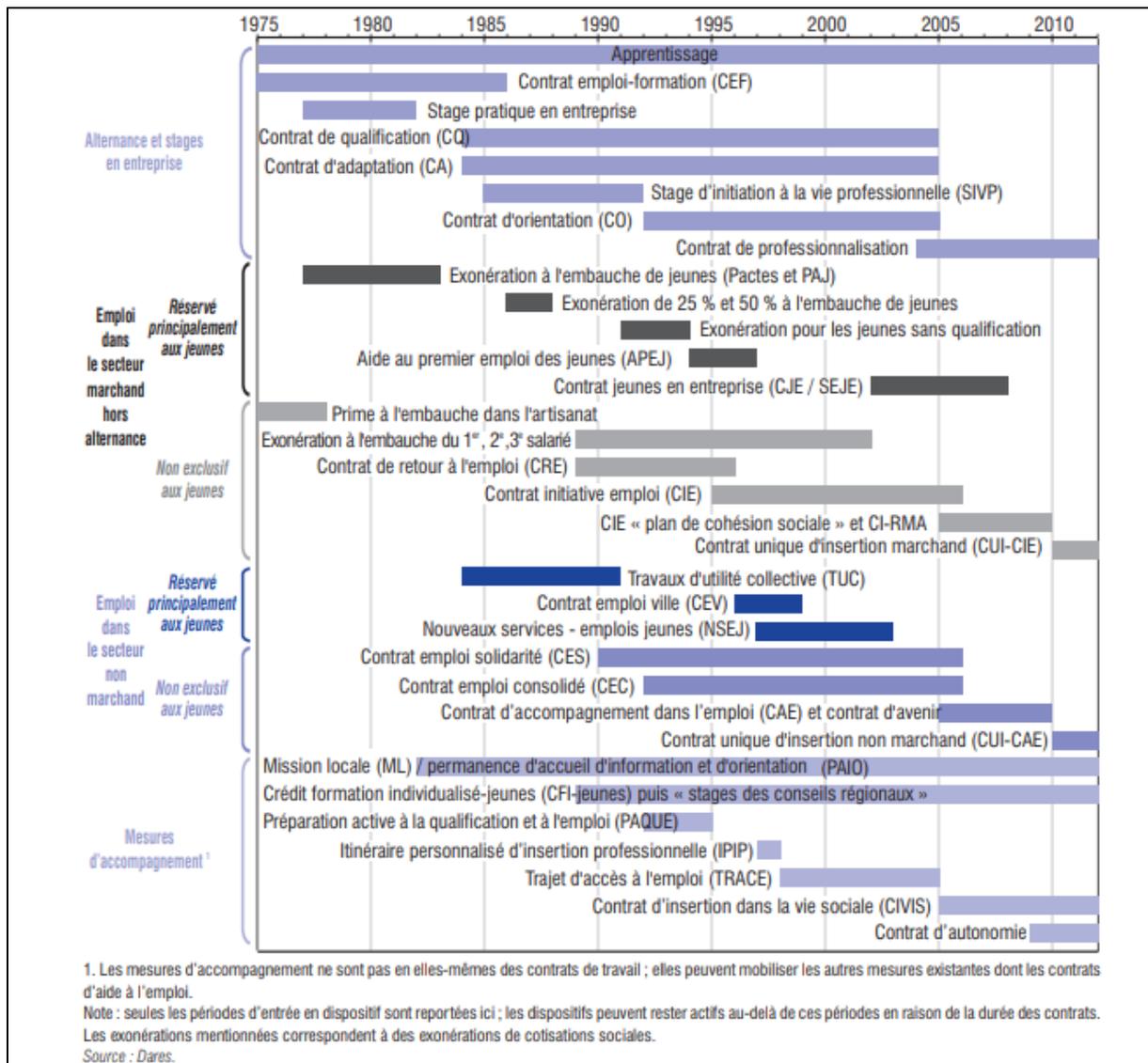
²⁶⁹ FASSIN, Didier. *Souffrir par le social, gouverner par l'écoute. Une configuration sémantique de l'action publique*. Université Paris 1. Politix. 2006, n°1, p. 137-157.

3. Même les jeunes NEETs vulnérables doivent s'activer

Comme l'étudie finement Léa Lima²⁷⁰, la rhétorique autour de l'activation « *à la fois comme principe de gouvernance de la protection sociale (privilégier les dépenses de politiques de l'emploi aux dépenses d'indemnisation du chômage) et de gouvernance des individus (inciter les chômeurs à « s'activer », c'est-à-dire à produire des efforts suffisants de recherche d'emploi)* » couplée à la crainte de la désincitation au travail excluent quasiment tous les jeunes de moins de 25 ans du Revenu Minimum d'Insertion puis du Revenu de Solidarité Active. Ainsi, se sont développés de nombreux dispositifs d'intermédiation entre l'école et l'emploi pour favoriser la primo insertion des jeunes. Sur les quarante-cinq dernières années, on compte plus d'une trentaine de dispositifs nationaux d'insertion à destination des jeunes, avec chacun des critères et des objectifs particuliers. Les jeunes précaires doivent alors se tourner vers les structures d'insertion pour pouvoir bénéficier de ces mesures. Léa Lima parle même des jeunes « *sacrifiés sur l'autel de l'activation* » dans le cadre de leur éviction des allocations d'insertion.

²⁷⁰ LIMA, Léa. Op. Cit.

Figure 22 : Principales mesures d'aide à l'emploi des jeunes



Dans notre enquête par questionnaire, 100% des répondants (n=77) répondent favorablement à la question « *Pensez-vous que la participation active des jeunes est un éléments clé pour la réussite de leur parcours en Garantie Jeunes ?* ». La Garantie Jeunes est pensée comme un dispositif d'activation des individus qui « *s'élabore à partir d'une base informationnelle particulière, qui fait de l'individu, dans la lignée des théories rawlsienne (...) de la justice, un être moral achevé, autonome et responsable de ses fins. Or, les conditions*

d'exercice de la responsabilité individuelle important et ne sont pas prises en compte dans les jugements d'évaluation. ²⁷¹»

L'activation par le Travail ²⁷²

Une lecture diachronique de l'évolution de la politique de l'emploi en France au cours des 50 dernières années permet de distinguer quatre phases d'extension du domaine de l'activation :

- **L'activation des dépenses** (1980-1990)
- **L'activation des chômeurs** (1990-2006)
- **L'activation des allocataires de minimas sociaux** (à partir de 2008)
- **L'activation des actifs** (2010-2020)

A ces différentes phases correspondent des régimes d'activation distincts :

- **L'activation « à la française »** (activation des dépenses Vs activation des chômeurs)
- **Le *workfare* « à la française »** (activation des allocataires de minimas sociaux)
- **La flexicurité « à la française »** (activation des actifs)

Ces régimes d'activation mettent en œuvre trois registres de responsabilisation :

- **L'incitation** : incitations monétaires (indemnisation, intéressement) et non monétaires (accompagnement, contractualisation)
- **La contrainte** : conditionnalité des minima sociaux, contrôle de la recherche d'emploi, sanctions.
- **L'injonction** : agir individuel / État social patrimonial.

L'activation des chômeurs combine incitation et contrainte.

L'activation des allocataires de minimas sociaux repose sur la contrainte.

L'activation des actifs occupés prend la forme d'une injonction à l'agir individuel.

Dans le cadre de la Garantie Jeunes, les jeunes NEETs précaires qui en bénéficient doivent la « mériter » en s'activant, *i.e.* en réalisant des démarches actives en faveur de leur insertion. On peut en effet parler d' « *injonction à l'agir individuel* »²⁷³. Cette notion se retrouve à la croisée de la notion d'*empowerment* développée dans les théories nord-américaines et « d'activation » et « flexicurité²⁷⁴ » développées à un niveau communautaire. La notion d'*empowerment* en français met « l'accent sur les conditions de possibilités pour les individus

²⁷¹ AI-THU, Dang et Hélène ZAJDELA. Op. Cit.

²⁷² Encadré issu de GUITTON, Christophe, *L'activation par le travail*, juin 2020

²⁷³ Cette notion est au cœur du programme de recherche ANR SQUAPIN mené par VÉRO Josiane et CADET Jean-Paul.

²⁷⁴ « L'objectif de la flexicurité à la française n'est pas concilier flexibilité et sécurité mais de substituer la compétitivité à l'emploi comme priorité à l'action publique en définissant de nouveaux agencements entre flexibilité et sécurité (flexibilité contractuelle accrue et sécurisation des relations de travail) comme pour les actifs (flexibilité contrainte contre sécurisation des parcours par la formation). » cf. note 31.

de se constituer comme sujets et acteurs de leur vie personnelle et professionnelle (« maîtriser sa vie », « (re)prendre sa vie en main »).

La notion d'activation est issue de l'OCDE et de sa stratégie pour l'emploi développée en 1994 et, dans la perspective d'un État social actif²⁷⁵, sous-tend que les dépenses d'indemnisation « passives » doivent passer à une logique contractuelle conditionnant l'indemnisation. On en revient donc à la notion de responsabilisation des individus. Les jeunes NEETs en Garantie Jeunes seraient alors soumis aux trois régimes d'activation : incitation, contrainte et injonction à l'agir individuel.

4. L'éthique de placement encouragée par la mise en œuvre de la Garantie Jeunes ?

Le constat d'un passage d'une logique d'accompagnement à une logique de placement fait par l'IGAS en 2016²⁷⁶ était déjà un point d'alerte avancé par Philippe Labbé²⁷⁷ dix ans plus tôt. Le seul passage rédigé en caractère gras dans son rapport précisait :

*« ... en prenant soin de ne pas verser dans une simple soumission aux « exigences » du marché du travail (ce qui serait aussi idéologique que l'inverse, c'est à dire ne pas en tenir compte parce qu'elles apparaîtraient « impures »), ni céder par courtoisie et intérêt financier bien compris aux obligations de prescription pour démontrer que tel programme ou tel dispositif répond bien à ses objectifs. **Car c'est dans cette inversion que réside principalement, à mon sens, le malaise qui s'exprime dans le réseau des missions locales : les programmes et dispositifs ne sont plus des outils que l'on saisit en fonction du projet du jeune, accouché à partir de l'écoute, de la compréhension et de la négociation, mais ce sont les jeunes qui sont***

²⁷⁵ Notion développée par VANDENBROUCKE Frank qui en fera un nouveau référentiel d'action publique dans le milieu des années 1990.

²⁷⁶ ARAMBOUROU, Simon et al. Ibid.

²⁷⁷ LABBÉ, Philippe. *Bien sous tout Rapport*. Editions Apogée. 2007. Les penseurs sociaux.

saisis pour répondre à la démonstration de la pertinence de ces programmes. »

Ce malaise lié au changement de logique initié par la mise en œuvre de dispositifs de plus en plus conséquents par les Missions Locales et leur adossement à des financements aux résultats obtenus par la structure a été abordé lors de notre enquête de terrain. En effet, avec la mise en œuvre de la Garantie Jeunes, et la place que celle-ci occupe dans le paysage institutionnel de l'insertion des jeunes NEETs précaires, un glissement s'opère renforçant un certain inconfort au sein des professionnel·les des Missions Locales.

Les 4 orientations mensuelles par conseiller-es vers la Garantie Jeunes

Nous présentons ici une situation où 3 interlocutrices différentes, d'une même structure, abordent la même problématique lors d'entretiens menés individuellement avec chacune d'entre elles :

- M.E. est coordinatrice de la Garantie Jeunes,
- C.C. est conseillère Garantie Jeunes,
- S.M. est conseillère généraliste.

Il s'agit des « 4 orientations mensuelles par conseiller » vers la Garantie Jeunes.

M.E : *« On se dit que ce serait bien qu'il y ait 4 orientations par mois, par conseiller généraliste, vers la Garantie Jeunes pour maintenir le dispositif. »*

C.C : *« et derrière, les conseillers généralistes, on leur dit, c'est pas qu'on les oblige mais la pression elle y est pour qu'il y ait 4 orientations par conseiller, par mois. »*

S.M. *« l'objectif du nombre d'entrée en Garantie Jeunes il est toujours là, tout au long de l'année. Autant pour les conseillers en Garantie Jeunes que pour les conseillers accompagnement des parcours puisque si nous on n'est pas là pour leur envoyer, ils ont personne. Donc si les objectifs ils sont pas atteints, bah il y a pas les sous. Donc euh... »*

Ici, nous avons à faire à trois actrices de la Garantie Jeunes qui sont chacune un maillon de la mise en œuvre mais qui n'ont pas la même grille de lecture concernant l'atteinte des objectifs et de la pression sous-jacente que cela engendre. Présentées par la coordinatrice Garantie Jeunes comme un simple souhait des manager-eures, « les 4 orientations mensuelles par conseiller » sont vécues comme une réelle injonction mettant une pression au quotidien pour les conseiller-es.

Cette pression peut, en partie, s'expliquer car les conseiller-es sont ancrés-es dans une logique d'accompagnement plus que de placement.

Cette injonction à la prescription remet donc en cause les compétences socio cliniques des conseiller-es au profit de savoir-faire sociotechniques. D'une part, le jeune se voit au service

du dispositif mais les conseiller-es eux-aussi en essayant (plus ou moins volontiers) d'atteindre les objectifs qui leurs sont attribués.

« Les savoir-faire sociotechniques renvoient à la capacité des agents à utiliser des dispositifs règlementaires (conditions d'attribution, procédures d'accès aux mesures de formation ou aux emplois aidés) et technico organisationnels (logiciels de traitement de l'information), tandis que les savoir-faire socio cliniques renvoient à des capacités de jugement et le fait de traiter des cas singuliers. Les savoir-faire socio-cliniques renvoient au schéma type de la réparation et au cycle écoute/diagnostic/traitement. Le diagnostic présente une synthèse des difficultés, potentialités, tandis que le traitement récapitule les actions prescrites pour modifier la situation. ²⁷⁸»

Ainsi, comme l'étudie avec précision Lynda Lavitry²⁷⁹ :

« On trouve une polarisation (...) entre savoir-faire sociotechniques et socio cliniques (...) La typologie entre éthique de l'accompagnement et éthique du placement, fait notamment référence à une éthique de la directivité dans la relation avec le chômeur. Que ce soit en matière de mise en œuvre des technologies sociales d'adaptabilité ou d'exercice du pouvoir de sanction, la polarisation ancienne entre valeurs humanistes et valeurs technicistes confine parfois aux dilemmes éthiques intérieurs lorsqu'il s'agit de délimiter l'action professionnelle du référent face à la liberté d'action du chômeur, et divise en tout cas profondément les conseillers dans leurs discours et leurs pratiques professionnelles. »

Ce glissement qui a pu être observé chez les conseiller-es en emploi par Lynda Lavitry est une réalité chez les conseiller-es en insertion sociale et professionnelle en Mission Locale et plus encore chez les conseiller-es Garantie Jeunes au vu du contenu du dispositif. Les modalités de sélection sur le dispositif tendent à remettre en cause leur savoir-faire clinique au profit d'un savoir-faire sociotechnique. L'expertise des conseiller-es tend à être reléguée au second plan

²⁷⁸ LAVITRY, Lynda. Op. Cit.

²⁷⁹ Ibid.

tant l'atteinte des résultats est prégnante. Si un.e jeune remplit les critères pour entrer sur la Garantie Jeunes, alors il/elle doit être positionné.e sur le dispositif. Comme nous avons pu le démontrer précédemment, c'est bien l'industrialisation du dispositif liée à sa montée en puissance qui a généré cette course effrénée vers l'atteinte des résultats et qui a encouragé le savoir-faire sociotechnique en stimulant alors la logique de placement qui se fait sentir tant lors du positionnement du jeune sur le dispositif que sur l'atteinte des objectifs en cours de parcours. Ainsi, la logique d'accompagnement, d'accompagnement « global » même, telle que nous avons pu la décrire précédemment tend à être réduite à une équation entre l'objectif à atteindre et le nombre de jeunes disponibles.

« A la base, c'est ce qui était demandé [que les jeunes aient un projet emploi] mais on a eu beaucoup de mal à remplir les cohortes, donc on a vite arrêté. Si on ne prend que ceux qui sont proches de l'emploi, enfin, ... les objectifs sont inatteignables. » (N.P., conseillère Garantie Jeunes)

« Il y a la position du directeur qui dit « on fait rentrer tous les jeunes parce qu'on a un objectif à atteindre et qu'on est payé sur les objectifs » donc ça bah voilà, il y a une pression dans l'équipe, les gens en sont conscients. » (L.E., Directeur Mission Locale)

L'arrivée de la Garantie Jeunes dans l'activité des Missions Locales apparaît comme étant « encore un dispositif » ou « un dispositif de plus ». Lors des deux premières séquences de la Garantie Jeunes, il existait encore de nombreux dispositifs « concurrents ». Depuis la généralisation de la Garantie Jeunes, celle-ci n'est plus un dispositif mais une étape de parcours dans le cadre d'un PACEA²⁸⁰. Dans les faits, elle reste un dispositif parmi d'autres. Un sentiment d'inflation de dispositifs à destination des jeunes se fait ressentir mais aussi, parallèlement, un manque de jeunes pour intégrer ces dispositifs. L'injonction à prescrire est alors doublement handicapante pour les conseiller-es qui, d'une part ont de nombreux

²⁸⁰ PACEA signifie Parcours Contractualisé d'Accompagnement vers l'Emploi et l'Autonomie. Comme présenté dans la deuxième partie, le PACEA est le dispositif qui a transformé la Garantie Jeunes en « étape de parcours » alors qu'elle était un dispositif à part entière avant son arrivée.

dispositifs à proposer mais qui, d'autre part, manquent de jeunes. Cette notion de « vivier » est très souvent abordée sur la quantité et la qualité des jeunes recrutés en Garantie Jeunes :

« c'est-à-dire qu'on a de moins en moins de vivier aussi, hein clairement » (C.C., conseillère Garantie Jeunes).

De nouveaux outils d'orientation des jeunes vers les dispositifs apparaissent dans les différentes Missions Locales visant à placer les jeunes vers les différents dispositifs dès le premier accueil. Ainsi, les conseiller-es se voient orienter des jeunes qu'ils ne connaissent pas en fonction uniquement du traitement administratif qui est fait, remettant en cause leur savoir-faire socio clinique.

DIAGNOSTIC 1er ACCUEIL					
PROPOSITIONS D'ORIENTATION		OUI	NON	EN COURS	Commentaires
CURSUS	CV				
	Si non : dernier diplôme obtenu				Dernier diplôme obtenu : Date :
FORMATIONS	OCVPP				
	PREQUALIFICATION				
	PAE				
	FORMATIONS QUALIFIANTES CR				
ACCOMPAGNEMENTS MISSION LOCALE	FORMATIONS QUALIFIANTES AUTRES				
	Bilan de Compétences				
	Sensibilisation aux métiers				
	Orientation vers l'apprentissage				
DISPOSITIFS MISSION LOCALE	Parrainage				
	GARANTIE JEUNES				
	IEJ				
	CIVIS				
	ANI				
DISPOSITIFS POLE EMPLOI	PAIJ				
	PPAE				
	AU POLE EMPLOI				
	REORIENTATION				
COMMENTAIRES					

* acco ml Vs dispo ml
 * 1^{er} accueil → " de quel dispo ? "

Figure 23 : Tableau "Diagnostic premier accueil"

Face aux nombreux dispositifs et aux objectifs à atteindre pour chacun d'entre eux, les conseiller-es se retrouvent à faire du placement plus que de l'accompagnement avec la désagréable sensation de s'éloigner de leur métier original. C'est vrai pour l'ensemble des dispositifs mais, le plus rémunérateur reste la Garantie Jeunes.

« En fait, vous nous demandez d'être des robots, de faire signer des PACEA et d'orienter 4 jeunes en Garantie Jeunes, 2 à l'EPIDE, 2 à l'Ecole de la deuxième chance, et puis il ne faut pas oublier les inscriptions sur les actions partenaires et nanana. Un moment donné, en fait, on n'est pas des machines à jeunes en fait. » (C.C., conseillère Garantie Jeunes)

« Flora Heinrich Pailleret : donc ça ne doit pas être une orientation en premier accueil, la Garantie Jeunes ?

W.F. : Ah non ! pas pour moi, non.

F.HP. : Et y'en a beaucoup qui ...

W.F. : Beaucoup !! parce qu'on n'a pas assez de monde en entrée !! »
(W.F., conseillère Garantie Jeunes)

« Nos collègues aujourd'hui sont sur « il faut absolument mettre des jeunes sur le dispositif » même si avant c'était ça aussi mais comme on éprouve des difficultés à positionner des jeunes sur le dispositif, on peut constater que les collègues mettent plus facilement des jeunes qu'elles ont peu accompagnés²⁸¹. » (L.E., Directeur de Mission Locale)

Le constat du glissement de la logique d'accompagnement à la logique de placement, cette injonction à « l'atteinte des objectifs » ont permis, comme on a pu le constater dans la deuxième partie, l'industrialisation et l'institutionnalisation de la Garantie Jeunes et cela, pour toutes les Garanties Jeunes. Seules celles ayant été expérimentatrices n'y ont pas eu recours et uniquement pendant la séquence d'expérimentation. En effet, une fois cette séquence

²⁸¹ G.O. de la DGEFP explique que la pression liée à l'atteinte des résultats est liée à « la grève du zèle des cadres ».

achevée, elles se sont retrouvées dans la même dynamique d'injonction à la prescription et d'éthique de placement. La manageure de la Garantie Jeunes au sein de la Mission Locale Maison, expérimentatrice, nous a expliqué « *qu'aujourd'hui le financement se fait sur de la sortie emploi ou formation, c'est du grand classique, comme tout dispositif d'ailleurs, ça a toujours été plus ou moins ça, ce qui n'était pas le cas au départ donc c'est vrai que c'était intéressant et innovant.* ». Même sur cet aspect-là, il n'y a pas de capitalisation de la logique expérimentale.

La Garantie Jeunes tend à bouger les lignes de l'accompagnement global proposé par les Missions Locales telles que Bertrand Schwartz avait pu les dessiner. Il serait donc légitime de se demander si ces nouveaux contours ont un impact sur la professionnalité de conseiller·e en Mission Locale, et plus spécifiquement sur ce que signifie être conseiller·e Garantie Jeunes.

« Ce n'est plus le dispositif qui est au service du jeune, mais le jeune au service du dispositif » (Echange informel avec P., conseillère Garantie Jeunes)

II. Effets croisés entre *Street Level Bureaucrats* et allocation : la force du pouvoir discrétionnaire

L'allocation dans la Garantie Jeunes est, comme nous avons pu le préciser à plusieurs reprises, un instrument novateur dans l'accompagnement des jeunes NEETs vulnérables. De ce fait, il y a une réelle cristallisation des enjeux autour de cet instrument. Envisagée pour servir une politique d'activation par la DGEFP, encourageant la logique de placement par les manager-eures et utilisée comme un outil puissant par les conseiller-es Garantie Jeunes pour permettre la levée des freins périphériques que rencontrent les jeunes, cette allocation équivalente par sa somme au RSA est soumise aux évaluations de l'ensemble des acteurs et actrices de la Garantie Jeunes. Nous verrons que son versement, son maintien et/ou son retrait sont très bien encadrés par l'État mais restent cependant à la discrétion des conseiller-es Garantie Jeunes qui tentent de résister aux contraintes politiques imposées par leur manager-eure.

Les conseiller-es Garantie Jeunes sont les « gardien-nes » de l'allocation qui est tantôt habilitante tantôt contraignante. Il leur revient de faire sanctionner les jeunes pour non-respect du contrat d'engagements mais aussi de proposer la Garantie Jeunes à certain-es jeunes pour qu'ils ou elles bénéficient uniquement de l'allocation tel un revenu minimum. Cependant, l'allocation reste au cœur des préoccupations de ces jeunes vulnérables pour qui la sécurité financière est une aspiration forte. Se conformer aux attentes institutionnelles peut être un atout certain pour bénéficier d'un maximum de services proposés par la Garantie Jeunes.

A) L'argent accordé aux jeunes en Garantie Jeunes : le leur ou l'argent du leurre ²⁸² ?

L'allocation est versée aux jeunes dans le cadre d'un contrat d'engagements en fonction de leur assiduité lors de la période collective intensive et des démarches actives effectuées pour réaliser des immersions en entreprise par la suite. Pour les accompagner dans ces démarches, de nombreux·ses professionnel·les sont mobilisé·es, en premier lieu les conseiller·es Garantie Jeunes mais aussi des partenaires œuvrant pour la jeunesse (santé, logement, branches professionnelles, etc.).

Les concepteurs de la Garantie Jeunes insistent sur le fait que le dispositif n'est pas qu'« *une simple allocation : cette aide financière permet aux jeunes de surmonter certains obstacles (santé, logement, mobilité, ...) et de se concentrer sur son parcours d'insertion pendant 12 mois* », que l'allocation n'a pas vocation à « *répondre aux situations d'urgence pour lesquelles d'autres sources peuvent être mobilisées comme le Fonds d'Aide aux Jeunes* ²⁸³ ». L'allocation versée dans le cadre de la Garantie Jeunes doit l'être pour des jeunes « *motivés et volontaires (...) prêts à venir tous les jours (...) et non l'octroi d'une simple allocation* ²⁸⁴ ».

1. L'allocation dans le traitement des bénéficiaires : le versement de l'allocation

Aucun dispositif ne peut être mis en œuvre à partir des règles édictées « par le haut » sans que celles-ci ne soient réinterprétées « par le bas », par les agents de terrain. D'autant plus que l'accord de versement de l'allocation se fait au niveau des Missions Locales. Comme le précise Vincent Dubois, les *street level bureaucrats* (ou opérateur·trice de terrain ou encore agent·e d'exécution) se trouvent dans une situation où il leur revient de porter les contradictions des politiques gouvernementales et de jouer « *un rôle qui peut s'avérer important dans la production in concreto de ces politiques et leurs effets sur les populations* ».

²⁸² Nous utilisons le terme « leurre » au sens figuré tel que défini par Le Trésor de la Langue Française, comme étant quelque chose ayant une « *Apparence séduisante faisant simplement illusion.* ».

²⁸³ Direction Générale à l'Emploi et la Formation Professionnelle, *Boîte à outils pour le déploiement de la Garantie Jeunes*. Ministère du Travail, octobre 2013.

²⁸⁴ Ibid.

*concernées*²⁸⁵ ». Même dans les bureaucraties les plus strictement contrôlées il y a toujours un aménagement envisageable, une marge de manœuvre possible car l'encadrement hiérarchique ne peut pas avoir de prise dans les interactions sur le terrain ou même dans le huis clos d'un entretien individuel.

Les opérateur·trices de terrain sont donc des metteur·es en œuvre de politiques publiques et comme le précise Vincent Dubois « *Le diable est dans la mise en œuvre (...) parce que c'est à ce niveau que se révèlent les contradictions structurelles et ses intentions déniées (...) Le personnel de terrain est placé dans la situation de devoir arbitrer des questions posées par les réformes sans qu'elles y apportent de réponses, ou de « décider » ce que ces réformes ne prévoient pas explicitement mais qu'elles sont bien faites pour imposer*²⁸⁶ ». C'est effectivement un constat que nous avons fait en analysant le processus de généralisation de la Garantie Jeunes, les conseiller·es Garantie Jeunes étaient au cœur des tractations et ont engagé ce moteur évolutionniste sur la séquence de déploiement.

Les jeunes sont donc confronté·es au pouvoir discrétionnaire des metteur·es en œuvre, c'est-à-dire au « *pouvoir reconnu à l'administration d'agir en se fondant sur sa propre appréciation, au-delà donc d'une simple application des règles mais en restant néanmoins dans un cadre légal*²⁸⁷ » et des agents de terrain pour obtenir l'autorisation de versement de l'allocation. Ce pouvoir, selon Michael Lipsky, est possible grâce à l'autonomie relative des opérateur·trices de terrain dans leur organisation, ce qui est le cas des conseiller·es Garantie Jeunes dans les Missions Locales et repose sur :

- La nature, le montant et la qualité des prestations offertes par l'administration ;
- Le choix d'un recours à des sanctions ;
- La durée de la procédure (qu'ils peuvent accélérer ou retarder) ;
- Le niveau de communication de l'information²⁸⁸.

²⁸⁵ DUBOIS, Vincent. Op. Cit.

²⁸⁶ Ibid.

²⁸⁷ DUBOIS, Vincent. *Politiques au guichet, politique du guichet, Changer la société*. Paris. Presses de Sciences Po. 2010, pp. 265-286. Académique.

²⁸⁸ LE POLITISTE. (2015). Op. Cit.

« Les politiques publiques contemporaines laissent dans de nombreux cas une responsabilité croissante aux échelons subalternes pour apprécier les conditions et les modalités de leur mise en œuvre, ce dont témoigne notamment l'importance à bien des égards inédites la relation de guichet et de jugement qui s'y opèrent.²⁸⁹ »

Les Missions Locales ont d'abord eu la possibilité de « juger » et « jauger » l'attribution ou le retrait de l'allocation pour des jeunes Garantie Jeunes ne respectant pas tout ou partie des critères d'engagement. Cependant, la DGEFP a fait le choix d'harmoniser la grille de sanction et d'interdire la possibilité de proratiser l'allocation au regard des transgressions commises par le ou la bénéficiaire. De plus, toute sanction doit être validée par une commission où l'État (via les Direccte) lance les démarches de retrait de l'allocation en passant par l'Agence de Services et de Paiement. En souhaitant garder la mainmise sur l'allocation, la DGEFP met en position délicate les conseiller-es souhaitant rendre « pédagogique » le retrait de l'allocation. En effet, le paiement se fait à termes échus, les commissions de suivi doivent être convoquées, le retrait de l'allocation validé puis envoyé à l'Agence de Services et de Paiement (ASP). Ainsi, une sanction financière peut arriver deux à trois mois plus tard alors que le ou la jeune peut avoir revu son comportement. Ainsi, les conseiller-es font état de la non-cohérence entre la sanction et son exécution.

« ... je trouve que c'est compliqué à gérer dans la relation de l'accompagnement, la suspension d'allocation parce que y'a un décalage de l'ASP. C'est l'ASP hein qui fout ce décalage hein ! Parce que nous, on pourrait traiter en réel hein ! » (W.F., conseillère Garantie Jeunes)

Et, *a contrario*, les conseiller-es se retrouvent dans une situation complexe parce que c'est de leur ressort de faire remonter le non-respect des engagements. Ce sont donc les conseiller-es qui sont à l'initiative de la demande de sanction et qui sont alors dans une position où ils sont juges et parties. Juges car les conseiller-es pensent qu'il est juste de sanctionner (par rapport

²⁸⁹ DUBOIS, Vincent. Op. Cit.

aux jeunes respectant les engagements²⁹⁰ ou pour leur mettre la pression) mais parties car ils et elles connaissent les dossiers des jeunes et les impacts qui découleraient d'un retrait d'allocation.

Le cœur de leur métier reste l'accompagnement du jeune et la relation de confiance. Comme le souligne Léa Lima : « *L'échange monétaire est vu comme un élément perturbateur de la relation ; il la « fausse », il la dévoie par rapport à un idéal de relation, une relation pure, sans intentions cachées, sans intérêt autre que celui pour un service que la Mission Locale est justement censée offrir à l'utilisateur : l'accompagnement vers l'emploi*²⁹¹. »

« ... parce que c'est eux [les conseillers] qui déclenchent le versement de l'allocation mais ils sont aussi celui qui va décider ou pas si l'allocation va être versée ou pas et cet aspect de sanction en lien avec l'argent, ça change complètement de l'accompagnement on va dire généraliste Mission Locale » (M.E, coordinatrice de la Garantie Jeunes)

« Je pense que ça fausse l'accompagnement (...) il y a des conflits, des tensions qui peuvent être mises entre le jeune et nous, ce qu'on comprend aussi parce qu'on est le rapport direct. En fait, on n'a pas de filtre entre le jeune et nous. Donc ce qui fait que si c'était pas géré par nous, moi je pense que ce serait plus simple. » (W.F., conseillère Garantie Jeunes)

Cette position ambivalente de la part des conseiller·es est directement liée à leur pouvoir discrétionnaire et à la possibilité qu'ils ont de sanctionner ou ne pas sanctionner tout en devant faire respecter le cadre normatif de la Garantie Jeunes et le maintien de l'équilibre des cohortes afin que les jeunes qui les constituent atteignent les objectifs fixés par la DGEFP.

²⁹⁰ « *Respecter le cadre, c'est traiter tout le monde avec égalité* », propos extraits du journal de terrain et tenus par une conseillère Garantie Jeunes lors de la première journée d'accueil.

²⁹¹ LIMA, Léa. Op. Cit.

En effet, les conseiller-es Garantie Jeunes se retrouvent à devoir décider sur des bases incertaines, « à prendre une part plus active à la définition des politiques publiques qu'ils sont censés mettre en œuvre. Justifié au nom de la souplesse et de l'adaptation au terrain, ce renforcement d'un pouvoir discrétionnaire, assorti d'une obligation de résultats conduit à responsabiliser les agents à tous les niveaux, au sens de leur confier davantage de responsabilités mais aussi de les rendre responsables de l'action menée²⁹². »

Les conseiller-es aimeraient donc d'une part gérer en direct l'allocation pour pouvoir être réactifs dans la sanction mais, *a contrario*, préféreraient ne pas être à l'initiative du versement ou du retrait de l'allocation pour ne pas biaiser la relation d'accompagnement qui les lie aux jeunes. Cet instrument, dans ce dispositif, est donc à la fois habilitant et contraignant.

2. L'allocation, un atout pour la levée des freins périphériques ...

La DGEFP mise, avec la Garantie Jeunes, sur la possibilité de lever les freins périphériques pendant les temps d'immersion en entreprise.

« L'expérience ça permet de révéler des choses ; c'est-à-dire que tout d'un coup, on met quelqu'un dans un milieu et puis on découvre qu'il y a un problème. » (G.O., DGEFP)

Ainsi, l'accompagnement global mis en œuvre par les Missions Locales qui prônait une levée des freins périphériques en amont de la mise en emploi est remise en cause avec cette approche doctrinale de la Garantie Jeunes.

Pour lever des freins périphériques liés à la vulnérabilité financière en amont de l'amorce d'un parcours en emploi ou en formation, les Missions Locales ont à leur disposition le Fonds d'Aide aux Jeunes. Ce Fonds est cependant principalement mobilisé pour les urgences (alimentation, logement, transport, etc.) et ne peut excéder 1500€ par jeune et par an (rarement versé au

²⁹² DUBOIS, Vincent. Op. Cit.

jeune directement mais plutôt « sur facture » ou sous forme de « bon »). Il apporte une aide financière ponctuelle aux jeunes de 16 à 25 ans « *sans ressources ou avec des ressources très faibles* ». Comme précisé par Léa Lima, « *le FAJ demeure un dispositif mineur de l'action sociale (...) Les montants distribués eux aussi sont faibles avec une moyenne de 207€ par aide²⁹³* ». L'allocation adossée à la Garantie Jeunes est donc d'une autre dimension : il s'agit d'une allocation régulière, versée directement au jeune et d'un montant équivalent au RSA.

Trois usages de l'utilisation de l'allocation par les jeunes ont été référencés dans un rapport de recherche intitulé « *La Garantie Jeunes en actions : usages du dispositif et parcours de jeunes²⁹⁴* » :

- Usage associé au passé : « *le jeune utilise l'allocation pour combler les dettes accumulées par des impayés de loyers, des soins, des emprunts* ».
- Usage associé au présent : il « *permet au jeune d'assumer le coût de la vie quotidienne, les besoins primaires (se nourrir, se loger, se vêtir). Beaucoup expliquent que l'allocation représente une aide pour la famille et disent aider leur mère* ».
- Usage associé au futur : « *il s'agit pour le jeune de capitaliser pour financer le permis de conduire ou une formation* ».

Ces constats rejoignent donc ceux que nous avons pu faire sur le terrain. L'allocation Garantie Jeunes est une opportunité pour beaucoup de conseiller-es qui peuvent ainsi permettre aux jeunes qu'ils accompagnent de lever les freins périphériques liés à leur vulnérabilité financière (ou celle de leur famille).

Les usages ne sont pas forcément exclusifs les uns des autres. Kyllian, par exemple, souhaite utiliser l'allocation pour rembourser des frais engagés sur son scooter²⁹⁵ mais aussi pouvoir payer son assurance sans avoir à piocher dans ses économies. Joël, quant à lui, souhaite utiliser son allocation pour se payer le permis et des « extras » comme acheter des

²⁹³ LIMA, Léa. Op. Cit.

²⁹⁴ LOUISON-LERUSTE, Marie, COURONNÉ Julie et SARFATI François. Op. cit.

²⁹⁵ Kyllian a une passion pour les courses de scooter. Il est semi-professionnel, il n'est pas rémunéré pour faire les courses mais il est sponsorisé et certains frais sont pris en charge.

vêtements²⁹⁶. Les freins périphériques majeurs que rencontrent de nombreux jeunes sont liés à leur mobilité (physique et parfois aussi psychologique). S'assurer de passer le permis ou de garder son véhicule fonctionnel participe pleinement à la levée des freins périphériques.

Cependant, l'allocation est aussi une « monnaie d'échange » qui nécessite de la part des jeunes le respect du contrat d'engagements qu'ils ont signé même si les conseiller-es ont conscience « *qu'on n'est pas autonome avec une allocation Garantie Jeunes hein ! il ne faut pas se leurrer. Ou autonome en galère, très en galère* » (W.F. conseillère Garantie Jeunes).

3. ... et la conformation des jeunes aux attentes institutionnelles.

« ... il y a quand même un côté où le caractère financier leur donne une obligation, nous on leur dit que c'est une obligation, grâce à l'allocation, ça nous permet d'avoir une sorte de moyen de pression et du coup ça les oblige à le faire. »

(Équipe conseiller-es Garantie Jeunes)

« L'allocation, c'est vraiment en contrepartie des démarches²⁹⁷ »

L'allocation sert un dispositif d'activation des dépenses sociales où l'État social actif oscille « *entre la volonté de normaliser les comportements (en l'occurrence de les rendre conformes aux attentes de productivité et compétitivité économiques) et un souci d'assister les individus et de les aider à trouver leur place dans la société²⁹⁸* ».

²⁹⁶ Joël a une idée de projet de création d'une marque de vêtements. Être bien habillé est, pour lui, une priorité.

²⁹⁷ Note issue du carnet de terrain. Propos tenus par S., conseillère Garantie Jeunes, aux jeunes lors de la première journée d'accueil en Garantie Jeunes.

²⁹⁸ BONVIN, Jean-Michel et Nicolas FARVAQUE. L'accès à l'emploi au prisme des capacités, enjeux théoriques et méthodologiques. 2007, pp. 9-22. *Formation Emploi*. [en ligne]. [consulté le 10 septembre 2020]. Disponible sur le site OpenEditions Journals à l'adresse : <http://journals.openedition.org/formationemploi/1550>

L'allocation est ainsi utilisée comme un outil de conformation aux codes du monde professionnel. Dès leur entrée en Garantie Jeunes, les jeunes doivent adopter une attitude conforme aux attentes des entreprises.

Accueil d'une nouvelle cohorte en Garantie Jeunes

Lors de l'accueil d'une nouvelle cohorte de Garantie Jeunes, la conseillère a exigé que trois jeunes portant un sac en bandoulière l'ôtent. Les jeunes ont tenté d'abaisser le lien en bandoulière de leur épaule pour poser le sac sur leurs genoux mais la conseillère les a repris en leur disant que sur le groupe précédent, ce fut une raison de convocation par sa supérieure hiérarchique car « *ça ne correspond pas aux attentes des recruteurs* » et « *qu'on attend ici de vous l'attitude, une posture adaptée au monde professionnel* ». Dubitatifs et circonspects, ils ont fini par enlever leur sac bandoulière.

Nous sommes revenues sur cette situation avec Léa qui était dans la même cohorte que ces jeunes hommes.

- Léa : *Oui moi aussi j'étais quand-même, c'est qu'une sacoche entre guillemets, c'est vrai que c'est pas...*

Flora : *Moi je me suis même posé la question : est-ce qu'ils doivent vraiment enlever la sacoche ? Est-ce qu'il faut l'enlever ?*

Léa : *Ou pas ? Après c'est vrai que dans l'après-midi elle m'a fait une réflexion sur mon short qui était soi-disant trop court. Et je l'ai regardée et j'ai fait mais pour moi il est pas court mon short. Y'a pas de débat de trop court ou pas, pour moi il est pas court. Et il fait 40°C dehors, je ne vais pas venir en pantalon pour vous faire plaisir et mourir de chaud...*

« *Oui mais si y'a un employeur ?* ». « *Bah si y'a un employeur, je lui expliquerai que bah je m'adapte à la situation* »²⁹⁹.

Les conseiller-es utilisent donc cette période intensive collective pour permettre aux jeunes de « *réadopter des codes et pour eux, c'est se lever le matin, comment je me comporte avec du monde autour...* » (W.F., conseillère Garantie Jeunes). Le directeur d'une Mission Locale parle de la période collective intensive comme d'un « *sas emploi* » et justifie ainsi le fait, par exemple, qu'une jeune femme doive enlever son foulard « *car une entreprise demanderait la même chose* ».

La période collective intensive est donc utilisée pour que les jeunes soient (re)mis en conformité avec les attentes du milieu professionnel et/ou de la formation, qu'ils deviennent *workfirstable*. Le dispositif Garantie Jeunes ne vise pas directement l'amélioration de l'employabilité des jeunes NEETs. La focale n'est pas tout à fait positionnée sur cet axe-là.

²⁹⁹ Il est à noter que Léa n'est pas du tout appréhendée par cette conseillère de la même manière que les jeunes hommes en question.

Dans leur ouvrage, Jean-Pierre Durand et al. exposent le contexte sociohistorique de l'apparition de la notion de l'employabilité : « *Apparue aux États-Unis au début du XXe siècle, elle revêt une dimension individuelle et consiste en une évaluation quantitative d'une série d'items reposant sur des caractéristiques allant de la condition physique à l'acquisition du permis de conduire. En France, l'employabilité émerge dans le discours public au cours des années 1960 et renvoie à une dimension collective, c'est-à-dire qu'elle propose de prendre en compte non seulement les caractéristiques individuelles des demandeurs d'emploi, mais également le contexte macroéconomique et l'état du marché du travail dans lequel ils évoluent. Toutefois, face au développement du chômage de masse (tournant des années 1970-1980), cette définition laisse place à « l'employabilité – initiative » qui met au premier rang la question de la responsabilité individuelle, intégrant la notion de « capital humain » à entretenir dans une perspective proche de « l'entrepreneuriat de soi³⁰⁰ » tel que défini par Foucault.*

Aujourd'hui, le Ministère de l'emploi définit l'employabilité comme étant « *la capacité d'évoluer de façon autonome à l'intérieur du marché du travail, de façon à réaliser, de manière durable, par l'emploi, le potentiel qu'on a en soi... L'employabilité dépend des connaissances, des qualifications et des comportements qu'on a, de la façon dont on s'en sert et dont on les présente à l'employeur.* ». L'employabilité serait donc la capacité pour un jeune à être et à rester dans l'emploi.

A la différence de la notion d'employabilité, « être *workfirstable* », n'intègre pas du tout la notion de durabilité dans l'emploi. Et c'est bien le cas de la Garantie Jeunes, car il est question pour ce dispositif de multiplier les expériences. Les stages non rémunérés organisés dans le cadre des PMSMP³⁰¹ ne peuvent, par exemple, pas excéder un mois. Les conseiller-es demandent que les jeunes ne refassent pas leurs stages dans les mêmes entreprises. Et bien sûr, pour que la sortie de la Garantie Jeunes soit considérée comme positive, il faut (entre autres critères) que le ou la jeune réalise 80 journées d'immersion en entreprise sur l'année

³⁰⁰ TIFFON, Guillaume, MOATTY Frédéric, GLAYMANN Dominique et Jean-Pierre DURAND (dir.). *Le piège de l'employabilité. Critique d'une notion au regard de ses usages sociaux*. Rennes. Presses universitaires de Rennes, 2017. Des Sociétés.

³⁰¹ La Période de Mise en Situation en Milieu Professionnel (PMSMP) vise à permettre à la personne :

- de découvrir un métier,
- de confirmer un projet professionnel,
- d'acquérir de nouvelles compétences ou expériences.

passée en Garantie Jeunes. Et la Garantie Jeunes ne cherche pas forcément à découvrir « le potentiel qu'on a en soi » mais plutôt l'inverse, les freins que l'on a pour être employable.

Le *Workfirst* a été pensé en ce sens. Et pour être *workfirstable*, il faut alors que les jeunes soient dans une dynamique où ils acceptent n'importe quelle expérience professionnelle peu importe la durée, le domaine, les freins périphériques détectés par leur conseiller·e. « Être *workfirstable* » c'est être prêt·e à prendre le risque de multiplier les échecs et/ou les réussites professionnelles sans rien attendre de la part de l'employeur·e. Ils doivent pouvoir se jeter dans le grand bain, même sans savoir nager.

« La personne doit accepter de s'essayer à toute situation d'emploi. »

(E.A., Animateur régional ARML)

A la DGEFP, G.O file la métaphore autour d'un tout autre bain et explique que « *Tout d'un coup c'est le bain qui, comme en photographie, sert de révélateur à ce qui constitue véritablement le frein à l'emploi. »*.

Les jeunes doivent d'abord être « *workfirstables* » avant d'envisager leur employabilité.

G.O : elle se trouvait des fois dans des bureaux où le conseiller avait au téléphone quelqu'un du Carrefour d'à côté qui proposait une demi-journée de contrat pour faire je sais pas quoi. Le conseiller disait « Non, vous déconnez, une demi-journée c'est pas un emploi convenable quoi ». Puf, je raccroche.

F.H – Ba oui, une demi-journée, le lendemain, c'est une autre journée qui est...

G.O – Mais L.M disait « Mais je suis pas du tout d'accord ». C'est-à-dire qu'une demi-journée et bien il y a un jeune qui voilà tout d'un coup il y a peut-être un truc qui va lui plaire là-dedans, ou alors pas du tout.

C'est-à-dire que peut-être il serait prêt à faire ce job, et en fait de le faire il s'apercevrait que non, c'est pas du tout...vraiment tout sauf ça quoi. Et donc la demi-journée, elle sert, mais pourquoi elle sert ? Pas comme emploi, elle sert dans le débrief : quand le jeune revient, qu'est-ce qu'on fait comme bilan de cette demi-journée, c'est...et ça c'est toujours très dur. On croise encore des conseillers de mission locale qui viennent à nous et qui nous disent « Oui, vous êtes des salauds parce que vous nous obligez à mettre les jeunes dans des emplois de merde quoi ». « Ah bon, mais c'est quoi vos stratégies d'accompagnement ? » Et on comprend derrière qu'il y en a pas. »
(G.O, DGEFP)

La période collective intensive a donc pour finalité de rendre les jeunes *workfirstables* et ça passe par une mise en conformité du jeune avec les exigences des employeur-es. Les conseiller-es et les différent-es intervenant-es présent-es durant la période collective intensive sont là pour leur rappeler. Car, malgré tout, être « *workfirstable* » tout comme l'employabilité « *dépend des connaissances, des qualifications et des comportements qu'on a, de la façon dont on s'en sert et dont on les présente à l'employeur.* » Ce qui peut être lu par la DGEFP comme une absence de stratégie peut, au contraire, être une réelle stratégie pour le conseiller ou la conseillère Garantie Jeunes. En effet, comme étudié finement par Céline Rémy et Lynda Lavitry³⁰² « *le travail d'appariement rationnel, pour les professionnels, qui s'oppose aux normes des politiques d'activation pour lesquels « any job is better than no job », prend également en compte de façon empirique le fait établi d'une mauvaise qualité des emplois à la sortie du chômage. Permettre le refus par un demandeur d'emploi d'une offre d'emploi disponible dans le but de préserver une qualification ou la possibilité d'entrer en formation peut s'apparenter, pour le professionnel, à un traitement global de la situation d'un demandeur d'emploi, tenant compte de ses caractéristiques personnelles et pas seulement celles de son dossier.* »

³⁰² REMY, Céline et Lynda LAVITRY. Op. Cit.

« À la fin de la [de la période collective de la] Garantie Jeunes, ils arrivaient souvent à se reprendre. Le premier réflexe c'était « la meuf » mais tout de suite après c'était « la dame ». Mais c'est vrai que ça commençait à rentrer au bout de trois semaines de collectif. » (Léa, jeune Garantie Jeunes)

Ce dont veulent s'assurer les entreprises, c'est aussi de la « fiabilité » des jeunes (ponctualité et endurance). Lors de la phase collective intensive, chaque jeune doit émarger³⁰³ à chaque atelier auquel il.elle doit participer même lorsque ceux-ci sont organisés à l'extérieur ou par des prestataires. Les absences doivent être justifiées et il revient donc aux conseiller-es de juger de la pertinence de l'absence et du maintien ou du retrait de l'allocation pour manquement aux engagements. Celle-ci est souvent brandie comme menace lorsque les jeunes dévient des obligations qui s'imposent à eux, « là, on a un moyen de pression avec l'alloc » (C.C., conseillère Garantie Jeunes).

Le Ministère de l'emploi, via sa Direction Générale à l'Emploi et la Formation Professionnelle³⁰⁴, a posé le cadre normatif auquel doivent se soumettre les conseiller-es Garantie Jeunes dans l'accompagnement des jeunes NEETs vulnérables entrés dans le dispositif. S'y soumettre, c'est être dans une dynamique *workfirst* et utiliser l'allocation comme un moyen de sanction à l'égard des jeunes en cas de non-respect des engagements ou alors de non-conformation aux attentes institutionnelles.

L'allocation est donc habilitante car elle permet aux conseiller-es de bénéficier d'un outil fort pour accompagner les jeunes dans la levée des freins périphériques mais elle est aussi contraignante car elle modifie la relation entre le/la jeune et son/sa conseiller-e.

³⁰³ Avant le contrôle de la présence des jeunes, les fiches d'émargement sont indispensables pour bénéficier des financements européens qui se font sur justificatifs.

³⁰⁴ La DGEFP a assuré la formation des conseiller-es Garantie Jeunes directement ou via des conseiller-es démultiplicateurs en charge de la diffusion des pratiques attendues dans le cadre du dispositif.

B) Être un « jeune Garantie Jeunes »

L'objectif principal de la Garantie Jeunes est l'immersion en milieu professionnel, le *workfirst*, et donc que les jeunes deviennent « *workfirstables* » ; un des deux outils mobilisés pour y parvenir est l'allocation, l'autre étant l'accompagnement. Nous appréhenderons ici, l'impact de l'allocation et de l'injonction au *workfirst* sur le parcours d'insertion professionnelle des « jeunes Garantie Jeunes ».

S'intéresser aux aspirations des jeunes, c'est réinterroger la conformation des jeunes aux attentes institutionnelles mais au regard de leur capacité. Pour Amartya Sen, la capacité, « *capability* », recouvre l'ensemble des potentialités de la personne, sa liberté réelle et les "fonctionnements" qui seraient alors toutes les façons d'être ou d'agir des individus : "*L'ensemble des fonctionnements atteignables pour quelqu'un constitue sa liberté de choix et d'action - sa capacité*³⁰⁵ ». Finalement, "*l'approche par les capacités déplace la focale vers les possibilités réelles des personnes dans un univers de contraintes, et ne réduit pas le rapport à l'emploi ou les relations sociales à une problématique de calcul*³⁰⁶" mais elle pose également la question de l'accès/le recours aux ressources afin de pouvoir les convertir en liberté réelle.

Pour ce faire, il est intéressant d'étudier les facteurs de conversion « *car les individus doivent convertir les ressources pour qu'elles puissent devenir des capacités, c'est-à-dire des fonctionnements réalisables*³⁰⁷ ». Face à un même ensemble de ressources et de droits formels, deux individus n'atteindront pas nécessairement les mêmes capacités en raison de différences relatives liées aux facteurs de conversion. « *Les facteurs de conversion façonnent la capacité réelle d'agir d'un individu dans un contexte donné. Ils correspondent à l'ensemble*

³⁰⁵ FARVAQUE, Nicolas. Op. Cit.

³⁰⁶ FARVAQUE, Nicolas et Jean-Baptiste OLIVEAU. Op. Cit.

³⁰⁷ « *Functioning – fonctionnement : la traduction la plus conforme du terme functioning serait « mode de fonctionnement »* note Paul Chemla, le traducteur de *Inequality Reexamined* (Sen, 2000). Le traducteur précise qu'il « *faut oublier toutes les connotations « mécaniques » du mot* ». Il désigne ici toutes les façons d'être ou d'agir des individus (Sen, 2000, p. 24). *Les fonctionnements correspondent aux réalisations effectives aux « cours de la vie » effectivement choisis par l'individu parmi l'ensemble de ceux qu'il peut atteindre.* » In PICARD, France et al. 2017. Op. Cit.

des facteurs liés à l'individu et au contexte dans lequel celui-ci évolue. Les facteurs constituent donc des vecteurs de médiation entre les ressources et les capacités ³⁰⁸».

Trois grandes catégories de facteurs de conversion sont répertoriées :

- Des facteurs strictement personnels ou « internes » : l'aptitude intellectuelle, le sexe, l'âge, les caractéristiques physiques, etc.
- Des facteurs « externes » sociaux : normes sociales et religieuses, rôles et statuts, stéréotypes sociaux discriminants, ou de « dépendance » aux capacités d'une autre personne, etc.
- Des facteurs environnementaux : opportunités géographiques, institutionnelles, politiques ou culturelles.

Ces facteurs vont permettre de favoriser (facteur de conversion positif) ou de freiner (facteur de conversion négatif) la conversion des ressources en une réalisation valorisée par l'individu. Ainsi sont transformées les possibilités formelles en possibilités réelles. Nous avons fait le choix, dans le cadre de la thèse, de ne pas étudier l'aspect capacitant de la Garantie Jeunes³⁰⁹. En effet, nous n'avons pas les moyens de faire une étude longitudinale suffisamment longue pour pouvoir analyser la valeur capacitante de la Garantie Jeunes sur les jeunes NEETs vulnérables qui y sont passés. Cependant, nous pouvons nous intéresser aux facteurs environnementaux c'est-à-dire à l'ouverture des opportunités qu'a pu offrir la Garantie Jeunes à ses bénéficiaires.

Dans l'étude menée sur l'orientation scolaire³¹⁰, l'auteur et les autrices, avancent un postulat fort sur les opérateurs.trices de terrain qui peuvent « *agir comme un véritable « facteur de conversion positif* », *les professionnels de l'orientation ont un rôle clé à jouer en la matière même si leur marge de manœuvre dépend « des ressources » et des « droits formels » inhérents au système dans lequel ils évoluent* ». Nous pouvons reprendre à notre compte ce

³⁰⁸ PICARD, France et al. 2017. Op. Cit.

³⁰⁹ VÉRO Josiane détermine les fonctionnements et capacités pour les jeunes en insertion en France autour de 4 items : l'indépendance résidentielle, l'endettement, les loisirs, la position sur le marché du travail. In PICARD, France et al. 2017. Op. Cit.

³¹⁰ PICARD, France et Noémie OLYMPIO et al. Op. Cit.

postulat car les conseiller-es Garantie Jeunes, qui sont des professionnels de l'insertion évoluant au sein des Missions Locales et dans le cadre d'un dispositif précis, ont cette possibilité -là et en usent de manière plus ou moins consciente dans le traitement qu'ils font des jeunes en parcours. Donc, s'ils peuvent agir comme de réels facteurs de conversion positifs quand ils mobilisent leurs ressources pour élargir celles des jeunes et leur permettre de transformer leurs droits formels en droits réels mais, à l'inverse, ils peuvent aussi s'avérer être des facteurs de conversion négatifs. Le pouvoir discrétionnaire et la marge de manœuvre dont disposent les conseiller-es Garantie Jeunes (et dans une moindre mesure les sous-traitants / partenaires qui animent les ateliers) s'apparentent à un facteur de conversion environnemental important pour le parcours des jeunes en Garantie Jeunes.

En s'intéressant aux facteurs de conversion environnementaux, cela nous permet de remettre en perspective l'impact de la période collective intensive sur les jeunes et plus précisément sur les aspirations des jeunes en parcours. Comme le soulignent France Picard et al. « *Il est alors possible d'intervenir sur le « facteur de conversion environnemental » qui, lorsque combiné à une « ressource formelle » en matière d'éducation peut permettre le passage à une liberté réelle³¹¹* ». S'intéresser aux facteurs de conversion environnementaux, c'est étudier les relations entre les différent-es acteur-trices de la Garantie Jeunes avec les jeunes induites par le dispositif et la manière dont on passe d'un droit formel à un droit réel. Le versement de l'allocation en étant une composante centrale.

La capabilité serait alors la liberté qu'ont effectivement les individus de choisir entre différents modes de vie qui ont de la valeur à leurs yeux et la capabilité à aspirer est définie comme la capacité de se projeter dans l'avenir et de formuler ses attentes. Elle comporte un aspect constructif puisqu'elle signifie que les jeunes doivent être capables d'exprimer des souhaits, des besoins, des aspirations, des préférences et de faire des choix. Arjun Appadurai la considère comme étant une métacapacité puisqu'elle dépend et détermine un ensemble d'autres capacités. Ainsi, nous aborderons les aspirations des jeunes Garantie Jeunes et la manière dont elles évoluent au cours de la période collective intensive.

³¹¹ Ibid.

Cette période collective intensive est cruciale pour de nombreux jeunes. En effet, le pouvoir discrétionnaire des conseiller-es est à son paroxysme puisqu'ils sont au contact des jeunes au quotidien, des heures durant pendant quatre à six semaines. Ainsi, nous verrons qu'arriver à accepter les contraintes et s'y conformer lors de cette phase peut être une forme de capitalisation sur l'avenir en gagnant la confiance des conseiller-es pour ainsi s'assurer le versement de l'allocation sur les mois suivants de la Garantie Jeunes.

1. L'impact de la période collective intensive sur l'évolution des aspirations des « jeunes Garantie Jeunes »

« Il y a quelquefois pour certains un travail de deuil à faire sur un projet et puis quelque fois, de dire au jeune « d'accord, vous voulez faire ça. Très bien, il y a la possibilité de faire des stages, allons-y ! » Et donc, du coup des fois en étant confronté au monde de l'entreprise, le jeune se rend compte par lui-même que soit c'est prématuré, soit c'est pas adapté. » (M.E., coordinatrice Garantie Jeunes)

Comme le souligne Xavier Zunigo³¹², *« les dispositifs d'insertion sont un mode spécifique de gestion de ce phénomène au cours duquel s'opère l'ajustement progressif des espérances et des chances d'insertion professionnelle. Loin d'être mécanique, cet ajustement est favorisé par un travail de conversion et/ou de renforcement des aspirations socioprofessionnelles des jeunes de classes populaires. Les conseillers des Missions Locales cherchent à instaurer une forme de rapport moral et pédagogique avec les publics qui permet de baliser l'avenir socioprofessionnel et d'étayer des dispositions nécessaires au maintien dans l'emploi ou au suivi des formations ».*

³¹² ZUNIGO, Xavier. *L'apprentissage des possibles professionnels. Logiques et effets sociaux (des missions locales pour l'emploi des jeunes)*. Paris. Presses de Sciences Po. Sociétés contemporaines. 2008/2, n°70, pp.115-131.

La Garantie Jeunes engagerait donc ses bénéficiaires dans une démarche d'ajustements entre leurs aspirations propres et ce que les conseiller-es (ou les partenaires) leurs présentent comme étant du champ des possibles :

« Ainsi, les missions pour l'emploi des jeunes ont-elles finalement moins pour fonction de trouver un travail que d'étayer le « sens du placement » des jeunes chômeurs en les amenant à formuler un projet « réaliste au cours d'interactions qui tendent également à normaliser leur conduite (vestimentaire, langagière) et leur rapport au temps (ponctualité, prévision) »³¹³.

On se placerait ainsi plutôt du côté des préférences adaptatives, ce qui pourrait se définir comme une préférence contrainte, forgée à partir des seules possibilités qui s'offrent à la personne ne bénéficiant pas des conditions du développement de ses capacités, que du développement des capacités des jeunes dans le cadre du parcours en Garantie Jeunes.

De la même manière que nous aurions manqué de temps pour étudier la valeur capacitante de la Garantie Jeunes³¹⁴, déterminer si les jeunes se retrouvent dans une situation réelle de préférence adaptative concernant les choix faits dans le cadre de la Garantie Jeunes nous aurait demandé aussi plus de temps. Voir si un-e jeune a adhéré à une proposition parce que sa ou son conseiller-e considérait que c'était bon pour elle ou lui ou s'il ou elle est au fond persuadé-e et que c'est complètement son choix est une nuance fine, complexe à saisir sans un travail de terrain beaucoup plus dense et avec un suivi des jeunes beaucoup plus intensif (et auquel ils/elles n'auraient pas forcément adhéré³¹⁵). Cependant, on peut faire le lien entre le rôle de structuration des préférences adaptatives chez les jeunes et celui d'entrepreneur

³¹³ LAVITRY, Lynda. Op. Cit.

³¹⁴ Une des ambitions initiales de la thèse était d'analyser si la Garantie Jeunes était un facteur positif de conversion pour aider les jeunes NEETs de 16 à 25 ans : la Garantie Jeunes permet-elle de s'insérer dans un emploi que les jeunes ont des raisons de valoriser (capabilité) ou incite-t-elle à un accès rapide à l'emploi sans considération pour leurs aspirations (préférences adaptatives). Cependant, pour les raisons déjà citées, cette question de recherche aurait été trop ambitieuse et nous n'aurions pas eu suffisamment d'éléments pour faire un travail de qualité.

³¹⁵ Sur la cinquantaine de jeunes rencontrés en Garantie Jeunes, seuls cinq ont accepté un entretien en face à face et je n'ai pu avoir des nouvelles que de deux jeunes 3 mois plus tard.

de morale vers une forme de réalisme incarnée par le marché du travail tel qu'évoqué précédemment.

La préférence adaptative n'est pas l'imposition d'une norme. Il faut aussi que l'individu adhère. S'il y a une certaine forme de persuasion, il y a aussi, en quelque sorte, une conversion. Il faut amener le jeune à s'approprier l'exigence comportementale : « *oui, il - elle avait raison, il fallait faire comme ça* ».

Une des ambitions initiales de la thèse aurait été d'analyser si la Garantie Jeunes était un facteur positif de conversion pour aider les jeunes NEETs de 16 à 25 ans : la Garantie Jeunes permet-elle de s'insérer dans un emploi que les jeunes ont des raisons de valoriser (capabilité) ou incite-t-elle à un accès rapide à l'emploi sans considération pour leurs aspirations (préférences adaptatives) ?

Cette notion de préférence adaptative est très difficile à cerner car elle nécessite de différencier l'adhésion à des valeurs et la conversion à celles-ci et nous ne disposons pas des moyens nécessaires pour étudier si une conversion s'est réellement opérée et de quelle manière.

En revanche, s'intéresser au développement des aspirations de ces jeunes entre leur entrée sur le dispositif Garantie Jeunes et la fin de la période collective intensive permet de voir quelles sont les aspirations qui ont de la valeur à leurs yeux et la manière dont elles évoluent.

Attachons-nous maintenant à l'impact de la période collective sur les aspirations des jeunes.

« Il y en a qui sont là uniquement pour l'allocation. (...) y'en a ça va être d'abord l'argent parce qu'il est en galère tout ça, y'en a un autre ça va vraiment être le fait, un peu comme moi, de creuser ma voix professionnelle et trouver un projet professionnel. D'autres, ça va être notamment pour le clan des filles qui étaient dans mon groupe, ça va être de se créer un lien, de créer un lien social et de réintégrer un petit peu la société. » (Adrien, Jeune Garantie Jeunes)

« Ce qui m'a plu le plus avec eux c'est vraiment pour mon CV. Parce que vous l'avez vu, le CV, vraiment on est obligé de le structurer. Et après, pour l'allocation parce que je vais pouvoir essayer d'avoir mon permis et mon code. » (Joël, Jeune Garantie Jeunes)

Ces deux extraits d'entretiens sont révélateurs d'une certaine réalité concernant les aspirations des jeunes Garantie Jeunes que nous avons rencontrés ³¹⁶. En effet, à la question « *Pourquoi est-ce important pour vous d'être en Garantie Jeunes ?* », les cohortes de jeunes (n = 33) répondent :

- Le lien social : 11
- La découverte professionnelle : 11
- L'allocation : 10
- Trouver un emploi : 1

Lorsque l'on repose la question en leur demandant ce que « leur permet de faire la Garantie Jeunes », les réponses sont du même ordre : le lien social (40%), l'allocation (26,66%), la découverte professionnelle (20%) et enfin trouver un emploi (13,33%). Les réponses individuelles pour ces deux questions corroborent les réponses collectives.

³¹⁶ L'échantillon se veut représentatif des 33 jeunes rencontrés lors des *focus groups*.

Figure 26 : "Jeu d'expédition" : Confrontation des réponses individuelles pour atteindre un consensus collectif

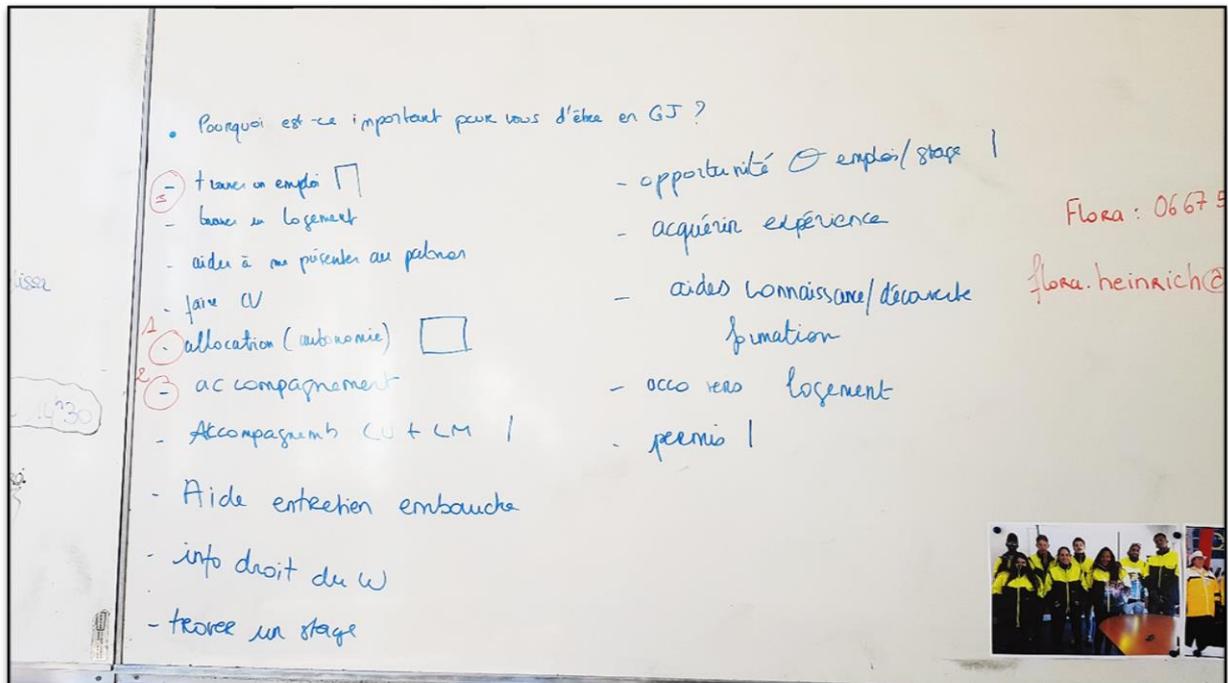


Figure 27 : "Jeu d'expédition" : reprise individuelle des aspirations déterminées de manière collective

Prénom : NORA Avez-vous un diplôme ? oui non

Pourquoi est-ce important pour vous d'être en Garantie Jeunes ?

Accompagnement pro

D'accord Plutôt d'accord Indifférent.e Plutôt pas d'accord Pas d'accord

Accompagnement financier

D'accord Plutôt d'accord Indifférent.e Plutôt pas d'accord Pas d'accord

Monter son Réseau

D'accord Plutôt d'accord Indifférent.e Plutôt pas d'accord Pas d'accord

Les aspirations des jeunes en Garantie Jeunes se situent donc autour de quatre types :

- (Re)créer du lien social pour rompre l'isolement
- (Re)définir un projet professionnel ou de formation
- Se sentir en sécurité financière
- Trouver un emploi.

Ces aspirations ne sont pas nécessairement au cœur du cadrage théorique de la Garantie Jeunes mais sont centrales dans le parcours des jeunes NEETs vulnérables que nous avons rencontrés. Cela peut alors causer des distorsions entre les attentes institutionnelles et les besoins des jeunes.

Lors d'une étude menée au Auvergne sur l'année 2015 sur le non-recours des NEETs aux dispositifs des Missions Locales en Auvergne, 70,9% des jeunes Garantie Jeunes interrogés (soit 55 jeunes) disaient avoir apprécié l'aide financière, puis à 60% que leur conseiller-e les aide à trouver un emploi et pour 58,2% de faire des stages en entreprise.

Les *focus group* réalisés mettent en exergue l'évolution des aspirations des jeunes lors de cette période collective intensive entre le jour de leur entrée (T0³¹⁷) et le dernier jour de la période collective intensive (T1). En effet, cela permet d'appréhender l'impact du discours institutionnel sur l'évolution des aspirations des jeunes.

³¹⁷ Trois jeunes n'ont pas répondu aux questions lors de la première journée d'accueil.

Aspiration T0	Aspiration T1
Trouver un nouveau métier	allocation
Trouver un projet professionnel	validation projet professionnel
Découvrir le monde du travail grâce aux stages	Découvrir le monde du travail
Travailler dans la couture	se repérer dans la vie active et professionnelle
Trouver un emploi	Trouver un projet professionnel
Trouver un travail, une formation	Trouver un travail, une formation
Trouver un emploi dans la petite enfance	accompagnement professionnel
idées floues	trouver de la motivation
absent	informations droit travail
e-sport	trouver un travail
devenir infirmière puériculture	aide démarches CV, LM
animation	sécurité financière
auto entrepreneur dans le domaine du tourisme ou les vêtements	allocation
électricien	aide démarches CV, LM
opérateur caméra et/ou monteur vidéo	stabilité financière
paysagiste	trouver un emploi
NSP	occuper mes journées
absent	revenir dans la vie active
souhait CAP motorcycle	travailler
apprentissage ?	reprendre un bon rythme
chercher un patron	trouver un patron pour mon alternance
formation pour avoir un travail	chercher ce que je veux faire
trouver un métier qui me convient	allocation
être gendarme	faire une formation pour explorer
NSP	trouver un stage
souhait formation informatique	avoir des compétences
chercher dans l'informatique	être suivi
NSP	NSP
absent	faire des stages
CFA pour bac pro commerce puis BTS pour être patron entreprise textile	trouver ma voie
sortir de la GJ avec de nouvelles compétences et expériences	faire des connaissances
savoir ce que je veux faire plus tard	faire des connaissances
faire du service en bar brasserie	avoir de nouvelles compétences

Figure 28 : Les aspirations des jeunes en Garantie Jeunes.

	Aspiration T0	Aspiration T1
Le lien social	0	7
La découverte professionnelle	10	16
L'allocation	0	5
Trouver un emploi	16	4
Ne sait pas	4	1

Figure 29 : Types d'aspiration des jeunes en Garantie Jeunes.

La période collective de la Garantie Jeunes permet donc de développer la capacité à aspirer des jeunes et on note une réelle évolution des aspirations des jeunes.

Plusieurs hypothèses se présentent :

- La première sous forme d'un biais : à T0, les jeunes ne se connaissent pas, ne connaissent pas les membres de la Mission Locale et répondent poliment aux questions lors du tour de table de présentation. Il peut donc s'agir d'un temps intimidant où les jeunes n'osent pas s'exprimer ou qui savent d'ores et déjà le discours institutionnel à adopter pour « entrer dans les clous » (trouver un emploi, découverte professionnelle). Les jeunes n'étant pas vierges de relations institutionnelles en entrant en Garantie Jeunes, certain-es savent déjà quel discours adopter. A T1, j'organisais un atelier, seule, avec eux, dans le respect de l'anonymat des réponses. Peut-être que la dynamique collective instaurée les semaines passées couplée à l'intimité a permis d'exprimer d'autres aspirations (sociales et financières).

- La deuxième. Il y a un « détournement » des objectifs de la Garantie Jeunes par les jeunes qui dépassent « l'emploi d'abord ». Les freins périphériques liés à leur situation ne se résolvent pas par une mise en conformité avec le monde professionnel. Certaines problématiques dépassent l'aspect professionnel et la Garantie Jeunes ne prévoit pas dans son cadrage leur prise en charge.

« Euh oui, enfin, moi sans la Garantie Jeunes j'étais vraiment isolée (...) fallait que je me fasse des amis qui au moins connaissent le problème de pas trouver de boulot à l'âge qu'on a. » (Claire-Marie, Jeune Garantie Jeunes)

A T0, aucun-e jeune évoque la (re)création de lien social, la volonté de rompre l'isolement. Après la période collective, l'ensemble des cohortes cite 7 fois cette aspiration. De manière individuelle, sur 126 réponses 32 sont orientées vers le lien social. Cette période collective intensive permet donc de bien faire émerger cette aspiration.

« Ma conseillère m'a avoué m'avoir mis là justement pour que je prenne confiance en moi. Elle m'a pas mis là dans un sens « tu as besoin de ce qui va se dire ». Nan. Parce qu'elle savait très bien que j'avais le potentiel, elle a toujours cru en moi. Maintenant, je reviens sur ça, il y avait des blessures intérieures qui m'empêchaient d'avancer. (...) j'dis « le nombre de filles, elles sortaient de la mission locale en pleurs et en crise d'angoisse parce qu'elles rentraient chez elles. Euh là au bout d'un moment, c'est pas parce qu'elles arrivent pas à trouver un emploi, qu'elles sont dans cet état-là. Enfin je suis pas psy, j'suis pas psychiatre, j'suis personne, mais voilà. Il faut pas avoir fait de grandes études pour comprendre ça. Y a des blessures, y a des blessures psychiques et ça la garantie jeune ne résout pas ça. Ça ne résout pas ça. Très clairement. »

(Adrien, Jeune Garantie Jeunes)

Les problèmes de santé dont les troubles psychologiques et/ou psychiatriques (dépression, bipolarité, addictions, etc.) sont systématiquement abordés lors des entretiens avec les équipes Garantie Jeunes. Les conseiller-es se sentent très démuni-es face à ces situations pour lesquelles ils/elles n'ont pas les compétences ni même parfois les moyens d'orienter vers des professionnel·les adéquates. Cependant, les jeunes concernés n'y font pas ou très peu référence. Cela ne semble donc pas être une aspiration, du moins une aspiration formalisée ou alors la Garantie Jeunes ne permet de développer la capacité à aspirer des jeunes dans tous les domaines. Il reste un certain tabou autour de la maladie mentale et/ou des troubles psychologiques.

« ... ce dispositif où on leur met quand même la pression. Enfin, ils ont quand même la pression ! la pression de ramener les papiers, la pression de faire les choses, la pression ... donc euh... ouai. Et après on a beaucoup de jeunes qui sont usés, en fait, qui sont moralement à plat, moralement à bout, donc il faut les orienter sur les, vers les psychologues quoi. » (C.C, conseillère Garantie Jeunes)

« Pour moi, la Garantie Jeunes, je profite de cette interview pour que vous demandiez que cette Garantie Jeunes, ou la Garantie Jeunes ou la mission locale d'une manière générale ou alors même si eux le font pas, qu'ils renvoient vers des professionnels psychologues, du secteur social et psychologique qui vont nous permettre de résoudre ça. » (Adrien, Jeune Garantie Jeunes)

Faire du lien, rompre l'isolement sont des composantes des aspirations des jeunes en Garantie Jeunes mais ne font pas parties du cadrage normatif de la Garantie Jeunes. Les jeunes n'abordent pas ou peu la question de la santé mentale.

Enfin, l'obtention de l'allocation sans contrepartie est un jeu de dupes entre les conseiller-es et les jeunes puisqu'il s'agit d'un instrument d'un dispositif d'activation. Mais aspirer à la sécurité financière reste une aspiration forte chez ces jeunes vulnérables. Car trouver un emploi ou sa voix professionnelle est souvent souhaité pour « avoir un salaire ». Les jeunes Garantie Jeunes connaissent (subissent) la vulnérabilité financière de leur famille ou la leur et souhaitent ne pas se retrouver dans la même situation. Ils, elles aspirent donc à toucher leur allocation. La toucher sans contrepartie est un souhait d'une partie des jeunes mais aujourd'hui, il n'est pas question que l'allocation soit utilisée comme un revenu minimum garanti ou un revenu de base.

Aucun jeune n'aborde la question de l'allocation à T0. En revanche, les 5 cohortes, de manière collective, la classe dans leur top 3. A titre individuel, sur les 126 réponses, l'allocation est nommée 26 fois dans le top 3 des jeunes Garantie Jeunes (sur 47 jeunes), soit plus de 55%. Lorsqu'ils abordent la question de l'allocation, les jeunes parlent de :



Les aspirations déterminées par les jeunes sont pour certaines prévues par le dispositif : la découverte du milieu professionnel, trouver un emploi ; d'autres ne le sont pas, comme (re)créer du lien social. Enfin, la sécurité financière est au cœur des aspirations des jeunes et l'allocation en est le symbole le plus visible.

La période collective intensive permet à la majorité des jeunes de faire évoluer leurs aspirations et donc de favoriser leur capacité à aspirer.

A T0, quatre jeunes disaient ne pas savoir ce qu'ils souhaitaient faire. A T1, un seul jeune n'avait toujours pas formalisé de projet et n'avait pas d'aspiration dans ce cadre-là³¹⁸.

2. (S') investir dans la période collective intensive pour s'assurer le maintien de l'allocation et pour découvrir les possibles professionnels

La période collective est source d'enjeux tant pour les jeunes que pour les conseiller·es qui les planifient et les animent en partie. La boîte à outils pensée par la DGEFP organise une partie des ateliers qui doivent être déclinés durant 4 à 6 semaines (22 jours en moyenne).

« Les quinze premiers jours, c'est nous qui animons vraiment tous les ateliers du matin. (...) Nous, on anime le matin sur des ateliers qui font partie du cahier des charges, la boîte à outils de la Garantie Jeunes. »

(Entretien avec O.B, Directeur adjoint de Mission Locale)

Les cohortes ne sont pas constituées par les conseiller·es mais par leur manager·eure. Les conseiller·es sont donc confronté·es à un groupe qu'ils ne connaissent pas, sur lequel ils n'ont que peu d'informations. Les conseiller·es, un binôme initialement, animent donc un groupe d'une quinzaine de jeunes NEETs autour d'ateliers prédéterminés et avec des partenaires

³¹⁸ Il s'agissait d'un jeune qui avait de gros soucis d'interactions sociales. Sa conseillère suspectait une pathologie psychiatrique de type schizophrénie.

sélectionnés (bénévoles, prestataires rémunérés, etc.) au sein des locaux de la Mission Locale. Le contrat d'engagements stipule que « *le bénéficiaire (...) participe activement à l'ensemble des actions planifiées (ateliers collectifs, entretiens individuels, actions et démarches personnelles, formations, etc...).* »

Cette période est donc capitale pour les conseiller-es qui doivent fédérer une cohorte, la mobiliser pour dérouler le planning de la période collective intensive tout en découvrant les besoins des jeunes. Dans le même temps, il est décisif pour les jeunes d'être mobilisés dès le démarrage de la Garantie Jeunes pour pouvoir suivre le planning de la période collective intensive parce que, de leur mobilisation, dépendra une partie de la mobilisation des conseiller-es et donc de l'obtention de leur allocation. Dès les premiers jours, la ponctualité, l'assiduité et la discipline sont des critères qui vont orienter l'accompagnement dont ils vont bénéficier.

« Moi, j'aime bien être là le premier jour pour fixer un cadre, dire « bah voilà vous êtes ici, pourquoi vous êtes là, voilà ce que j'attends de vous. » J'aime bien faire ça parce que je peux sentir la température du groupe tout de suite.³¹⁹ »

L'apprentissage du rôle social du « jeune Garantie Jeunes » démarre donc dès le premier jour de la période collective de la Garantie Jeunes. En respectant les engagements, par intérêt ou pas contrainte, ils et elles s'assurent le versement de leur allocation.

« ... il y en a qui m'ont dit « bon ça y est j'ai fait mon mois de collectif, j'ai mon allocation, maintenant j'irai juste m'actualiser une fois par mois à la mission locale, mais juste pour avoir mes sous. » (Adrien, Jeune Garantie Jeunes)

³¹⁹ Entretien avec le Directeur d'une Mission Locale. Dans l'ensemble des Missions Locales investiguées, un manager de la Garantie Jeunes (direction ou coordination) vient avec ces deux objectifs.

Cette période peut être une réelle mise en difficulté pour certain·es jeunes n'adhérant pas / plus aux codes scolaires. Les jeunes Garantie Jeunes disent être « en cours » (Joël), « à l'école » (Adrien), « en classe » (Léa et Killian) lorsqu'ils parlent de cette période intensive collective où leur présence et leur attention sont requises pour assister aux ateliers qui rythment leur journée. Ils se retrouvent effectivement contraints par un programme sur lequel ils n'ont pas la main (les plannings sont faits bien en amont du démarrage de la cohorte) et sont confrontés à un / des adultes cherchant à normaliser leur conduite. La violence symbolique peut alors être très forte pour les plus éloignés de ces exigences institutionnelles.

Jean-Louis Genard³²⁰ étudie ce qu'il appelle un double discours dans l'action sociale. Celui-ci oscillerait entre « *persuasion* » et « *suggestion* » c'est-à-dire d'un côté « *écoute, empathie, sollicitude, compassion et surtout, accompagnement, guidance, coaching ... ; de l'autre, invitation à s'exprimer, à se ressaisir, à se prendre en main, à se responsabiliser. Un discours et des pratiques oscillant donc constamment entre horizon de la dépendance et horizon de l'autonomie* ». Les jeunes GJ se retrouvent alors confronté·es au chevauchement d'un régime « moral-juridique » et un régime « éthique-compassionnel ». Les conseiller·es GJ construisent ainsi leur base informationnelle de jugement qui conduit elle-même à formuler les attentes comportementales à l'endroit des jeunes GJ. On peut alors parler d'une domination rationnelle-légale, au sens wébérien du terme, exercée par les conseiller·es GJ.

Cela dit, et comme nous l'avons déjà abordé, le pouvoir discrétionnaire peut, à l'avantage ou non du jeune, être fort. En effet, des jeunes dans l'incapacité de respecter le contrat d'engagements, voire de participer à la période collective intensive peuvent malgré tout se voir octroyer le maintien de leur allocation.

« C'est une jeune qui est toxico, ça s'est hyper mal passé avec sa conseillère généraliste. Concrètement, elle s'est bagarrée, elle est

³²⁰ GENARD, Jean-Louis. Une réflexion sur l'anthropologie de la fragilité, de la vulnérabilité et de la souffrance. In PERILLEUX, Thomas et al. *Destins politiques de la souffrance*. ERES. 2009. pp. 27 à 45. « Sociologie clinique »

arrivée saoule. Par rapport au règlement intérieur, j'aurai dû la sortir. J'aurai dû l'exclure : elle n'est pas employable. Mais pour le coup, je me suis dit « j'ai un truc à faire avec cette jeune ». (C.C., Conseillère Garantie Jeunes)

« J'ai un jeune qui est à la rue, qui est dehors, qui a intégré la Garantie Jeunes en avril donc il n'y a pas longtemps. Il n'a pas fait le collectif parce qu'il vivait dehors. Il était à la rue donc concrètement, il ne pouvait pas être là à 9h, propre, douché, prêt et tout ça, vu qu'il dormait dehors. Donc c'est pas grave, je l'ai maintenu dans le dispositif parce que j'ai fait autre chose, j'ai fait du social à côté. » (C.C., Conseillère Garantie Jeunes)

Les situations de maintien/exclusion du dispositif se font parfois à la simple appréciation des conseiller-es. Des injonctions contradictoires peuvent se retrouver au cœur des enjeux de maintien / exclusion des jeunes du dispositif. La base informationnelle mobilisée par les opérateur-trices de terrain et par leur manager-eure n'est pas forcément la même.

La base informationnelle est *« l'espace d'analyse / de lecture aux multiples dimensions, collective et individuelle, qui permettent d'évaluer les formes d'inégalités en matière de justice sociale. Les informations sélectionnées pour évaluer la justice sociale portent sur la réalisation effective du choix de vie dont jouissent les individus selon quatre facteurs :*

- *Les ressources dont bénéficient les individus*
- *Les facteurs de conversion liés aux caractéristiques sociale, personnelle et environnementale*
- *Les réelles possibilités de choisir un ensemble de fonctionnement*
- *La liberté de choix.*

- *L'élargissement des informations qui fondent la base de jugement pour l'élaboration, l'évaluation ou la révision d'une politique, d'un service ou de prestations de services.*³²¹»

Ainsi, « cette base d'information peut « être comprise comme le cœur d'un dispositif d'action publique qui à la fois, catégorise les problèmes collectifs, décrit avec justice les personnes et leurs situations, et sur cette base, définit l'intervention que doit faire l'institution ».

La base d'information peut donc être définie comme étant l'ensemble des règles, de faits et d'informations jugées pertinentes pour fonder l'action publique ou la justifier dans sa mise en œuvre.

Rappelons que ce sont les manager-eues du dispositif qui ont la charge de la constitution des cohortes mais que les conseiller-es ont la charge de se répartir le suivi individualisé des jeunes. Ici, même à l'égard de leur supérieur-e, les conseiller-es gardent une marge de manœuvre.

La marge de manœuvre des conseiller-es dans l'accompagnement individualisé

Dans une Mission Locale, j'assiste le premier jour à la répartition de l'accompagnement individuel des jeunes qui vont démarrer la nouvelle cohorte dans les minutes suivantes. Les deux conseillères qui animent cette cohorte choisissent de faire un tirage au sort. Les jeunes doivent être répartis en 3 groupes : un pour chacune des conseillères qui animent et un troisième groupe pour un conseiller, M., qui n'anime pas mais qui aura en charge le suivi individualisé. La parité doit être respectée dans la répartition des jeunes.

Je suis désignée comme étant la « main innocente » pour tirer au sort.

A chaque tirage, un commentaire est fait sur le nom tiré : « ah, ça va être facile », « lui, sa conseillère m'en a parlé il va falloir serrer la vis dès le départ », « lui, il ne tiendra pas 3 jours », et arrive un tirage « ah non, je ne le veux pas, lui ». M. n'est pas présent pour le tirage au sort et ce jeune lui est attribué. Le tirage continue et arrive le cas d'une autre jeune qualifiée de « problématique ». L'autre conseillère accepte de la prendre dans son portefeuille. Et sur les quinze jeunes, aucune des deux conseillères ne voulait en accompagner un autre. Donc, il va dans le portefeuille de leur collègue, toujours absent.

Le conseiller M. arrive enfin dans le bureau. Les deux conseillères lui donnent les noms de « ses jeunes ». Et là, il redemande un tirage au sort car lui non plus ne veut pas des deux jeunes en question. Et il remet en doute l'honnêteté du tirage au sort. Ce à quoi les deux conseillères lui ont répondu que c'était moi qui l'avais fait et qu'il était donc impartial ...

³²¹ PICARD, France, GRIS Sandrine et Claude LESSARD. Op. Cit.

La relation entre conseiller·e Garantie Jeunes et manager·eure n'est donc pas toujours apaisée car les conseiller·es peuvent se voir retirer une partie de leur marge de manœuvre par leur manager·eure dans l'accompagnement individuel qui est mis en place. En effet, en fonction des injonctions politiques (nombre de prescriptions à atteindre, public visé, atteinte des objectifs de sorties, etc.), les conseiller·es peuvent être rappelés·es à l'ordre par leur supérieur·e qui peut leur imposer le retrait ou le maintien d'un·e jeune dans la Garantie Jeunes.

Là où les conseiller·es et les manager·eures n'ont pas la même base informationnelle c'est que la stratégie politique, pour l'ensemble des conseiller·es rencontrés·es, reste secondaire voire n'est pas prise en compte. En revanche, pour un·e manager·eure qui est aussi gestionnaire, cette stratégie est au cœur de son métier et la pérennité de la structure peut en dépendre. Les conseiller·es Garantie Jeunes peuvent alors penser que leur manager·eure considère comme secondaire l'intérêt du jeune face à l'intérêt gestionnaire. Voir une priorité là où son ou sa supérieur·e semble traiter une variable d'ajustement peut donc amener à des crispations.

« Il y a la position du directeur qui dit « bah voilà on fait rentrer tous les jeunes parce qu'on a un objectif à atteindre et qu'on est payé sur les objectifs » donc bah voilà il y a une pression dans l'équipe, les gens en sont conscients. » (L.E, Directeur de Mission Locale)

« C'est pareil dans l'accompagnement du jeune. Soit j'administre des prestations, et j'y suis incité parce que mon manager passe son temps à faire des bâtonnets partout, ou à me faire faire des bâtonnets partout. Soit, je rends un service, ce qui m'interdit pas de faire des bâtonnets d'ailleurs, parce que j'ai quand même des obligations de reporting. Pour le coup, dans ma tête, j'ai pas la pression du bâtonnet, j'ai quelque chose comme une capacité à recouvrer une professionnalité qui est globale, qui est une approche globale. Donc je pense qu'en termes de risque psychosocial, et de valorisation et d'estime de soi, c'est bien meilleur. » (G.O., DGFEF)

« Mais moi quand je tiens ce discours à ma responsable, elle me sort mes chiffres, j'en ai rien à secouer, je ne veux même pas les regarder, ça ne m'intéresse pas. Je me fais taper sur les doigts quand je dis « non, je ne regarderai pas ». C'est pas mon rôle à moi. Toi, ça, c'est ton job. C'est ton job d'analyser les chiffres, de les faire valoir, de les défendre à la Direccte. Moi, c'est pas mon travail. Mon travail, moi, c'est d'accompagner le jeune quoi. Mais s'il faut que je le sorte pour qu'il aille en EPIDE, je le sors pour qu'il aille à l'EPIDE. Moi, je m'en fous en fait. Mais c'est compliqué d'avoir cette posture-là. » (C.C, conseillère Garantie Jeunes)

Les conseiller-es suivent, malgré tout, les injonctions de leur supérieur-e sur le maintien ou l'exclusion des jeunes dans le dispositif et se retrouvent alors dans une position inconfortable où la base informationnelle permettant l'accompagnement des jeunes dans le dispositif est différente lorsqu'il s'agit des financeurs, des financé-es ou des conseiller-es.

Il est difficile d'affirmer que les premiers prônent la quantité et les seconds la qualité des parcours des jeunes en Garantie Jeunes mais des conseiller-es attaché-es à leurs missions d'accompagnement peuvent en pâtir. Et, comme nous avons pu le voir en amont, il y a différentes manières d'exprimer son mécontentement.

« On n'est pas censés les maintenir dans l'accompagnement des 12 mois, au niveau des textes c'est l'emploi d'abord : s'ils ne sont pas employables, on est censé les sortir. Ce qu'on a fait à un moment donné, il y a quelques mois et finalement on nous a dit mais là vous faites trop d'exclusions donc en fait stop les exclusions. Et ça c'est un jeu politique, c'est pas un jeu de l'accompagnement. Et c'est ça qui est compliqué des fois, c'est qu'il peut y avoir des injonctions politiques pour des financements et en même temps il y a le travail derrière. Moi j'ai maintenu un jeune sur un traitement pour sa

schizophrénie, on ne parlait pas emploi, hein, clairement, enfin, il a fait 3 missions dans l'année. Non on a parlé soins, on a parlé santé, je l'ai maintenu sur les 12 mois, on m'a dit tu aurais dû le sortir avant. Et en même temps, sur un autre que j'ai proposé en sortie, en démission, enfin en exclusion parce que pour le coup il y avait trop de soins et que c'était de l'emploi adapté et que pour le coup, là, je ne pouvais rien faire et il y avait peu d'adhésion, on m'a dit non faut que tu le maintiennes parce que là ça fait trop d'exclusions d'un coup donc il faut que tu penses à ton portefeuille. Donc à un moment donné, c'est pas toujours évident là-dessus quoi ! »
(C.C., Conseillère Garantie Jeunes)

Alors que près de 85% des jeunes entrant en Garantie Jeunes dans les Missions Locales rencontrées passent la période collective, certain-es le font pour s'assurer le maintien de l'allocation sur les mois suivants. Cependant, le pari est fait que cette période collective soit pour les uns l'occasion de trouver de la motivation et pour d'autres le moyen de la garder.

Concernant les jeunes face à la Mission Locale (pas spécifiquement en Garantie Jeunes), Aziz Jellab parle de « *logiques d'actions à l'image de l'hétérogénéité du public* ». Quatre logiques sont mises en avant par l'auteur :

- Logique de l'attente : des jeunes qui engagent peu de démarches, n'entreprennent pas les actions conseillées et un rapport de dépendance avec leur milieu familial.
- Logique de l'engagement dans laquelle les jeunes « jouent le jeu » en adhérant progressivement aux injonctions institutionnelles avec une certaine indépendance du milieu socio familial. L'auteur parle de conformisme et « d'image positive » aux yeux des professionnel·les de la Mission Locale.
- Logique de la confrontation et/ou du retrait : cette logique est repérée chez un public ayant récemment quitté le système scolaire. « *L'analyse de ce rapport ne peut faire l'économie d'un regard « culturaliste » au sens où le refus de suivre les conseils*

institutionnels traduit un décalage entre les représentations juvéniles et les modèles et valeurs institutionnels mis en exergue.³²² »

- Logique de transition : elle se retrouverait avec un public ayant un bagage scolaire ou professionnel élevé et qui aurait besoin d'être « dépanné » parce qu'« être diplômé constitue un capital directement négociable avec le marché du travail³²³. »

Cette analyse date de 1998, 22 ans plus tard, ces catégories deviennent obsolètes. Et mises en rapport avec la Garantie Jeunes, elles perdent en pertinence. Dans le rapport de recherche du Centre d'études de l'emploi et du travail commandé par la DGEFP dans le cadre de l'évaluation de la Garantie Jeunes en novembre 2016³²⁴, les autrices et l'auteur recensent 4 catégories interactionnelles entre les jeunes et l'offre institutionnelle que propose la Garantie Jeunes :

- « La catégorie « mobilisation » regroupe donc toutes les situations dans lesquelles les jeunes s'approprient la proposition institutionnelle et s'engagent dans un parcours de construction de soi. La proposition institutionnelle est jugée adéquate par les jeunes, qui s'en saisissent et s'impliquent dans la recherche d'emploi. »
- « Dans la catégorie « intermédiation », il y a non seulement adéquation entre les besoins des jeunes et la proposition institutionnelle, mais plus encore, l'action du conseiller vient encourager et soutenir les jeunes. Dans ces conditions, ces derniers s'engagent dans l'emploi. »
- « La catégorie « démobilisation » regroupe des propositions institutionnelles peu denses, peu articulées aux besoins des destinataires et qui font l'objet de peu de sanction positives ou négatives. Les jeunes se désengagent alors du dispositif et de la recherche d'emploi. »
- « La catégorie d'interaction « occupation » regroupe donc des situations où la proposition institutionnelle n'est ni dense, ni en adéquation avec les besoins exprimés par les jeunes. »

³²² JELLAB, Aziz. *De l'insertion à la socialisation. Mission locale, jeunes 16-25 ans et problématique de l'exclusion*. Formation Emploi, n°62, p.33-47. 1998.

³²³ Ibid.

³²⁴ LOUISON-LERUSTE Marie, COURONNÉ Julie, SARFATI François. Op. Cit.

Nous ajouterons à cette typologie, un autre mode de relation entre les propositions institutionnelles et leur réception par les jeunes. Il s'agit des jeunes pour qui l'entrée en Garantie Jeunes se fait uniquement pour qu'ils puissent bénéficier de l'allocation et mener à bien un projet déjà engagé. On serait donc sur une catégorie d'interaction fondée sur le « compromis ».

Pour celles et ceux des « jeunes Garantie Jeunes » qui appartiendraient à la catégorie interactionnelle « *mobilisation* » ou « *intermédiation* », l'investissement dans la période collective n'est pas seulement dans l'optique de bénéficier de la contrepartie que représente l'allocation contrairement aux jeunes appartenant aux catégories « *démobilisation* » et « *occupation* ».

Pour les deux premières catégories, la période collective est une opportunité pour recréer du lien social et professionnel. L'apprentissage des codes professionnels se fait de manière volontaire et les jeunes Garantie Jeunes s'adaptent au groupe en fonction de leurs connaissances et compétences déjà acquises en amont. Être NEET vulnérable ne signifie pas être sans expérience professionnelle, ne jamais avoir été scolarisé-e ou en formation. Cette période collective est donc aussi mise à profit pour des échanges et des partages d'expériences entre jeunes et cette médiation collective est rassurante pour certain-es d'entre eux.

« Pour certains, le mouvement collectif généré par la cohorte va les mettre en mouvement aussi, ça va les emporter et puis, il y en a qui sont extrêmement résistants et qui ne veulent rien faire. » (E.A, Animateur Régional ARML)

« Mais en fait, cette Garantie Jeunes, elle ne m'a rien apporté. Rien apporté dans les interventions, elle m'a apporté, on va dire, humainement mais elle m'a apporté, malgré les différences et qu'au début, je ne me sentais pas en phase avec tout le monde, non voilà, c'est pas grave, j'en ai fait finalement, avec le recul, ça m'a apporté

quand même. Ça m'a apporté déjà le fait de reprendre confiance en moi et me dire « ok, Adrien finalement, tu es pas bon à rien », sans dire que mes camarades étaient bons à rien. « Mais t'as pas tant de freins de que ça » et ça m'a permis d'être un petit peu plus audacieux en fait et de dire en fait « Adrien, crois en toi parce que tu as du potentiel, on te l'a dit » et moi je suis là à me lamenter sur mon sort. » (Adrien, Jeune Garantie Jeunes)

« Je vois là, une jeune hyper timide sur la cohorte de mars, mais vraiment hein, qui était en crise d'angoisse quand il fallait faire les simulations d'entretien et tout, elle était en panique ! et le fait qu'elle ait trouvé trois copines dans la cohorte, bah les copines viennent avec elle quand elle va faire ses recherches de stage et là, elle est en stage ! » (C.C, Conseillère Garantie Jeunes)

Les jeunes qui respectent le contrat d'engagements peuvent être en demande pour se mettre en conformité avec le monde professionnel et y voient une réelle opportunité de modifier les freins qui empêchent leur accès à l'emploi.

« Et bien, elle (ma conseillère) m'a appris comment avoir un entretien d'embauche, comment faire, comment se présenter et tout. Si on est stressé, comment faire avec ses mains, ils nous ont appris beaucoup de choses. Du coup, je pense que ça peut beaucoup nous servir pour quand on fait nos entretiens d'embauche et tout... » (Claire Marie, Jeune Garantie Jeunes)

Cette même jeune mettait en avant l'intérêt des ateliers de la période collective. Elle présente un atelier de socio-esthétique où l'intervenante l'avait maquillée et lui avait donné des conseils sur sa coiffure :

- Flora Heinrich Pailleret « *Vous vous maquillez parfois ?* »
- Claire-Marie : *Non, jamais.*
- Flora Heinrich Pailleret : *Vous pensez vraiment qu'il faut que vous vous maquilliez avec les bonnes couleurs et avoir une coupe adaptée à la forme de votre visage pour trouver un emploi ?*
- Claire-Marie : *bah, oui ... enfin, ... je sais pas.* » (Claire-Marie, Jeune Garantie Jeunes)

Pour ces jeunes en situation d'échec dans leur recherche d'emploi alors que leur motivation est réelle et intacte, la mise en conformité avec les codes professionnels devient alors l'objectif premier de cette période collective intensive. Elles et ils espèrent alors capitaliser leurs nouvelles acquisitions sur les semaines suivantes lors des entretiens d'embauche et les immersions en entreprise.

L'allocation permet de relativiser « les stages non rémunérés » qui se font sous forme de PMSMP (Périodes de mise en situation en milieu professionnel) comme nous l'avons déjà évoqué. En effet, les jeunes peuvent alors aller en entreprise et, gardant le bénéfice de leur allocation, le stage leur semble ainsi plus acceptable car il donne l'illusion d'être une activité professionnelle rémunérée.

Cette allocation peut leur permettre de découvrir des domaines auxquels ils n'auraient pas pensé ou qu'ils n'auraient pas osé approcher car l'urgence « alimentaire » peut parfois éloigner de ses projets.

G : « *On leur dit « vous avez cette compétence là, vous avez réussi à faire ça en stage, là, c'est une mission d'intérim, ça vous fera un peu de sous » donc du coup... ce n'est pas des choses qu'ils auraient*

envisagées par eux-mêmes avant, ils auraient trop douté d'eux. Enfin, je dis ça, ce n'est pas une théorie mais des pistes.

A : Je crois que c'est vrai qu'ils vont là où ils ne seraient certainement pas allés dans un autre accompagnement.» (G. et A., conseillers Garantie Jeunes)

Il ne faut pas non plus négliger la force du *workfirst* et le fait qu'il soit considéré qu'« *any job is better than no job* ». La période collective intensive de la Garantie Jeunes est un temps où ce leitmotiv est rappelé régulièrement aux jeunes Garantie Jeunes. Ici encore, nous constatons une tension entre une logique prescriptive et une logique de préférence adaptative.

« Moi, je suis restée focalisée sur la vente. Bon là, j'ai trouvé en charcuterie, hein, un stage en charcuterie, (...). Bon je me dis c'est ... même si c'est pas de la vente, autant avoir des compétences sur un truc et puis voilà quoi. » (Claire-Marie, Jeune Garantie Jeunes)

« Je dirai une grande majorité des jeunes qui passent en Garantie Jeunes ont compris au bout d'un moment (...) il faut saisir les opportunités et s'ils sont prêts, ils s'ouvrent un peu l'esprit, ils sont prêts à faire d'autres choses. » (Equipe Garantie Jeunes)

Les jeunes en Garantie Jeunes se retrouvent souvent confrontés à « ne plus avoir le choix » et donc doivent accepter n'importe quel stage pour garantir le maintien de leur allocation pour, ainsi peut-être, se retrouver loin du projet qui peut avoir une réelle valeur à leurs yeux.

Enfin, s'investir dans la période collective, c'est aussi s'assurer le soutien de ses conseiller-es qui, à leur discrétion, feront jouer leurs contacts pour certain-es jeunes plus que pour d'autres.

Un·e jeune qui sera, selon leurs critères, « méritant·e » bénéficiera plus facilement de leur réseau qu'un·e jeune pour lequel les conseiller·es estiment qu'il y a encore des freins à lever.

« Avec certains jeunes, on sait qu'on va se griller et on veut pas se griller ! » (S.T, conseillère Garantie Jeunes)

A l'issue de la première matinée de présentation, une jeune (Léa³²⁵) qui veut faire de l'animation va voir sa conseillère. Elle m'invite à les suivre dans son bureau et m'explique alors qu'elle va appeler tout de suite une structure pour que Léa soit prise en animation parce qu'elle connaît son parcours et qu'elle sait qu'elle n'a pas de freins. Effectivement, la conseillère appelle la structure et Léa obtient un rendez-vous dans les jours suivants. Un peu plus tard, en me parlant d'autres jeunes (ceux qui portaient leur sac en bandoulière), elle m'explique qu'elle ne fera pas la même chose parce que ce serait la mettre en difficulté par rapport à son réseau et que tant qu'ils ne seraient pas prêts (avec un doute sur le fait qu'ils le soient réellement), elle n'interviendrait pas.

Comme le souligne Lynda Lavitry *« cet outillage spécifiquement adapté aux nouvelles données de l'individualisation permet aux professionnels qui y recourent de juger en équité de la compliance, de l'adaptabilité du chômeur reçu, et du même coup apparait comme une tentative de résoudre les dilemmes éthiques dus au poids de la discrétionnarité que leur confère l'État par une « ruse de la mise en œuvre. »³²⁶* »

S'investir dans la période intensive collective est une façon de s'assurer le maintien de l'allocation pour la durée du contrat. Cependant, il serait cynique et inexact d'affirmer que les jeunes en Garantie Jeunes sont présents en Garantie Jeunes uniquement pour l'allocation. Bien qu'ils aspirent à la sécurité financière, ils aspirent aussi à être conformes au monde du

³²⁵ Un entretien a été réalisé après la période collective intensive avec Léa. Ce fut l'occasion d'apprendre qu'elle avait déjà du travail en périscolaire pour la rentrée et qu'elle repostulait pour le DUT Carrières sociales Animation sociale et socioculturelle.

³²⁶ LAVITRY, Lynda. Op. Cit.

travail pour pouvoir s’y insérer. Même non rémunérés, les stages prennent du sens pour ces jeunes car l’allocation les sécurise et ils peuvent devenir des tremplins pour affiner un projet professionnel ou de formation.

« Les PMSMP ne sont pas un dispositif de la politique de l’emploi, mais simplement un outil permettant d’engendrer des rencontres. Le taux de transformation d’une PMSMP en emploi est énorme ; il est de l’ordre de 10% alors que c’est pas le but du jeu ». (G.O., DGEFP)

Pour revenir sur la catégorie d’interaction de type « compromis », aucun investissement dans la période collective n’est attendu de la part de ces jeunes. Leur présence sur cette période est définie en amont et les suites sur la période d’accompagnement individuel sont connues des deux parties. En effet, plusieurs cas ont été abordés de jeunes entrant sur la Garantie Jeunes pour pouvoir bénéficier de l’allocation Garantie Jeunes durant une formation non rémunérée ou en attente d’un début de formation rémunérée ou un emploi.

Dans le cas de Léa, la Garantie Jeunes lui avait été proposée pour percevoir l’allocation car elle était sans ressources. Nous étions au mois de juillet et Léa ne retrouverait son emploi d’animatrice en périscolaire qu’en septembre avant d’intégrer le DUT carrières sociales. Elle n’avait donc aucune ressource mais vivait avec sa compagne dans un logement autonome, non aidée par ses parents. Elle répond donc aux critères d’intégration de NEET vulnérable.

« F.HP : si je comprends bien, la Garantie Jeunes vous n’y êtes que pour l’allocation alors ?

Léa : oui, principalement.

F.HP : principalement ? Parce que l’accompagnement, si vous me dites que c’est lettre de motivation, en individuel, vous auriez pu avoir la même aide, le même soutien des conseillères ?

- Léa : *exactement.* » (Léa, Jeune Garantie Jeunes)

Une conseillère m'avait également présenté la situation d'une autre jeune femme qui était acceptée sur une formation en pâtisserie pour la rentrée en septembre. Nous avons échangé avec Léa sur cette situation :

F.HP : et il y avait une jeune fille, c'est ça, qui était prise en alternance et qui n'avait fait que le mois de collectif ...

Léa : oui, bah du coup, elle a fait qu'une semaine sur le mois de collectif

F.HP : ah qu'une semaine sur le mois ?

Léa : Oui bah du coup elle allait faire sa formation.

F.HP : d'accord, c'était pour déclencher des droits ?

Léa : bah oui. » (Léa, Jeune Garantie Jeunes)

Une autre jeune femme acceptée sur une formation dans une école de cirque réputée et qui n'était plus rémunérée a bénéficié du même système de compromis. La formation commençait elle aussi en septembre. Il lui fallait des ressources pour pouvoir faire sa formation. Elle a donc été présente sur la période collective pour déclencher des droits à l'allocation sur l'ensemble de son année scolaire.

« Elle fait sa deuxième année d'école de cirque en ayant son allocation garantie Jeunes. Voilà. Et ça fait une situation positive pour la garantie jeunes puisqu'elle est rentrée en formation. Donc tout est parfait. Enfin parfait... » (S.M, conseillère généraliste)

Ici, le cœur du contrat d'engagements entre la conseiller·e et la jeune se focalise sur l'allocation. Bien entendu, cela n'est pas formalisé ainsi dans les documents officiels. Cependant, pour les conseiller·es c'est une double opportunité qui se présente à eux : un·e jeune sans freins particuliers à lever qui se maintiendra le temps qu'il faut sur la période collective intensive et, pour les statistiques, une sortie positive assurée. Ces cas pourraient faire référence aux « jeunes rentables » dont parle Jean-Marie Pillon³²⁷.

Pour les jeunes, c'est la possibilité de concrétiser un projet qui a de la valeur à leurs yeux mais dont le manque de ressources financières les aurait privé·es. Ici, l'allocation est utilisée comme un revenu de base et la Garantie Jeunes, du moins son allocation, est un facteur de conversion positif pour développer les capacités de ces jeunes. Ce faisant, l'interaction fondée sur le compromis n'est pas le cœur des interactions sur la Garantie Jeunes mais elle en fait partie et là encore, c'est le pouvoir discrétionnaire des conseiller·es qui permet de se retrouver dans cette configuration.

³²⁷ PILLON, Jean-Marie. Op.Cit.

Conclusion

L'évolution des missions confiées aux Missions Locales depuis plus de 30 ans a profondément transformé le rôle même des Missions Locales et la « culture métier » auxquels les personnels sont sensibles et qui dessinent de potentielles lignes de fracture entre les partisans de l'approche historique assise autour du principe « d'accompagnement global » et les tenants d'une approche davantage tournée vers l'emploi. Des divergences de point de vue et de culture et d'identité même entre les salariés ont ainsi pu être observées par la mission lors de certains de ses déplacements.³²⁸ ».

La Garantie Jeunes est une politique de l'emploi contemporaine mêlant État social actif, *workfirst*, activation, théorie du capital humain et éthique de placement. Sa place centrale dans le paysage de l'insertion des jeunes NEETs vulnérables n'est plus à démontrer. De fait, le cadre normatif de ce dispositif a impacté l'organisation des Missions Locales mais aussi les pratiques des professionnel·les présent·es dans les Missions Locales. Grâce à la sociologie des professions, nous avons pu voir que les « nouvelles » normes professionnelles de conseiller·e Garantie Jeunes sont une hybridation de plusieurs professions liées à la formation pour adulte (animation de cohorte), au placement de chômeurs (atteinte d'objectifs, *workfirst*, activation) et de conseiller·es en insertion socioprofessionnelle « généraliste de Missions Locales » (suivi individualisé).

Aujourd'hui, les conseiller·es se définissent davantage par rapport à ce qu'ils ne souhaitent pas être : formateur ou formatrice, conseiller·e Pôle Emploi ou conseiller·e généraliste. Cependant, il apparaît que cette nouvelle profession s'institutionnalise et qu'une certaine « solidarité » des conseiller·es Garantie Jeunes se mette en place. D'abord en opposition entre celles et ceux issu.es des Missions Locales et « les autres » sur les deux premières séquences (expérimentation et déploiement), la séquence généralisation tendant à créer une identité professionnelle de « conseiller·e Garantie Jeunes ».

Au sein des Missions Locales, il y a « eux » (les conseiller·es Garantie Jeunes) et « les autres » et cette distinction se fait tant sur l'aspect professionnel que sur l'aspect organisationnel. Les

³²⁸ ARAMBOUROU, Simon, CAUSSAT Laurent, PASCAL Alexandre et Charles Varenne (apprenti à l'IGAS). Op. Cit.

équipes de Garantie Jeunes sont parfois (voire souvent) isolées car elles sont sur un dispositif unique par rapport à leurs collègues qui participent à la vie quotidienne de la Mission Locale.

Pour questionner le positionnement des conseiller-es face à ces évolutions, nous avons interrogé la *Voice* des conseillers en nous appuyant sur la classification de Albert O. Hirschman. Nous avons pu constater ainsi que le statut au jour du recrutement est la variable centrale. En effet, celles et ceux qui sont volontaires et ont un contrat pérenne au sein de la Mission Locale feront entendre leur *Voice* et critiqueront aisément la Garantie Jeunes et ses répercussions. Celles et ceux toujours issu.es des Missions Locales mais qui sont volontaires contraint.es avec un contrat pérenne vont d'abord faire preuve de loyalisme afin de continuer à accompagner les jeunes en fonction de leurs convictions puis font entendre leur voix. Celles et ceux qui sont sur des contrats précaires vont faire preuve de loyalisme plutôt pour se maintenir dans l'emploi. Enfin, la *Voice* des conseiller-es généralistes au sein des Missions Locales s'est aussi fait entendre en refusant de se positionner sur la Garantie Jeunes.

Comme il y a des « conseiller-es Garantie Jeunes », il y a aussi des « jeunes Garantie Jeunes » modélisés par le cadre normatif de la Garantie Jeunes et ses instruments d'action publique que sont l'accompagnement et l'allocation.

Nous avons choisi de mettre la focale sur l'allocation car elle a un impact conséquent sur la professionnalité des conseiller-es Garantie Jeunes tant elle modifie le rapport du jeune à son conseiller ou sa conseillère. Le pouvoir discrétionnaire dont bénéficient les conseiller-es sur l'attribution ou le retrait de l'allocation rend cette dernière centrale.

L'allocation sert la doctrine de la Garantie Jeunes, dominée par le *workfirst*. L'entrée dans la vie active des jeunes NEETs vulnérables est donc conditionnée par le maintien de l'allocation par les conseiller-es. Pour certain-es jeunes, cela dépendra aussi de leur niveau de conformation aux critères de la Garantie Jeunes plus qu'à leurs réelles aspirations.

Comme nous avons pu le constater en utilisant le jeu d'expédition, les aspirations des jeunes après leur passage en période collective intensive s'articulent entre l'autonomie financière (maintien de l'allocation et / ou trouver un emploi) et la découverte des possibles professionnels. La recherche du lien social n'était pas une aspiration des jeunes à T0, cependant, à T1, elle devient centrale. Pour autant, ce n'est pas un objectif de la Garantie

Jeunes mais elle est au cœur des aspirations des jeunes qui trouvent dans cette période collective intensive une forme de médiation collective, qui peut favoriser la (re)prise de confiance en soi.

Pour les conseiller-es, la doctrine de la Garantie Jeunes couplée à la gestion d'une allocation, modifie leur pratique professionnelle, ils et elles doivent désormais contrôler et sanctionner. Leur pouvoir discrétionnaire est alors constamment en action.

Quatre profils interactionnels entre les jeunes Garantie Jeunes et l'offre institutionnelle que le dispositif propose ont très justement été déjà mis en avant dans le rapport de recherche du CEET dans le cadre de l'évaluation de la Garantie Jeunes en novembre 2016 : mobilisation, intermédiation, démobilisation et occupation. Le poids du pouvoir discrétionnaire dont bénéficient les conseiller-es Garantie Jeunes nous encourage à en proposer un cinquième : le « compromis » qui leur laisse la possibilité d'utiliser la Garantie Jeunes uniquement pour que le jeune NEET puisse bénéficier de l'allocation sans attente de contrepartie de la part des conseiller-es Garantie Jeunes lors de la phase intensive collective.

L'allocation est un atout pour les conseiller-es qui ont (enfin) un levier fort pour accompagner les jeunes dans la levée des freins périphériques liés à leur vulnérabilité financière. En revanche, pour que les jeunes se conforment aux attentes institutionnelles et professionnelles, elle peut être utilisée comme monnaie d'échange. Un-e jeune « *workfirstable* » entrera alors dans le cadre tel que défini par la Garantie Jeunes et pourra ainsi bénéficier de l'allocation et de l'accompagnement prévus par la Garantie Jeunes qui lui permettront ainsi de devenir le ou la jeune employable que la Garantie Jeunes et les entrepreneur-es de morale cherchent à modeler.

Conclusion générale

Le contexte général de cette thèse, à l'intersection de l'analyse des politiques publiques, de la sociologie de l'action publique et de l'approche par les capacités étudie l'impact du processus de la généralisation de la Garantie jeunes sur les Missions Locales, sur la professionnalité des conseiller-es et sur l'accompagnement et les aspirations des jeunes NEETs.

Pour ce faire, nous avons appliqué l'analyse processuelle, habituellement utilisée en sciences de gestion, à un instrument d'action publique. Cela nous a permis de mettre en lumière l'évolution de la Garantie Jeunes dans le temps. Nous avons déterminé neuf ingrédients centraux que sont le déroulement de la Garantie Jeunes, le contenu de la Garantie Jeunes, la sélection des jeunes pour intégrer la garantie Jeunes, la prescription du dispositif, la gestion de l'allocation, l'encadrement des jeunes, l'innovation, la charge administrative, les acteurs et les actrices de la Garantie Jeunes.

Des moteurs enchâssés se retrouvent dans ce processus complexe de généralisation de la Garantie Jeunes avec un moteur dialectique qui transcende tout le processus. En effet, l'ensemble des acteurs et des actrices en présence ont pour objectif commun la généralisation du dispositif à destination des NEETs vulnérables. En mettant en rapport la motricité et les ingrédients déterminant de la Garantie Jeunes, nous avons pu déterminer trois séquences : l'expérimentation (octobre 2013 – janvier 2015), le déploiement (janvier 2015 – décembre 2017) et la généralisation (après le 1^{er} janvier 2017).

Chaque séquence a ses particularités. La séquence expérimentale met en avant des équipes volontaires qui n'ont pas toute latitude pour innover et qui, bien au contraire, se sont retrouvées contraintes par le cadre imposé par la DDGEFP. Cependant, c'est dans cette séquence très contrainte qu'il y a eu le plus d'expérimentation au sein des Missions Locales mais elles ont très vite été rattrapées par l'injonction à la prescription dès la phase de déploiement. La montée en puissance de la Garantie Jeunes a été synonyme de recadrage de l'activité et du recentrage autour du *workfirst*.

Enfin, la généralisation de la Garantie Jeunes a permis aux Missions Locales de mettre en place des routines mais elles sont soumises à un contrôle de la performance à travers un *reporting*

quantitatif strict et beaucoup moins sur un volet qualitatif. Il n’y a donc pas de capitalisation de la logique expérimentale et la Garantie Jeunes, telle que proposée à l’ensemble des Missions Locales, tend à être semblable d’une structure à l’autre.

Cette analyse est à la fois le résultat d’une étude menée dans le temps pour comprendre les évolutions principales de la Garantie Jeunes pour arriver à la Garantie Jeunes telle que nous l’avons étudiée sur le terrain. Mais elle est aussi le point de départ de toute une analyse centrée sur le changement institutionnel.

En effet, c’est à partir de l’analyse processuelle que nous avons pu appréhender deux autres processus en parallèle de la généralisation : l’industrialisation et l’institutionnalisation. Ces processus se sont révélés lorsque nous avons pris le temps de disséquer l’évolution de la Garantie jeunes de son lancement à celle que nous avons pu observer sur le terrain.

Nous avons formulé l’hypothèse d’une industrialisation liée à sa montée en charge. Nous avons pu constater que la Garantie Jeunes telle qu’elle était faite en 2017 n’était plus celle observée en 2015. Mais nous n’avions pas pu alors percevoir que l’industrialisation ne s’étudie pas qu’en s’intéressant à la montée en charge mais bien en portant un regard attentif à la rationalisation instrumentale industrielle et professionnelle. En effet, la montée en charge a obligé les Missions Locales à standardiser leurs pratiques, supporter le poids grandissant de l’évaluation quantitative du jugement de la performance ou encore accepter que le processus d’édiction des règles sur les méthodes et processus de travail se fasse « de l’extérieur », de manière *top-down*.

Sur le volet de la rationalisation professionnelle, nous avons pu constater, à un niveau plus micro, que les conseiller-es Garantie Jeunes ont dû mettre en place des routines pour que l’essence de leur métier garde du sens malgré la montée en puissance du dispositif et du poids de l’administratif dans sa mise en œuvre. Au-delà des routines, les conseiller-es Garantie Jeunes ont dû sous-traiter pour tenir la cadence, plus que pour valoriser les partenariats locaux. Ainsi, les conseiller-es Garantie peuvent se réserver du temps pour mener de front animation collective et accompagnement individuel.

C'est aussi en partant de l'analyse processuelle que nous avons pu constater qu'il y avait d'une part, une industrialisation de la Garantie Jeunes mais que, d'autre part, elle s'institutionnalisait et ce, parce qu'elle s'industrialisait. En effet, c'est la montée en puissance du dispositif et cette nécessaire rationalisation qui ont engagé l'isomorphisme de la Garantie Jeunes. Que celui-ci soit coercitif, mimétique ou normatif, c'est bien un des signes de son institutionnalisation dans le paysage institutionnel de l'insertion des jeunes NEETs. Mais on n'aurait pas pu parler d'institutionnalisation sans légitimation.

L'isomorphisme permet de légitimer les pratiques et les habitudes liées à la mise en œuvre de la Garantie Jeunes mais la légitimation se fait également auprès des prestataires qui organisent eux-mêmes leur activité en prenant en compte la Garantie Jeunes. La Garantie Jeunes est légitime au sein des Missions Locales, auprès de leurs prestataires mais aussi des jeunes lorsqu'elle devient un droit (janvier 2017), certes conditionnel, mais bien un droit que les jeunes bénéficiaires peuvent exiger. Le passage du statut de bénéficiaire à ayant-droit est aussi une forme d'institutionnalisation du dispositif.

Les nouvelles logiques d'action pour les Missions Locales inhérentes à la mise en œuvre de la Garantie Jeunes ont des impacts à différentes échelles. Au niveau macro, on a pu constater que la Garantie Jeunes porte une nouvelle théorie de la gouvernamentalité des jeunes NEETs et que celle-ci, à bien des égards, semble s'opposer aux valeurs fondatrices des Missions Locales, aux valeurs « schwartziennes » de l'accompagnement global, de la libre adhésion des jeunes aux propositions co-construites. En effet, les Missions Locales se retrouvent confrontées à un dispositif d'activation, avec comme objectif principal le *workfirst*, une exigence de placement pour atteindre les résultats nécessaires au financement de leur structure. Les jeunes doivent s'activer, être conformes aux exigences institutionnelles et rendre des comptes sur leurs démarches pour pouvoir bénéficier de l'accompagnement et de l'allocation prévue par la Garantie Jeunes.

C'est dans ce contexte qu'une nouvelle professionnalité prend forme. Être conseiller-e Garantie Jeunes, ce n'est pas être un-e conseiller-e généraliste, ce n'est pas être formateur-trice, ce n'est pas être conseiller-e en emploi. C'est un métier hybride qui se retrouve à la croisée de ces pratiques professionnelles et c'est un métier qui se définit plus facilement parce qu'il n'est pas que par ce qu'il est réellement (comme les NEETs sont définis

parce qu'ils-elles ne sont pas). Peut-être parce que cela nécessite de faire le deuil – pour les ancien·nes conseiller·es généralistes – de leur métier « d'avant » lorsqu'ils/elles n'étaient pas au service d'une politique publique de l'emploi. Les conseiller·es Garantie Jeunes se retrouvent alors à occuper une place d'entrepreneur·e de morale. Ils / elles doivent rappeler aux jeunes que leurs projets se doivent d'être réalistes, rappeler notamment de manière intensive lors de la période collective les attentes auxquelles les jeunes doivent se conformer pour être « *workfirstables* » et donc bénéficier de leur allocation.

Devenir Conseiller·es Garantie Jeunes ne se fait donc pas toujours aisément et peut susciter des positionnements différents de la part des professionnel·les. La pérennité de son emploi au sein de la Garantie Jeunes est un atout pour faire entendre sa voix sur les évolutions de celle-ci et sur son impact sur ses pratiques professionnelles. Le loyalisme, quant à lui, a pu être constaté chez les conseiller·es contraint·es (ou fortement encouragé·es) d'aller sur la GJ. Certain·es, en contrat précaire, ont vu là l'occasion de pérenniser leur emploi, et pour celles et ceux en contrat pérenne, de continuer à exercer un métier auquel ils, elles sont attaché·es. Enfin, celles et ceux qui ont fait défection sont principalement les conseillères et les conseillers généralistes qui ont refusé d'aller sur la Garantie Jeunes, ce qui a d'ailleurs engendré une importante vague de recrutement au sein des Missions Locales.

Ce sont donc des équipes de conseiller·es Garantie Jeunes renouvelées, aux profils variés, qui se sont impliquées dans la mise en œuvre de la Garantie Jeunes. Ces opérateurs·trices de terrain se sont retrouvé·es à gérer de l'animation collective, de l'accompagnement individuel et une allocation conditionnelle équivalente au revenu de solidarité active (RSA). La gestion du versement de l'allocation est un point très sensible pour les conseiller·es Garantie Jeunes qui ont un pouvoir discrétionnaire très important. L'allocation est à la fois un atout non négligeable pour la levée des freins périphériques des jeunes Garantie Jeunes mais aussi un outil de conformation aux attentes institutionnelles. Ainsi, pour bénéficier de son allocation, les jeunes doivent respecter les engagements pris lors de la signature de la Garantie Jeunes (ou du PACEA dans lequel est intégré la Garantie Jeunes comme une étape de parcours). Mais ce n'est pas sans compter sur le jugement que portent les manager·eures et les conseiller·es Garantie Jeunes sur les jeunes en parcours. La possibilité de bénéficier de son allocation ne

repose donc pas uniquement sur des critères formels mais sur la marge de manœuvre des opérateurs.trices de terrain.

Être un jeune Garantie Jeunes, c'est savoir se conformer aux exigences institutionnelles. Mais il serait cynique et faux de penser que la Garantie Jeunes se réduit à cela. La période intensive collective est un tremplin pour la capacité à aspirer de ces jeunes. Les *focus groups* ont bien mis en exergue que les aspirations des jeunes évoluent lors de cette phase passant de « Trouver un emploi » et « La découverte professionnelle » à T0 à « La découverte professionnelle » et « Créer du lien social » à T1, la fin de la période collective intensive. Les aspirations des jeunes vont au-delà de celles prévues par la DGEFP. La période collective n'est pas seulement pour eux l'occasion de se rendre « *workfirstable* » mais un temps propice pour (re)créer du lien social avec d'autres jeunes dans une situation se rapprochant de la leur.

Pour les jeunes NEETs vulnérables, la période collective de la Garantie Jeunes est aussi un temps qu'ils peuvent capitaliser pour la suite de la Garantie Jeunes. (S)'investir dans la période collective, c'est s'assurer de bénéficier de son allocation. Pour les jeunes Garantie Jeunes qui voient le dispositif comme une « occupation » ou qui sont « démobilisés », l'allocation peut être une aspiration très forte, voire centrale. Il ne faut cependant pas généraliser. Les jeunes qui sont mobilisés ou dans une situation d'intermédiation, ils, elles recherchent aussi (et surtout) à acquérir les codes professionnels qui, selon elles et eux, garantiraient leur insertion professionnelle et le soutien de leurs conseiller-es. Enfin, les jeunes qui se retrouvent dans un régime de compromis avec leur conseiller-e pour le versement de l'allocation sont en Garantie Jeunes d'une part parce qu'ils sont rentables (sortie positive assurée) et pour leur permettre de concrétiser un projet déjà amorcé en amont nécessitant une certaine « sécurité financière ». Et c'est bien en ce sens que les conseiller-es Garantie Jeunes sont des facteurs de conversion environnementaux.

A l'issue de ce travail de recherche, deux questions restent en suspens :

- ***Et si l'allocation n'était pas conditionnelle ?***

Une thèse appliquée dans laquelle nous aurions pu nous permettre de mener une expérimentation aurait pu nous apporter des éléments de réponse. La Garantie Jeunes serait-elle la même si l'allocation n'était pas conditionnée par l'activation des bénéficiaires ? En menant une telle étude, nous aurions ainsi pu neutraliser l'impact de l'allocation sur la professionnalité des conseiller-es Garantie Jeunes et sur ce qu'implique d'être un-e « jeune Garantie Jeunes ». Bien entendu, ce travail aurait nécessité d'orienter les recherches sur la désincitation au travail et le *Minimum Income Scheme* et ça n'aurait pas été la même thèse. Ne présageant de rien et ne pouvant faire ici de science-fiction, aucun élément de réponse ne peut être apporté mais la proposition d'une telle expérimentation a été formulée dans le rapport final transmis à la Région Nouvelle Aquitaine.

- ***La Direction Générale à l'Emploi et la Formation Professionnelle souhaite-elle prendre la main sur les Missions Locales ?***

Nous nous posons la question à deux titres. Le premier car nous nous demandons si la DGEFP n'encouragerait pas ainsi les Missions Locales à devenir des agences Pôle Emploi pour les jeunes ? Et nous avons également pu collecter des informations autour de l'ouverture de la Garantie Jeunes à d'autres opérateurs : cela fragiliserait-il les Missions Locales ?

La première question (« *la DGEFP n'encouragerait-elle pas les Missions Locales à devenir des agences Pôle Emploi pour les jeunes ?* ») s'est d'abord posée pendant l'enquête de terrain et a été abordée de manière liminaire lors des échanges en entretiens sans que cette hypothèse ne soit intégrée au travail de recherche car il n'était nullement question pour la DGEFP de lier les Missions Locales aux Pôles Emplois autrement que par des conventions partenariales à

cette période-là. Cependant, en faisant une veille continue sur les Missions Locales et la Garantie Jeunes durant toute la durée de la thèse, rédaction comprise, nous avons vu émerger des signaux de l'État dans une note de la DGEFP rédigée fin septembre 2018³²⁹ nous obligeant à nous reposer la question. Le temps de thèse imparti au terrain était achevé mais il semblait plus que nécessaire – *a minima* – de reprendre contact avec nos interlocuteurs et interlocutrices au sein des trois Missions Locales investiguées afin d'échanger avec eux sur ce sujet-là.

Fin septembre 2018, la DGEFP et Pôle Emploi ont rédigé une note aux Directe et aux directeurs régionaux de Pôle Emploi pour susciter des « *rapprochements entre des Missions Locales et des agences Pôle emploi* » précisant que « *les expérimentations, qui pourront avoir lieu sur l'ensemble du territoire, ne consisteront pas nécessairement en des fusions avec les agences Pôle emploi, sans toutefois écarter cette possibilité* ³³⁰» et de compléter en insistant sur le fait que « *l'idée n'est pas de procéder à des ajustements à la marge des relations entre Pôle Emploi et les Missions Locales mais d'essayer de transformer en profondeur, là où les élus le souhaitent l'articulation entre Pôle emploi et les Missions Locales.* »

L'Union Nationale des Missions Locales ainsi que l'Association des Maires de France ont fait part de leur opposition à toute expérimentation de ce type à Muriel Pénicaud (Ministre du Travail) qui a souhaité les rassurer en explicitant qu'il n'y a « *pas de projet de fusionner toutes les Missions Locales avec Pôle emploi* » mais qu'il s'agit de répondre à la demande de certains élus. Cependant, le 15 novembre 2018³³¹, le Ministère du Travail répond « *pour ce qui concerne spécifiquement les Missions Locales, c'est le sens de la proposition qui est faite à travers la possibilité donnée aux acteurs locaux de mener des expérimentations pour rapprocher les agences de Pôle emploi et les Missions Locales, selon les formes qu'il leur appartient de trouver, là où ces acteurs locaux le jugeront pertinent, et qui peuvent aller*

³²⁹ *Fusion Missions Locales / Pôle emploi : des « éléments de langage » de la DGEFP et de Pôle emploi pour convaincre les élus (AEF)*. Représentation du réseau. Mardi 2 octobre 2018. [en ligne] [Consulté le 30 septembre 2020]. Disponible sur le site de l'Union nationale des Missions Locales. A l'adresse suivante :

<https://www.unml.info/actualites/representation-du-reseau/20181/fusion-missions-localespole-emploi-des-elements-de-langage-de-la-dgefp-et-de-pole-emploi-pour-convaincre-les-elus-aef.html>

³³⁰ Ibid.

³³¹ Réponse du Ministère du travail à la question écrite de Mme DARCOS Laure, sénatrice (Essonne – Les Républicains) publiée dans le JO Sénat du 15/11/2018, page 5837. [En ligne] [Consulté le 30 septembre 2020]. Disponible sur le site du Sénat à l'adresse :

<http://www.senat.fr/questions/base/2018/qSEQ181007068.html>

jusqu'à la fusion ». Enfin, le 06 juin 2019, le Ministère du Travail revient sur cette thématique dans une nouvelle réponse au Sénat en stipulant qu'« *il s'agit notamment de soutenir les démarches de nouvelles synergies entre les différents acteurs (Pôle emploi, missions locales, Cap emploi), et de consolider leur action grâce à une meilleure articulation et une coordination renforcée. Dans ce cadre et spécifiquement pour les missions locales, il est proposé de donner la possibilité aux acteurs locaux de mener des expérimentations pour rapprocher les agences Pôle emploi et les missions locales...* »³³² ».

E.A., animateur régional de l'association régional des Missions Locales, rappelle que « *l'Union Nationale des Missions Locales et plus globalement, les Présidentes et Présidents des Missions Locales, se sont engagés dans une défense du réseau* » et de préciser « *au passage, nous devons noter qu'une autre étape a été franchie dans ce sens avec la mise en place de « sites uniques » Pôle Emploi / Cap Emploi qui amènent les conseillers Cap Emploi à travailler au sein des agences Pôle Emploi.* ».

D'autre part, fragilisant un peu plus encore les Missions Locales, le Gouvernement a indiqué dans le cadre de la « *Stratégie 2022 pour la transformation de l'action publique* » qu'il envisageait d'ouvrir la mise en œuvre de la Garantie Jeunes à d'autres acteurs. Là encore, le temps imparti au terrain de thèse était achevé mais nous avons fait le choix de faire passer un questionnaire intitulé « *Ouverture de la Garantie Jeunes à d'autres opérateurs* »³³³ aux salariés rencontrés dans les Missions Locales investiguées, toutes fonctions confondues (n = 12).

E.A. pense que c'est « *peu crédible d'imaginer qu'un opérateur souhaite s'engager dans la mise en œuvre du PACEA et de la Garantie Jeunes avec les seuls moyens financiers de la Garantie Jeunes. (...) notre réseau a calculé que le financement moyen par jeune pour la Garantie Jeunes s'élève à 1400€ pour une prise en charge d'une durée de 12 mois. Ce montant paraît trop faible pour permettre à une structure privée de sécuriser son activité.* ».

³³² Réponse du Ministère du travail à la question écrite de M. PELLEVAT Cyril, sénateur, publiée dans le JO Sénat du 06/06/2019, page 2979. [En ligne] [Consulté le 30 septembre 2020]. Disponible sur le site du Sénat à l'adresse : http://www.senat.fr/questions/jopdf/2019/2019-06-06_seq_20190023_0001_p000.pdf

³³³ Cf. Annexe 2 : questionnaire sur l'ouverture de la Garantie Jeunes à d'autres opérateurs.

Même si cela n'a pas l'air d'être une source d'incertitude ou d'anxiété à un niveau régional, sur le terrain, le ressenti n'est pas du même ordre. Ainsi, un tiers des répondant-es pensent qu'il est probable que la Garantie Jeunes soit ouverte à d'autres opérateurs (et 41,7% « peut-être ») et lorsqu'on leur demande. « *Cette hypothèse d'une ouverture à d'autres opérateurs vous préoccupe-t-elle ?* », 88,3 % se disent être préoccupés (50% beaucoup, 33,3% un peu) notamment à cause de l'impact que cela aurait sur leur activité. Près de 92% des répondant-es pensent que cela aura un impact sur leur activité. Enfin, un très fort sentiment de mise en concurrence se fait ressentir chez nos répondant-es. Plus de 83% pensent que « *cette ouverture à d'autres opérateurs serait une mise en concurrence des Missions Locales* ».

Ces annonces du Gouvernement sont donc sources de préoccupations pour les professionnel·les déjà en prises avec les problématiques liées à leur activité quotidienne (et celles des jeunes qu'ils/elles accompagnent). Cependant, ce qui semblait hypothétique ne l'est déjà plus vraiment car Pôle Emploi peut déjà mettre en œuvre la Garantie Jeunes sur certains territoires : « *En l'absence de l'administration dédiée c'est aux services de Pôle Emploi que la mission de service public de proximité a été confiée début novembre par la Préfecture des Iles-du-Nord*³³⁴. »

Fusionner les Missions Locales et Pôle Emploi pourrait être une nouvelle façon d'industrialiser et institutionnaliser l'accompagnement des jeunes. Mais cela nous obligerait à nous poser la question : les jeunes NEETs vulnérables ont-ils toujours le bénéfice de la jeunesse ou sont-ils, sont-elles, devenu-es des chômeurs et des chômeuses « comme les autres » ?

« Considérer le jeune comme un tout particulier en devenir »

Bertrand Schwartz

³³⁴ ROHARD, Grégory. *Le Pélican- Le quotidien de l'île Saint-Martin, Antilles françaises*. 19 mars 2019. [en ligne] [consulté le 30 octobre 2020]. Disponible sur le site Le Pélican à l'adresse : <http://www.lepelican-journal.com/saint-martin/social/Le-dispositif-garantie-jeunes-opere-par-Pole-Emploi-17229.html>

Bibliographie

ABBOTT, Andrew. Linked Ecologies: States and universities as environments for professions. *Sociological Theory*. Septembre 2005, n°23 pp.245-274.

AI-THU Dang et Hélène ZAJDELA. Fondements normatifs des politiques d'activation : un éclairage à partir des théories de la justice. *Recherches économiques de Louvain*. 2009, vol. 75, pp. 313 – 352.

APPADURAI, Arjun. The Capacity to Aspire: Culture and the terms of recognition. *In Culture and Public Action*. Rao Vijayendra and Walton Michaël. Palo Alto, California. Stanford University Press. 2004.

ARAMBOUROU, Simon, CAUSSAT Laurent, PASCAL Alexandre et Charles Varenne (apprenti à l'IGAS). *Rapport sur le modèle économique des missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes*. IGAS. Tome 1. Novembre 2016.

Association nationale des directeurs de missions locales. Manifeste pour un contrat social avec la jeunesse. In SCHWARTZ, Bertrand. *Rapport sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes*. Paris. Editions Apogée. 2007.

AUDARD, Catherine. Utilitarisme et éthique publique : le débat avec Rawls. *Cités*. 2002/2, n° 10, p. 49-62.

BARGAIN, Olivier et Augustin VICARD. *Le RMI, puis le RSA découragent-ils certains jeunes de travailler ?* [en ligne]. INSEE Analyses. N°6. 2012. [consulté le 15 septembre 2020].

Disponible sur le site de l'INSEE :

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/1521320>

BARRIER, Julien et Patrick CASTEL. *Sociologie des professions et politiques publiques*. In BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT Sophie et Pauline RAVINET, dir. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris. Presses de Sciences Po. 2019. pp. 594-600. Références.

BECKER, Howard S. *Outsiders. Études de sociologie de la déviance*. Paris. Editions Métailié. 2020. Leçons de choses.

BÉLANGER, André-J. *Epistémologues de la science politique à vos marques !* Presses de l'Université du Québec. 13-58. 1998.

BERTHET, Thierry (dir.). *Des emplois près de chez vous ? La territorialisation des politiques d'emploi en question*. Presses universitaires de Bordeaux. Série Politique du Social. 2005. Le territoire du politique.

BERTHET, Thierry et Bernard CONTER. *Activation des politiques de l'emploi : stratégie européenne et transformation de l'action publique nationale et locale en Wallonie et en France*. 10ème Congrès de l'AFSP. 2009.

BERTHET, Thierry et Joel ZAFFRAN. *Le décrochage scolaire. Enjeux, acteurs et politiques de lutte contre la déscolarisation*. Presses universitaires de Rennes. Le sens social. 2014.

BERTHET, Thierry et Clara BOURGEOIS. Quand l'État fait son marché, quels effets pour les opérateurs ? Genèse et mise en œuvre de la sous-traitance dans les politiques de l'emploi. *Gouvernement et action publique*. Presses de Science Po. 2017/4, vol. 6, p.75-99.

BIDART, Claire et Ariel MENDEZ. *Un système d'analyse qualitative des processus dans les sciences sociales : l'exemple de la mutation d'une organisation*. Didier Demazière et Morgan Jouvenet Editeurs. Andrew Abbott et l'héritage de l'École de Chicago. EHESS. 2016, pp. 217-231. Coll. En temps & lieux.

BIGGERI, Mario, LIBANORA Renato, MARIANI Stefano et Leonardo MENCHINI. *Children conceptualizing their capabilities : Results of a survey conducted during the first children's world congress on child labour*. Journal of Human Development. Vol. 7, n°1, 2006.

BIGGERI, Mario, TRANI Jean-François et Vincenzo MAURO. *The multidimensionality of child poverty: an empirical investigation on children of Afghanistan*. Working Paper. Oxford University. 2010.

BONVIN, Jean-Michel et Nicolas FARVAQUE. *L'accès à l'emploi au prisme des capacités, enjeux théoriques et méthodologiques*. Formation Emploi. 2007, pp. 9-22. [en ligne] : <http://journals.openedition.org/formationemploi/1550>

BONVIN, Jean-Michel. Au-delà de la « précarité » et de son ambivalence : la contribution de l'approche par les capacités. *Sociologies*. Débats, La précarité. 2011. [En ligne] : <http://journals.openedition.org/sociologies/3454>

BONNY, Yves et Lise DEMAILLY, dir. *L'institution plurielle*, Presses universitaires du Septentrion. coll. « Le regard sociologique ». 2012.

BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT Sophie et Pauline RAVINET, dir. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris. Presses de Sciences Po. 2014. 4e édition. Références.

BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT Sophie et Pauline RAVINET, dir. *Une « French Touch » dans l'analyse des politiques publiques ?* Paris. Presses de Sciences Po. 2015. Académique.

BROTCORNE, Périne. *L'approche par les capacités comme grille d'analyse des dispositifs de formation à destination des demandeurs d'emploi : des concepts à l'enquête empirique*. Projet Grundtvig « T-CAP » 2014-2015. Note conceptuelle et méthodologique. Fondation Travail-Université – Université catholique de Louvain. 2014.

BUREAU, Marie-Christine, SARFATI François, SIMHA Jules et Carole TUCHSZIRER. L'expérimentation dans l'action publique. Usages, pratiques et jugements des acteurs. *Travail et Emploi*. 2013/3, n° 135, pp. 41 - 55.

CASTEL, Robert. *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*. Paris. Fayard. 1995. Réédition Folio-Gallimard. Paris. 2000

CIFALI, Mireille, THEBERGE Mariette et Michelle BOURASSA, dir. *Cliniques actuelles de l'accompagnement*. Paris. L'Harmattan. 2010. Savoir et formation.

COURONNÉ, Julie et François SARFATI. Une jeunesse (in)visible : les « NEETs vulnérables » de la Garantie Jeunes. *Travail et emploi*. 2018/1, n° 153, p. 41-66.

DOI : 10.4000/travailemploi.7905

DAUDÉ, Olivier. Exit, Voice and Loyalty. *Regards croisés sur l'économie*. Paris. La Découverte. 2007. Vol. 2, n° 2, pp. 244-245.

DEMAILLY, Lise, GIULIANI Frédérique et MAROY Christian. Le changement institutionnel : processus et acteurs. *SociologieS. Dossiers, Le changement institutionnel*. [en ligne], consultable à cette adresse : <http://journals.openedition.org/sociologies/9999>

DEMAZIÈRE, Didier et GADÉA Charles, *Sociologie des groupes professionnels : acquis récents et nouveaux défis*. Paris. La Découverte. 2009. Recherches.

DE MUNCK, Jean et Bénédicte ZIMMERMANN, dir. *La liberté au prisme des capacités. Amartya Sen au-delà du libéralisme*. Paris. Editions de l'EHESS. 2008. Raisons pratiques.

DIMAGGIO, Paul J. et POWELL Walter W. *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*. *American Sociological Review*. 1983, vol. 48, n° 2, pp. 147-160. [en ligne] : DOI : 10.2307/2095101

DIVAY Sophie. Les réalités multiples et évolutives de l'accompagnement vers l'emploi. *L'accompagnement social vers l'emploi*. CNAF. *Informations sociales*. 2012, n°169, p.45-54.

DODIER, Nicolas et Janine BARBOT. *La force des dispositifs*. Editions de l'EHESS. *Annales. Histoire, Sciences Sociales*. 2016/2, pp. 421 à 450.

DUBAR, Claude, TRIPIER Pierre et Valérie BOUSSARD. *Sociologie des professions*. Paris. Armand Colin. 2015. Collection U.

DUBOIS, Vincent. La sociologie de l'action publique. De la socio-histoire à l'observation des pratiques. *Historicité de l'action publique*. Paris. PUF. 2003, pp. 347-364.

DUBOIS, Vincent. *Politiques au guichet, politique du guichet, Changer la société*. Paris. Presses de Sciences Po. pp. 265-286, 2010. Académique.

DUBOIS, Vincent. *Le rôle des street-level bureaucrats dans la conduite de l'action publique en France*. 2012. [en ligne]. Disponible à cette adresse : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00660673>.

DUCLOS, Laurent. *An Entrepreneur does not an Employer make : on the Emergence of the Concept of Emplorability*. Folio. Institut de la protection sociale européenne. N°48, juillet 2018.

EL HADJ, Touré. Réflexion épistémologique sur l'usage des focus groups : fondements scientifiques et problèmes de scientificité. *Recherches qualitatives*. 2010, vol. 29 / 1, p. 5-27.

ERHEL, Christine et Jérôme Gautié. La Garantie jeunes : éléments d'évaluation et de comparaison internationale. *Travail et Emploi*. 2018/1, n°153, pp. 5-14. DOI : 10.4000/travailemploi.7817

ESCUDERO, Verónica et Elva LOPEZ MOURELO. La Garantie européenne pour la jeunesse. Bilan systématique des mises en œuvre dans les pays membres. *Travail et emploi*. 2018/1, n° 153, p. 89-122. DOI : 10.4000/travailemploi.7983

FARVAQUE, Nicolas et Jean-Baptiste OLIVEAU. L'insertion des jeunes peu diplômés dans l'emploi : opportunités de choix et contraintes. *L'approche par les capacités d'Amartya Sen comme grille de lecture des trajectoires d'insertion*. Documents de travail. Série Règles, Institutions, Convention. ENS Cachan. IDHE. Novembre 2004.

FARVAQUE, Nicolas. L'approche alternative d'Amartya Sen : réponse à Emmanuelle Bénicourt. *L'Economie politique*. 2005/3, n°27, pp. 38 – 51.

FARVAQUE, Nicolas, KRAMME Claire et Carole TUCHSZIRER. *La Garantie Jeunes du point de vue des missions locales : un modèle d'accompagnement innovant, mais source de bouleversements organisationnels*. CNAM CEET. Rapport de recherche. Novembre 2016.

FARVAQUE, Nicolas et Carole TUCHSZIRER. La Garantie jeunes en pratique dans les missions locales : une expérimentation encadrée. *Travail et Emploi*. Janvier-mars 2018, n°153, pp. 15 à 40. DOI : 10.4000/travailemploi.7831

FASSIN, Didier. *Souffrir par le social, gouverner par l'écoute. Une configuration sémantique de l'action publique*. Université Paris 1. Politix. 2006, n°1, p. 137-157.

FERRATON, Cyrille et Ludovic FROBERT. *Introduction à Albert O. Hirschman*. Paris. La Découverte, 2017. Repères.

FOREST, Pierre-Gerlier. Les politiques sociales et l'équité. Un programme de recherche. *Revue Service social*. 1997. Vol. 46, n°1, p. 7-28. Article disponible à cette adresse : <https://doi.org/10.7202/706747ar>

Formation Garantie Jeunes et CEP : les Missions Locales et l'État signent un EDEC. Union nationale des Missions Locales. Syndicat d'employeurs. Lundi 13 avril 2015.

FOUCAULT, Michel. *Dits et écrits, 1954-1988. Tome III 1976-1979*. Paris. Gallimard. 1994

FOUCAULT, Michel. Gouvernamentalité. In : *Encyclopædia Universalis*. [en ligne]. Disponible à l'adresse : <https://www.universalis.fr/encyclopedie/gouvernementalite/>

GADREY, Jean. *Services : la productivité en question*. Paris. Desclée de Brouwer. 1996. Sociologie économique.

GAINI, Mathilde, GUILLERM Marine, HILARY Solène et al. Résultats de l'évaluation quantitative de la Garantie jeunes. Quels publics, quels accompagnements et quelles trajectoires des bénéficiaires ? *Travail et emploi*. 2018/1, n° 153, pp. 67-88. DOI : 10.4000/travailemploi.7933

GOMEL, Bernard et Evelyne SERVERIN. *Expérimenter pour décider ? le RSA en débat*. Centre d'études de l'emploi. 2009, n°119. Document de travail.

GENARD, Jean-Louis. Une réflexion sur l'anthropologie de la fragilité, de la vulnérabilité et de la souffrance. In PERILLEUX, Thomas et al. *Destins politiques de la souffrance*. ERES. 2009. pp. 27 à 45. « Sociologie clinique ».

Guide des aides du Conseil départemental du Puy-de-Dôme. *Plan d'Action pour l'Insertion des Jeunes - PAIJ* [en ligne]. Disponible sur le site :

https://www.puy-de-dome.fr/fileadmin/user_upload/guideaide/pdf/628.pdf

GRIMAND, Amaury. La prolifération des outils de gestion : quel espace pour les acteurs entre contrainte et habilitation ? *Recherches en Sciences de Gestion*. ISEOR. 2016, n°112, p.173-196.

GUIBET LAFAYE, Caroline et Emmanuel Picavet. *Sur la contribution d'Amartya Sen : éthique des capacités et politiques sociales*. Rencontre de l'Institut International de Philosophie. Paris. Septembre 2010.

<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00566306>

HALPERN, Charlotte , LASCOUMES Pierre et Patrick LE GALÈS, dir. *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistances, effets*. Paris. Les Presses de Sciences Po. 2014. Gouvernances.

HASSAN, Virginie. Annexe 6 : *Principales évolutions de la Garantie Jeunes*. Document de travail validé. Direction Générale à l'Emploi et la Formation Professionnelle. 08.01.2019

HASSENTEUFEL, Patrick et Andy SMITH. Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques « à la française ». *Revue française de science politique*. 2002/1, vol. 52, pp. 53-73.

DOI : 10.3917/rfsp.521.0053

HASSENTEUFEL, Patrick. *Sociologie politique : l'action publique*. Paris. Armand Colin. 2011. Collection U.

HIRSCHMAN, Albert, Otto. *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and state*. Cambridge. Harvard University Press. 1970.

JELLAB, Aziz. *De l'insertion à la socialisation. Mission locale, jeunes 16-25 ans et problématique de l'exclusion*. Formation Emploi. 1998, n°62, p.33-47.

KAUFMAN, Jean Claude. *L'entretien compréhensif*. Paris. Armand Colin. 2011, 3^{ème} édition.

LABBÉ, Philippe. *Bien sous tout Rapport*. Editions Apogée. 2007. Les penseurs sociaux.

LAMBERT, Marion et Josiane VÉRO. The capability to aspire for continuing training in France. The role of the environment shaped by corporate training policy. *International Journal of Manpower*. 2013, vol. 34, n°4, pp. 305-325.

DOI : 10.1108/IJM-05-2013-0091

LASCOUMES, Pierre et Patrick LE GALÈS. Instrument. In Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 3e édition actualisée et augmentée*. Paris. Presses de Sciences Po. Références. 2010, p. 325-335.

LASCOUMES, Pierre et Patrick LE GALÈS. Gouverner par les instruments. *Revue française de science politique*. Paris. Presses de Sciences Po. 2011/1, Vol. 61, pp. 5-22.

DOI : 10.3917/rfsp.611.0005

LAVITRY, Lynda. *Flexibilité des chômeurs, mode d'emploi. Les conseillers à l'emploi à l'épreuve de l'activation*. PUF. 2015. Partage de Savoirs.

LEJEUNE, Christophe. *Analyser les contenus, les discours ou les vécus ? A chaque méthode ses logiciels !* Malakoff. Dunod. 2017. Psycho Sup.

LIMA, Léa. *Pauvres jeunes. Enquête au cœur de la politique sociale de la jeunesse.* Champ social. 2016. Questions de société.

LOUISSON-LERUSTE, Marie, COURONNÉ Julie et François SARFATI. *La Garantie jeunes en action. Usages du dispositif et parcours de jeunes.* Centre d'études de l'emploi et du travail. Rapport de recherche 101. Novembre 2016.

MENDEZ, Ariel, dir. *Processus. Concepts et méthode pour l'analyse temporelle en sciences sociales.* Louvain-la-Neuve. Academia Bruylant. 2010.

La mise en œuvre de l'action publique. *LE POLITISTE.* 2015. [En ligne]. Disponible sur le site Le politiste à l'adresse :

<https://le-politiste.com/la-mise-en-uvre-de-laction-publique/>

MESURE, Sylvie et Patrick SAVIDAN. *Le dictionnaire des sciences humaines.* Paris. PUF. 2006.

MEYER, John W. et Brian ROWAN. Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology.* The University of Chicago Press. 1977, vol. 83, pp. 340-363.

MIGNERAT, Muriel et Suzanne RIVARD. *Positioning the institutional perspective in information systems research.* Actes du congrès de l'ASAC. Toronto, Ontario. Mai 2005.

MŒGLIN, Pierre, dir. *Industrialiser l'éducation. Anthologie commentée (1913-2012).* Presses universitaires de Vincennes. 2016.

MUSSELIN, Christine. Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? *Revue française de science politique.* Paris. Presses de Sciences Po. 2005, vol. 55, pp. 55 à 71.

NAY, Olivier. L'institutionnalisation de la région comme apprentissage des rôles. Le cas des conseillers régionaux. *Politix. Revue des sciences sociales du politique.* 1997, vol. 10, n°38, pp. 18 – 46.

NICOD, Marc et Luc GRYNBAUM. *Le solidarisme contractuel Mythe ou réalité ?* CEJEP. [en ligne] sur le site de l'Université de la Rochelle :

<https://cejep.univ-larochelle.fr/Le-solidarisme-contractuel-Mythe,143.html>

PAUGAM, Serge. *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté.* PUF, 2013

PICARD, France, OLYMPIO Noémie, MASDONATI Jonas et Marcelline BANGALI. Justice sociale et orientation scolaire : l'éclairage de l'approche par les « capacités » d'Amartya Sen.

L'orientation scolaire et professionnelle. 2015. [en ligne] :

DOI : 10.4000/osp.4515

PICARD, France et Noémie OLYMPIO. Présentation. Les politiques et les services publics liés à l'éducation, à l'orientation et au travail étudiés à l'aune des capacités : enjeux méthodologiques. *Recherches sociologies et anthropologiques.* 2016,47-2, pp.1-13.

PICARD, France, GRIS Sandrine et Claude LESSARD. *L'approche par les capacités liée à la réussite éducative appliquée à la prévention de la pauvreté chez les jeunes (0-20 ans)*. Rapport de recherche. Fondation Lucie et André Chagnon. Université Laval, Québec. 2017.

PILLON, Jean-Marie. *L'ombre sur la mesure. L'efficacité de Pôle emploi face aux pressions politiques, managériales et productives*. La nouvelle revue du travail. [En ligne], 2018. Disponible à cette adresse : DOI : 10.4000/nrt.3581

RAWLS, John. *Théorie de la justice*. Paris. Seuil. 1997. Points Essais.

REMY, Céline et Lynda LAVITRY. La quantité contre la qualité ? Des professionnels de l'emploi entre « esprit gestionnaire » et relation de service. *Revue française de Socio-Economie*. Paris. La Découverte. 2017/2, n°19, pp. 69-88.

RIST, Barbara et Sylvie ROUXEL, dir. *Tous Autonome ! Injonction des politiques sociales ou fabrication collective*. Université de Lille. Presses universitaires du Septentrion. 2018. Regard sociologique.

ROSANVALLON, Pierre. *Faire l'histoire du politique*. Esprit. N° 209/2, février 1995, pp. 25 – 42.

SAINSAULIEU, Renaud. *L'identité au Travail. Les effets culturels de l'organisation*. Paris. Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques. 2014. Références.

SANTIAGO DELEFOSSE, Marie et Maria DEL RIO CARRAL. *Les méthodes qualitatives en psychologie et sciences humaines de la santé*. Paris. Dunod. 2017. PsychoSud

SARFATI, François. *Construire l'emploi. Une sociologie des dispositifs en action*. Soutenance de thèse HDR (CEET, LISE, Cnam-CNRS). 17.11.2017.

SMITH, Andy. Travail politique et changement institutionnel : une grille d'analyse. *Sociologie du travail*. Janvier-Mars 2019. Vol. 61, n°1. [en ligne] : <http://journals.openedition.org/sdt/14261>

SEN, Amartya. *L'idée de justice*. Flammarion. 2012. Champs essais.

SCHWARTZ, Bertrand. *Rapport sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes. 1981 : Naissance de l'insertion*. Paris. Editions Apogée. Septembre 1981. Les penseurs sociaux.

THOENIG, Jean-Claude. Politique publique. Dans Laurie Bousaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 3e édition actualisée et augmentée*. Paris. Presses de Sciences Po. 2010, p. 420-427. Références.

TIFFON, Guillaume, MOATTY Frédéric, GLAYMANN Dominique et Jean-Pierre DURAND (dir.). *Le piège de l'employabilité. Critique d'une notion au regard de ses usages sociaux*. Rennes. Presses universitaires de Rennes, 2017. Des Sociétés.

TIMOTEO, Joaquim. Jeunes Européens non insérés : de la prise en compte des NEET à la « garantie jeunesse ». *Conditions de vie, travail, emploi - Les fiches Repères*. Injep. Mai 2016. [en ligne] : injep.fr/wp-content/uploads/2018/09/fr35_europe_neet_0.pdf

VAN CAMPENHOUDT, Luc, MARQUET Jacques et QUIVY Raymond. *Manuel de recherche en sciences sociales*. Paris. Dunod. 2017, 5^{ème} édition.

VÉRO, Josiane. Justice sociale et pauvreté. *Une comparaison des concepts de Rawls, Sen et Fleurbaey appliquée à des jeunes sortants du système éducatif*. 10^{èmes} journées d'études Céreq – Lasmus – JdL. Les journées du longitudinales dans l'analyse du marché du travail. Mai 2003.

ZUNIGO, Xavier. *L'apprentissage des possibles professionnels. Logiques et effets sociaux (des missions locales pour l'emploi des jeunes)*. Paris. Presses de Sciences Po. Sociétés contemporaines. 2008/2, n°70, pp.115-131.

Sources officielles

- Niveau européen :

1. **Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail.** *Les NEET – jeunes sans emploi, éducation ou formation : caractéristiques, coûts et mesures prises par les pouvoirs publics en Europe.* 2012.
 - a. Synthèse, 2 pages :
http://www.polynome-even.fr/fse-emploijeunes/Eurofound_dossier_neet_2012.pdf
 - b. Texte intégral, 172 pages : DOI : 10.2806/41578
2. **Journal officiel de l'Union européenne.** Recommandation du Conseil du 22 avril 2013 sur l'établissement d'une garantie pour la jeunesse. 2013/C 120/01. Publiée le 26 avril 2013. [En ligne] :
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2013.120.01.0001.01.FRA&toc=OJ%3AC%3A2013%3A120%3ATOC
3. **Commission européenne.** Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil d'Europe, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions. *Œuvrer ensemble pour les jeunes Européens. Un appel à l'action contre le chômage des jeunes.* 19.06.2013. 26 pages.
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10298&langId=fr>

- Niveau français :

1. **Ordonnance n°82-273** du 26 mars 1982 relative aux mesures destinées à assurer aux jeunes de seize à dix-huit ans une qualification professionnelle et à faciliter leur insertion sociale. [en ligne] sur le site de Légifrance :
<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006069325/2010-07-27/>
2. **Journal officiel de la République française. Loi n° 2005-32** du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. [en ligne]. Disponible sur le site Légifrance :
<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000806166/>
3. **DGEFP/SDPAE/MAJE/2009. Instruction** du 16 mai 2019 relative à la Stratégie pluriannuelle de performance des missions locales pour la période 2019-2022 :
https://www.unml.info/assets/files/espace-docu-ml/CPO/instruction_ml_signee.pdf
4. **Journal officiel de la République française. Décret n°2013-880** du 1er octobre 2013 relatif à l'expérimentation de la « garantie jeunes ». [en ligne]. 3 octobre 2013 [consulté le 3 mars 2020]. Disponible sur Légifrance à l'adresse :

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028022726/2013-10-03#JORFTEXT000028022726>

5. **DGEFP**. La boîte à outils pour le déploiement de la Garantie Jeunes. 25.10.2013. 21 pages :
http://pro.formationauvergne.com/sites/pro.formationauvergne.com/files/pictures/carif-oref/actus-agenda/boite_outils_garantie-jeunes_25_10_13.pdf
6. **DGEFP**. Questions / réponses Garantie Jeunes n°2 du 24 Avril 2015. 26 pages :
<https://www.unml.info/assets/files/actualies/representation-du-reseau/2015/questions-reponses-GJ-n-2-du-24-avril-2015.pdf>
7. **Sénat**. *Le revenu de base en France : de l'utopie à l'expérimentation. Comptes-rendus des auditions en réunion plénière de la mission d'information*. 9 juin 2016 :
<http://www.senat.fr/rap/r16-035/r16-03516.html>
8. **IGAS**. *Rapport sur le modèle économique des missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes*. Tome 1. 90 pages. Novembre 2016 :
https://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2016-061R_-_Tome_1_rapportv.pdf
9. **Journal officiel de la République française** N° 0300 du 27 décembre 2016. *Décret N°2016-1855 du 23 décembre 2016 relatif au parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie et à la garantie jeunes* :
<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000033692654/>
10. **Ministère du Travail**, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social. *Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA)*, 06.02.2017 :
<https://travail-emploi.gouv.fr/emploi/mesures-jeunes/pacea>
11. **DGEFP/MIJ**. **Instruction** n°2017/21 du 19 janvier 2017 relative à la mise en œuvre du parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) et de la Garantie Jeunes.
12. **DGEFP**. Annexe 6 : *Principales évolutions de la Garantie Jeunes*, 09.02.2018 :
https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/5-annexe_6_principales_evolutions_gj.docx.pdf

Annexes

4. **Annexe 1** : Questionnaire Sphinx diffusé à l'ensemble des salariés des Missions Locales d'Auvergne et Aquitaine
5. **Annexe 2** : Questionnaire sur l'ouverture de la Garantie Jeunes à d'autres opérateurs
6. **Annexe 3** : Guide d'entretien
7. **Annexe 4** : Récapitulatif des entretiens réalisés
8. **Annexe 5** : Cartographie de l'offre de remédiation sociale et professionnelle en Nouvelle Aquitaine et Auvergne-Rhône-Alpes
9. **Annexe 6** : Fiche de poste conseiller-e Garantie Jeunes
10. **Annexe 7** : Planning de Garantie Jeunes
11. **Annexe 8** : Tableau de présentation des dossiers en Garantie Jeunes

Annexe 1 : Questionnaire Sphynx diffusé à l'ensemble des salariés des Missions Locales d'Auvergne et Aquitaine

Madame, Monsieur,

Dans le cadre d'une étude universitaire sur la mise en œuvre de la Garantie Jeunes, nous souhaitons connaître à travers ce court questionnaire, votre avis sur ce dispositif mis à la disposition des Missions Locales entre 2013 et 2017.

Vous qui pratiquez la Garantie Jeunes au quotidien, votre avis nous est indispensable et essentiel !

Nous vous remercions pour le temps que vous consacrerez à cette étude.

Bonne journée !

NB : les données récoltées sont totalement anonymes.

Pratique professionnelle

L'enquête est anonyme mais quelques repères s'avèrent nécessaires pour le traitement des réponses.

- Quelle fonction exercez-vous ?

Conseiller-e "généraliste"

Conseiller-e Garantie Jeunes

Conseillère 1er accueil

Conseiller-e sur un autre dispositif ou action spécifique Assistant-e social-e

Chargé-e de projet Garantie Jeunes

Chargé-e de projet (autre que Garantie Jeunes) Directeur-trice (ou adjoint-e)

- Depuis combien de temps travaillez-vous au sein de cette Mission Locale ?

Moins d'un an

1-3 ans

3-5 ans

5-10 ans

10-20 ans

Plus de 20 ans

- Quelle est votre formation ?

Travail social
Insertion socioprofessionnelle
Enseignement et formation professionnelle (de base et pour adulte)
Psychologie
Management
Science de l'éducation
Animation socioculturelle
Commerce
Economie et gestion
Aucune formation
Autre formation :

- Quel est votre niveau d'étude ?

Niveau V ou infra V

Niveau IV

Niveau III

Niveaux I et II

La Garantie Jeunes, ses objectifs et ses valeurs

La Garantie Jeunes a été instaurée avec pour objectif d'accompagner les jeunes de 16 à moins de 26 ans en situation de précarité sociale et financière vers l'autonomie par l'emploi au travers d'une démarche personnalisée et une garantie de ressource.

- Saviez-vous que l'accompagnement Garantie jeunes devra permettre aux jeunes bénéficiaires :
 - D'être autonome dans les actes de la vie quotidienne qui pourraient entraver la gestion de leur parcours professionnel : oui / non
 - De développer sa culture professionnelle, se familiariser avec les règles de la vie en entreprise, acquérir progressivement un socle de compétences nécessaires à leur accès à l'emploi : oui / non
 - De maîtriser les compétences sociales et professionnelles fondamentales, ainsi que les savoir de base (écriture, lecture, calcul et raisonnement logique) et l'utilisation de nouvelles technologies : oui / non
- Partagez-vous ces objectifs ?
 - Pas du tout - Plutôt non - Plutôt oui - Tout à fait

- Avez-vous les moyens d'atteindre ces objectifs avec la Garantie Jeunes ?
Pas du tout Plutôt non Plutôt oui Tout à fait
- Saviez-vous que, dans le cadre de la Garantie Jeunes, le travail avec le conseiller en mission locale doit permettre aux jeunes :
 - De développer leurs compétences sociales, sens de la responsabilité, citoyenneté, confiance en soi, pratique de l'entraide et de la coopération : oui / non
 - De se créer un réseau social et professionnel, et d'identifier leurs aptitudes et capacités, acquises au travers de leurs expériences, y compris non professionnelles : oui / non
 - D'apprendre à valoriser leur potentiel auprès des employeurs : sens de l'organisation, minutie, gestion de budget, maîtrise de la communication verbale et non verbale, écrits professionnels, calcul et utilisation des outils de bureautique ou du web... : oui / non
 - D'être outillés pour accéder au monde de l'entreprise (recherche d'immersion en entreprise, enquêtes métiers, rencontres et visites d'entreprises...) : oui / non
 - D'utiliser l'ensemble des situations professionnelles mobilisées tout au long de l'année pour construire une expérience valorisable auprès des employeurs : oui / non

- Partagez-vous les objectifs de ces missions ?
Pas du tout - Plutôt non - Plutôt oui - Tout à fait

Les conseiller-es dédié.es à la Garantie Jeunes ont-ils la possibilité de réaliser l'ensemble de ces missions dans le cadre de la Mission Locale ? (**direction ML**).
Pas du tout - Plutôt non - Plutôt oui - Tout à fait

- Avez-vous les moyens de réaliser l'ensemble de ces missions dans le cadre de la Garantie Jeunes ? (**conseiller-e ML**)
Pas du tout - Plutôt non - Plutôt oui - Tout à fait

La stratégie de mise en œuvre et les objectifs de la Garantie Jeunes vous semblent ils clairs ?
Pas du tout - Plutôt non - Plutôt oui - Tout à fait

La Garantie Jeunes, son public.

Le public cible de la Garantie jeunes est constitué de jeunes de 16 à moins de 26 ans : NEET (Neither in Employment or in Education or Training) : ni en étude, ni en emploi, ni en formation ; sans soutien familial, en situation de précarité (avec des ressources ne dépassant pas 472,37€).

- Connaissez-vous les critères d'éligibilité à la Garantie Jeunes ?
Oui - Non
- Appliquez-vous ces critères de manière stricte ?
Pas du tout - Plutôt non - Plutôt oui - Tout à fait
- Etes-vous d'accord avec ces critères d'éligibilité ?
Pas d'accord du tout - Plutôt pas d'accord - Plutôt d'accord - Tout à fait d'accord
- Avez-vous des objectifs chiffrés d'entrées sur la Garantie Jeunes ?
Oui - Non
- Si oui, qui les définit ?

L'arrivée de la Garantie Jeunes dans votre pratique professionnelle

La Garantie Jeunes est arrivée au sein des Missions Locales entre 2013 (phase d'expérimentation) et 2017 (généralisation). Sa mise en œuvre a pu entraîner des modifications dans votre pratique professionnelle.

- A quel moment la Garantie Jeunes est-elle arrivée dans votre structure ?
Format : mm/aaaa
- La Garantie Jeune vous semble-t-elle ?
Indispensable - Utile - Moyennement utile - Inutile
- Diriez-vous que c'est un dispositif :
Novateur - Redondant - Ni l'un, ni l'autre
- La Garantie Jeunes est :
Très bien pensée

Bien pensée
Mal ajustée
Déconnectée des besoins des conseiller-es

- Diriez-vous que l'arrivée de la Garantie Jeunes a modifié votre pratique professionnelle ?
(question également posée sous une autre formulation aux directions)
Oui - Non
- Je ne suis pas concerné-e, j'ai été recruté-e sur un poste de conseiller-e dédié à la Garantie Jeunes
- Si oui, de quelle manière ?
Très favorablement

Favorablement

Plutôt défavorablement

Très défavorablement
- Si défavorablement ou très défavorablement, à cause de :
La charge de travail liée à l'animation de groupe

La charge de travail liée à l'administratif

La charge de travail globale

Un éloignement trop important du métier de conseiller "classique"

Autre : précisez :
- Si favorablement, grâce à :
L'animation de groupe

L'efficacité liée à la prise en charge globale du jeune

Un portefeuille de suivi individuel moins important

Absence de routine professionnelle

La liberté de mettre en place des ateliers innovants

Autre : précisez
- Lors de l'arrivée de la Garantie Jeunes, vous a-t-on demandé votre avis sur sa mise en œuvre ?
Pas du tout - Plutôt non - Plutôt oui - Tout à fait

- Si plutôt oui ou tout à fait, votre avis / vos propositions ont-ils été respectés ?
Pas du tout - Plutôt non - Plutôt oui - Tout à fait
- Avez-vous le sentiment d'avoir contribué à la mise en œuvre de la Garantie Jeunes au sein de votre structure ?
Pas du tout - Plutôt non - Plutôt oui - Tout à fait
- Pour quels besoins proposez-vous la Garantie Jeunes à un jeune éligible ?
L'accompagnement vers l'autonomie
L'accès à l'emploi
La définition d'un projet personnel (non professionnel, ni de formation)
La définition d'un projet professionnel et/ou de formation
Régularisation de situation sociale complexe (accès au soin, logement, administratif, etc.)

Merci de bien vouloir classer les réponses pertinentes par ordre d'importance (1 = le plus important, 4= le moins important).

Votre pratique professionnelle en tant que conseiller-e dédié.e à la Garantie Jeunes

- Concernant le programme de la Garantie Jeunes, vous sentez-vous libre du contenu des ateliers que vous proposez aux jeunes ?
Pas du tout - Plutôt non - Plutôt oui - Tout à fait
- Si pas du tout ou plutôt non, il est :
Imposé par l'Europe
Imposé par l'État
Imposé par la Direction
Co-construit avec la direction
Co-construit avec les jeunes
Co-construit avec les jeunes et la direction

Les jeunes et la Garantie Jeunes

- Les jeunes ont-ils la possibilité de donner leur avis sur le contenu de la Garantie Jeunes ?
Oui – Non

- Si oui, peut-il être pris en compte ?
Jamais
Rarement - Occasionnellement - Assez souvent - Très souvent

- Pensez-vous que la participation active des jeunes est un élément clé pour la réussite de leur parcours en Garantie Jeunes ?
Oui – Non

- Concernant le programme de la Garantie Jeunes, vous sentez-vous libre du contenu des ateliers proposés aux jeunes ?
Pas du tout - Plutôt non - Plutôt oui - Tout à fait

- Si plutôt non ou pas du tout, Pourquoi ?
Il est imposé par l'Europe

Il est imposé par l'État

Il est co-construit avec les équipes

Il est co-construit avec les jeunes

Il est co-construit entre les équipes et les jeunes

Contexte institutionnel et Garantie Jeunes

- Diriez-vous que :
 - La Garantie Jeunes est un dispositif français
 - La Garantie Jeunes est la mise en œuvre nationale d'un dispositif européen
 - L'Europe et la France ont co-construit la Garantie Jeunes
 - L'Europe a incité la France à mettre en place un dispositif pour les jeunes NEETs
 - La France a mis en œuvre la Garantie Jeunes et a utilisé les fonds européens pour la développer

Le raccrochage social des NEETs

- Diriez-vous que la Garantie Jeunes est un dispositif de "raccrochage social" ?
Tout à fait d'accord
D'accord
Pas d'accord
Pas du tout d'accord
Ce n'est pas un terme adapté

Questionnaire Mission Locale - Note de cadrage

- **Pratique professionnelle :**

- Quelle fonction exercez-vous ?
- Depuis combien de temps travaillez-vous en Mission Locale ?
- Quelle est votre formation ?

- **La garantie Jeunes, ses objectifs et ses valeurs :**

- ✓ Saviez-vous que l'accompagnement GJ devrait permettre au jeune bénéficiaire :
- ✓ D'être autonome dans les actes de la vie quotidienne qui pour (...)
- ✓ De développer sa culture professionnelle, se familiariser (...)
- ✓ De maîtriser les compétences sociales et professionnelles (...)

- Connaissez-vous ces objectifs ?
- Partagez-vous ces objectifs ?
- Avez-vous les moyens d'atteindre ces objectifs avec la Garantie Jeunes ?

- Saviez-vous que, dans le cadre de la GJ, le travail avec le conseiller en ML doit permettre au jeune :
- ✓ De développer compétences sociales, sens de la responsabilité (...)
- ✓ De se créer un réseau social et professionnel, et d'identifier (...)
- ✓ D'apprendre à valoriser leur potentiel auprès des employeurs (...)
- ✓ D'être outillé pour accéder au monde de l'entreprise (...)
- ✓ D'utiliser l'ensemble des situations professionnelles mobilisées (...)

- Connaissez-vous les missions des conseiller-es en charge de la GJ ?

- Les conseiller-es dédiés à la Garantie Jeunes ont-ils la possibilité de réaliser l'ensemble de ces missions dans le cadre de la GJ ?

- Partagez-vous les objectifs de ces missions ?

- Avez-vous les moyens de réaliser l'ensemble de ces missions dans le cadre de la GJ ?

- La stratégie de mise en œuvre et les objectifs de la Garantie Jeunes vous semblent-ils clairs ?

- **La Garantie Jeunes, son public**

- Connaissez-vous les critères d'éligibilité à la Garantie Jeunes ?

- Appliquez-vous ces critères de manière stricte ?
- Etes-vous d'accord avec ces critères d'éligibilité ?
- Avez-vous des objectifs chiffrés d'entrées sur la Garantie Jeunes ?
- **L'arrivée de la Garantie Jeunes dans votre pratique professionnelle** (*questions à destination des conseiller GJ et direction*)
 - Depuis quand la GJ est-elle arrivée dans votre structure ?
 - La Garantie Jeune vous semble-t-elle ?
 - Diriez-vous que c'est un dispositif :
 - La Garantie Jeunes est :
 - Diriez-vous que l'arrivée de la Garantie Jeunes a modifié votre pratique professionnelle ?
 - De quelle manière ? (A cause de / Grâce à)
 - Avez-vous le sentiment d'avoir contribué à la mise en œuvre de la GJ dans au sein de votre structure ?
 - Votre avis / vos propositions ont-ils été respectés ?
 - Pour quels besoins proposez-vous la Garantie Jeunes à un jeune éligible ?
- **Pratique professionnelle et GJ (questions à destination des conseiller GJ et direction)**
 - Vous sentez-vous libre du contenu que vous proposez aux jeunes ?
- **Les jeunes et la GJ**
 - Les jeunes ont-ils la possibilité de donner leur avis sur le contenu de la GJ ?
 - Peut-il être pris en compte ?
 - Pensez-vous que la participation active des jeunes est un élément clé pour la réussite de leur parcours en GJ ?

- **Contexte institutionnel et GJ**

- En matière d'autonomie des jeunes, les dispositifs innovants devraient être développés par :
- Selon vous, la Garantie Jeunes est un dispositif UE, État, les décideurs régionaux, les acteurs du territoire

- **Le raccrochage social des NEETs**

- Diriez-vous que la Garantie Jeunes est un dispositif de "raccrochage social » ?

Annexe 2 : Questionnaire sur l'ouverture de la Garantie Jeunes à d'autres opérateurs

- **Pensez-vous que la Garantie Jeunes va être ouverte à d'autres opérateurs ?**
 - Non, pas du tout
 - Peu probable
 - Peut-être
 - Probablement
 - Certainement
- **Cette hypothèse d'une ouverture à d'autres opérateurs vous préoccupe-t-elle ?**
 - Non, pas du tout
 - Non, pas vraiment
 - Indifférent.e
 - Oui, un peu
 - Oui, beaucoup
- **En cas d'ouverture à d'autres opérateurs, cela impacterait-il votre activité ?**
 - Non, pas du tout
 - Non, un peu
 - Neutre
 - Oui, un peu
 - Oui, beaucoup
- **D'autres opérateurs vous semblent-t-ils compétents pour faire de la Garantie Jeunes ?**
 - Non, aucun
 - Oui, certains opérateurs
 - Oui, tout le monde peut faire de la Garantie Jeunes
- **Une ouverture à d'autres opérateurs serait-elle, pour vous, une mise en concurrence de la Mission Locale ?**
 - Non, pas du tout
 - Non, un peu
 - Neutre
 - Oui, un peu
 - Oui, beaucoup

Niveau macro : législateur national et européen

- **Présentation du dispositif :**

- Contexte de sa mise en œuvre : négociation, constat initial, mise à l'agenda, ...
- En quoi est-il novateur / comble-t-il un manque ? (Public ? Format ? Référentiel d'action ?)
- Objectif ? Sert-il à « régler » un problème ? Si oui, lequel ? Comment et grâce à quoi ?
- Définir le public ?

- **Philosophie du dispositif**

- Référentiel d'action
- Approche capacitante ? De quelle manière (dans sa mise en œuvre ? Dans son contenu ? Dans son déroulé ?). « Critères » permettant de valider ou invalider cette approche capacitante ?

- **Garantie Européenne pour la Jeunesse / Garantie Jeunes**

- Min Emploi - DG Emploi, affaires sociales et inclusion => rôle de chacun ? Hiérarchie ? Coordination ?
- Lien GEJ et GJ ?
- GJ = même référentiel d'action que la GEJ ?
- Qu'est-ce que cela signifie pour vous « approche capacitante » ?

- Dans l'affirmative :

- Tester la variable : « déclinaison nationale » : la GEJ n'est pas un dispositif, la GJ, oui => la soumission à une mise en œuvre nécessite une lecture plus pragmatique du référentiel d'action, aux dépens de l'approche capacitante.
- Tester la variable « sémantique » : on ne met pas la même chose lorsque l'on parle de « capacités / capabilités » à la CE et au Min de l'emploi.

- Dans la négative :

- Chercher à comprendre pourquoi il y a confusion/collusion => variable sémantique (youth guarantee / young guarantee) Variable politique (enjeux politiques concernant ce public)

- **Pour la Garantie Jeunes :**

- Coordination : qui, comment et pourquoi ?
- Pourquoi les ML ?
- Qui oriente et sur quels critères ?
- Volumétrie ?
- Impacts de la généralisation de la GJ : sur le dispositif, sur l'organisation des ML et sur le métier de conseiller ?

- **« Raccrochage social » :**

- Qu'est-ce que cela signifie pour vous ?
- A quoi cela correspondrait-il / Qu'est-ce que cela recouvre ?
- Objectif : tester la pertinence de la notion de raccrochage « social »

- **Présentation du dispositif :**

- Contexte de sa mise en œuvre : négociation, constat initial, mise à l'agenda, ...
- En quoi est-il novateur / comble-t-il un manque ? (Public ? Format ? Référentiel d'action ?)
- Objectif ? Sert-il à « régler » un problème ? Si oui, lequel ? Comment et grâce à quoi ?
- Définir le public ?
- Rôle / place dans la mise en œuvre du dispositif

- **Philosophie du dispositif**

- Référentiel d'action
- Approche capacitante ? De quelle manière (dans sa mise en œuvre ? Dans son contenu ? Dans son déroulé ?) « Critères » permettant de valider ou invalider cette approche capacitante ?

- **Pour la Garantie Jeunes :**

- Coordination : qui, comment et pourquoi ?
- Pourquoi les ML ?
- Qui oriente et sur quels critères ?
- Volumétrie ?
- Impacts de la généralisation de la GJ : sur le dispositif, sur l'organisation des ML et sur le métier de conseiller ?

- **« Rattachement social » :**

- Qu'est-ce que cela signifie pour vous ?
- A quoi cela correspondrait-il / Qu'est-ce que cela recouvre ?
- Objectif : tester la pertinence de la notion de rattachement « social »

• **Présentation du dispositif :**

- Contexte de sa mise en œuvre : négociation, constat initial, mise à l'agenda, ...
- En quoi est-il novateur / comble-t-il un manque ? (Public ? Format ? Référentiel d'action ?)
- Objectif ? Sert-il à « régler » un problème ? Si oui, lequel ? Comment et grâce à quoi ?
- Définir le public ?
- Rôle / place dans la mise en œuvre du dispositif

• **Philosophie du dispositif**

- Est-ce que la GJ permet au jeune de mener son projet librement ?
- Comment le dispositif permet-il de répondre à la demande des jeunes ? Et à quelle(s) demande(s) peut-il répondre ?
- Référentiel d'action
- Approche capacitante ? De quelle manière (dans sa mise en œuvre ? Dans son contenu ? Dans son déroulé ?) « Critères » permettant de valider ou invalider cette approche capacitante ?
- Que pensez-vous du dispositif ?

• **Pour la Garantie Jeunes :**

- Coordination : qui, comment et pourquoi ?
- Pourquoi les ML ?
- Qui oriente et sur quels critères ?
- Volumétrie ?
- Impacts de la généralisation de la GJ : sur le dispositif, sur l'organisation des ML et sur le métier de conseiller ?

• **« Raccrochage social » :**

- Qu'est-ce que cela signifie pour vous ?
- A quoi cela correspondrait-il / Qu'est-ce que cela recouvre ?

- **Présentation du dispositif :**

- Contexte de sa mise en œuvre : négociation, constat initial, mise à l'agenda, ...
- En quoi est-il novateur / comble-t-il un manque ? (Public ? Format ? Référentiel d'action ?)
- Objectif ? Sert-il à « régler » un problème ? Si oui, lequel ? Comment et grâce à quoi ?
- Définir le public ?
- Rôle / place dans la mise en œuvre du dispositif

- **Philosophie du dispositif**

- Est-ce que la GJ permet au jeune de mener son projet librement ?
- Comment le dispositif permet-il de répondre à la demande des jeunes ? Et à quelle(s) demande(s) peut-il répondre ?
- Référentiel d'action
- Approche capacitante ? De quelle manière (dans sa mise en œuvre ? Dans son contenu ? Dans son déroulé ?). « Critères » permettant de valider ou invalider cette approche capacitante ?
- Que pensez-vous du dispositif ?

- **Pour la Garantie Jeunes :**

- Coordination : qui, comment et pourquoi ?
- Pourquoi les ML ?
- Qui oriente et sur quels critères ?
- Volumétrie ?
- Métier exercé par les conseillers GJ
- Marge de manœuvre (dans l'orientation et l'application du dispo)
- Impacts de la généralisation de la GJ : sur le dispositif, sur l'organisation des ML et sur le métier de conseiller ?

- **« Raccrochage social » :**

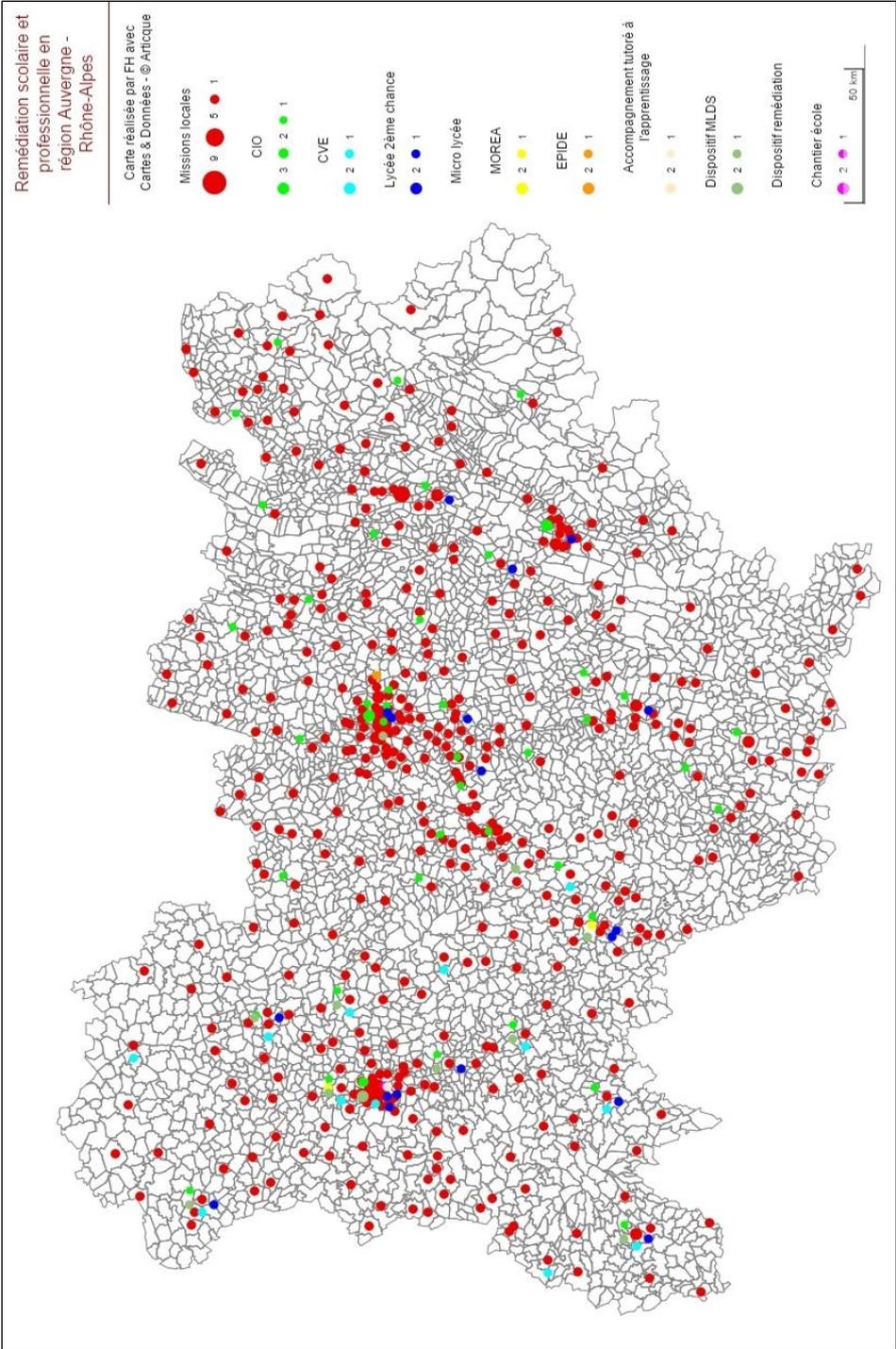
- Qu'est-ce que cela signifie pour vous ?
- A quoi cela correspondrait-il / Qu'est-ce que cela recouvre ?

Annexe 4 : Récapitulatif des entretiens réalisés

Prénom Nom	Identité	Commentaire	Exploratoire	Investigateur
	CIO Lyon		+	
A.D	Conseiller CESE Président de la commission « insertion des jeunes » au Conseil d'orientation des politiques de jeunesse		+	
Adrien	Jeunes GJ Mission Locale Maison		+	
A. puis S. puis G. puis O.B	Equipe conseiller-es GJ + Dir. Adjoint ML Maison	Noms par ordre d'apparition dans l'entretien	+	
B.Z	Sociologue, Directrice d'études EHESS	Entretien investg		+
C.C	Conseillère GJ ML Bibliothèque		+	
O.F	ARML NA		+	
W.F	Conseillère GJ ML Graves		+	
Claire Marie	Jeunes GJ MLMG		+	
E.F	Team Leader Youth Employment - Commission Européenne	2 enregistrements	+	
O.I	Responsable pôle lutte contre le décrochage scolaire Ministère de l'Education, de la jeunesse et de la Vie associative		+	
E.I	Psdt CR Centre Val de Loire Psdt délégué ARF		+	
O.J	Coordinatrice Injep			+
François Sarfati	Enseignant chercheur CNAM CEET			+
B.R	Ex-directeur de cabinet DGEFP		+	
I.D	European Trade Union Institute		+	
U.M	CGT Mission Locale		+	
M.U	Conseiller Education - Région de France		+	
Josiane Vero	Economiste, Ingénieure de recherche Céreq			+
Jérôme Ballet	Enseignant chercheur au Gretha	Non retranscrit	+	
Joël	Jeunes GJ ML Bibliothèque		+	
G.O	Chef de projet DGEFP		+	
H.O	Directeur ML Riom	2 enregistrements	+	
Léa	Jeunes GJ ML Bibliothèque		+	
M.B	ETUI		+	
M.E	Coordinatrice GJ ML Bibliothèque		+	
M.E	Coordinatrice GJ ML Bibliothèque	Informel non enregistré, non retranscrit (journal de terrain)	+	
N.P et C.P	Conseillère et coordinatrice GJ ML Piscine		+	

O.B	Directeur adjoint Mission Locale Maison	Informel non enregistré, non retranscrit (journal de terrain)	+	
Observation 1 ^{er} jour GJ	Mission Locale Maison 6.05	Non retranscrit	+	
Observation 1 ^{er} jour GJ	Mission Locale Maison 4.06	Non retranscrit	+	
Observation 1 ^{er} jour GJ	ML Bibliothèque 24.06	Non retranscrit	+	
Observation 1 ^{er} jour GJ	ML Piscine16.09	Non retranscrit	+	
P.G et N.P	Conseillères GJ	Informel, non enregistré, non retranscrit	+	
Robin VOS	Doctorant en économie : "Education, Aspirations and Well-Being; a Capability based approach of the French Secondary Schooling System"	Non retranscrit	+	
S.B	Conseillère GJ Mission Locale Maison		+	
S.B	Conseillère GJ Mission Locale Maison	Informel non enregistré, non retranscrit (journal de terrain)	+	
N.V	Délégué Général UNML		+	
S.M	Conseillère ML Bibliothèque		+	
S.Q	Directrice de mission MEDEF		+	
S. et N.	Conseillère GJ ML Riom		+	
E.A	Animateur Régional ARML			+

Annexe 5 : Cartographie de l'offre de remédiation sociale et professionnelle en Nouvelle Aquitaine et Auvergne Rhône Alpes





Bordeaux, le 13 avril 2015

FICHE DE POSTE

Emploi repère CCN : **CONSEILLER NIVEAU II**

Intitulé de poste : **Référent Garantie Jeunes**

CONTEXTE ET DEFINITION

La Garantie Jeunes est une des mesures nouvelles issues du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté le 21 janvier 2013.

La Garantie Jeunes vise l'insertion professionnelle et l'acquisition d'autonomie par le jeune. Au terme de l'accompagnement, le jeune devra être employable, en capacité de débiter une activité professionnelle, et/ou une qualification.

La garantie jeunes ne se substitue pas aux prestations sociales existantes, elle n'est pas un droit ouvert mais un programme d'accompagnement ciblé et contractualisé.

Elle se compose :

- *D'une garantie d'une première expérience professionnelle par un accompagnement dans un parcours dynamique et la multiplication de périodes de travail ou de formation,*
- *D'une allocation forfaitaire mensuelle versée au bénéficiaire de l'accompagnement,*

L'objectif de l'accompagnement est de créer des liens directs, immédiats et privilégiés entre les jeunes et les employeurs, comme vecteurs du développement de l'autonomie sociale et professionnelle des jeunes accompagnés et facteurs de développement économique du territoire.

Le Référent Garantie Jeunes intervient au sein du secteur « Garantie Jeunes » de la mission locale de Bordeaux.

Il est placé sous la hiérarchie du responsable de secteur en charge du dispositif.

De par sa fonction, il met en œuvre :

- **Une offre de service à destination des jeunes** : Il organise et anime les actions collectives en direction des bénéficiaires du programme et assure un accompagnement individuel.
- **Une offre de service à destination des employeurs** : Il prospecte, développe et anime un réseau ciblé d'employeurs mobilisables dans la mise en œuvre d'immersions professionnelles. Il informe sur les mesures et contrats aidés et assure une prospection ciblée en vue de récolter des offres d'emploi correspondants aux profils du public Garantie Jeunes.

L'animation du processus d'accompagnement est mise en œuvre par un binôme de conseillers dédiés et affectés à temps plein tant auprès des jeunes que des employeurs.

Le suivi individualisé se réalise au sein de la Mission Locale comme à l'extérieur, et en particulier dans les entreprises.

Il travaille de manière parfaitement concertée :

- avec les Conseillers,
- avec les Référents thématiques (Emploi, Parrainage, Vie quotidienne...)
- avec les autres membres de la Mission Locale,
- avec le responsable de secteur du dispositif sous la responsabilité hiérarchique duquel il est placé.

DESCRIPTIF DES FONCTIONS

1 – Organiser et mettre en œuvre les prestations d’accompagnement des publics (actions collectives et accompagnement individuel)

- Préparer et animer les accueils collectifs des jeunes pour les informer et les documenter sur le rôle de la Mission Locale, le dispositif Garantie Jeunes, la notion d’itinéraire et d’engagements, les métiers, les dispositifs de formation, les mesures sociales existantes et leurs droits.
- Mettre en œuvre un accompagnement intensif individualisé dans le collectif durant 6 semaines, portant sur l’acquisition des compétences suivantes :
 - o Compétences sociales
 - o Compétences fortes
 - o Compétences clés
 - o Compétences professionnelles
- Assurer un appui individuel personnalisé et réactif pendant toute la durée du programme.
- Identifier la situation du jeune et ses demandes.
- S’assurer du respect des engagements des jeunes dans le cadre du cahier des charges du dispositif (présence, implication dans les démarches, rythme des périodes en entreprise)

2 - Mettre en œuvre des solutions adaptées à la situation des jeunes tout au long de leur parcours

- Permettre au jeune d’acquérir les compétences sociales et professionnelles indispensables à son insertion professionnelle (communication verbale et non verbale, écrits professionnels, appréhender des raisonnements logiques, maîtrise d’un premier niveau d’utilisation d’une messagerie et des outils bureautiques).
- Permettre au jeune d’être autonome dans les actes de la vie quotidienne qui pourraient entraver la gestion de son parcours professionnel (santé, logement, démarches administratives, mobilité, citoyenneté).
- Permettre au jeune de développer sa propre capacité à devenir acteur de son parcours (identification des compétences, codes de l’entreprise, savoir communiquer, maîtriser les techniques de recherche d’emploi).
- Permettre au jeune de développer sa culture professionnelle (connaissance du bassin d’emploi et du tissu économique local, savoir-être professionnel, règles de sécurité en entreprise...).
- Permettre au jeune d’acquérir des compétences techniques spécifiques à un poste de travail par des mises en situation professionnelles accompagnée et apprenantes.
- Eclairer et faciliter la décision du jeune pour les choix qu’il doit opérer, l’aider à se projeter en mesurant les effets de ces choix.
- Soutenir et Accompagner les jeunes dans les démarches de mise en situation professionnelle

Annexe 7 : Planning de Garantie Jeunes

Planning d'intégration Garantie Jeunes Juin 2019					
COHORTE 96					
	Lundi 24/06	Mardi 25/06	Mercredi 26/06	Jeudi 27/06	Vendredi 28/06
MATIN 9h30 - 12h30	Accueil - Présentation du dispositif - Règlement intérieur - Signature des CERFA	"Exprimes-toi" José Carrasco 10h	Démarches : Ciblage d'entreprises & Recherches de stages /emploi	Démarches : Ciblage d'entreprises & Recherches de stages /emploi	Raisonnement Logique Ave et Cible / Aksis
APRES-MIDI 14h00 - 17h00	Lundi 01/07	Mardi 02/07	Mercredi 03/07	Jeudi 04/07	Vendredi 05/07
MATIN 9h30 - 12h30	Parcours Santé Jeunes CPAV 10h00	Présentation 2 minutes	Démarches : Ciblage d'entreprises & Recherches de stages /emploi	Démarches : Ciblage d'entreprises & Recherches de stages /emploi	Histoires de Vie MIDA
APRES-MIDI 14h00 - 17h00	1/2 GROUPE Mail Pro & Rédaction des outils groupe Samia (salle informatique)	1/2 GROUPE Mail Pro & Rédaction des outils groupe Mélissa (salle informatique)	De l'égalité Hommes/Femmes CLOFF 14h30	Préparation aux entretiens	Intervention RGIS
MATIN 9h30 - 12h30	Techniques de prospection et Réseaux	Intervention ALTERNANCE GIRONDE	Bilan de Santé Centre d'exams de santé 5 avenue Robert Schuman 33130 BEGLES	Jeudi 11/07	Vendredi 12/07
APRES-MIDI 14h00 - 17h00	Démarches : Ciblage d'entreprises & Recherches de stages /emploi	Mon Marché du Travail (salle informatique)	Visite entreprise STEF Pessac	Démarches : Ciblage d'entreprises & Recherches de stages /emploi	Démarches : Ciblage d'entreprises & Recherches de stages /emploi
MATIN 9h30 - 12h30	Bilan du collectif <i>Flora</i>	Entretiens individuels	Entretiens individuels	Démarches : Ciblage d'entreprises & Recherches de stages /emploi	Démarches : Ciblage d'entreprises & Recherches de stages /emploi
APRES-MIDI 14h00 - 17h00	Démarches : Ciblage d'entreprises & Recherches de stages /emploi	Entretiens individuels	Entretiens individuels	Démarches : Ciblage d'entreprises & Recherches de stages /emploi	Démarches : Ciblage d'entreprises & Recherches de stages /emploi
Référents Garantie Jeunes		Partenaires de la Mission Locale de Bordeaux	Démarches en autonomie	Visite extérieure	Référents de cohorte:



Le raccrochage professionnel des NEETs en Garantie Jeunes : de l'expérimentation à l'industrialisation du dispositif.

Résumé : Cette thèse analyse le processus de développement de la Garantie Jeunes en région Nouvelle-Aquitaine. La Garantie Jeunes est un dispositif à destination des jeunes NEETs (Not in Employment, Education or Training) vulnérables à la main des Missions Locales qui s'articule autour d'un accompagnement collectif intensif et d'une allocation conditionnelle équivalente par son montant au Revenu de Solidarité Active (RSA). En s'appuyant sur une étude multiscalaire basée sur une enquête de terrain approfondie auprès de trois Missions Locales de Nouvelle Aquitaine, cette recherche vise à comprendre le processus d'industrialisation et d'institutionnalisation d'un dispositif d'abord expérimental sur dix départements, jusqu'à sa généralisation sur l'ensemble du territoire national et régional. Au-delà du de l'analyse du processus de généralisation de la Garantie Jeunes, cette thèse propose également de mesurer l'impact sur l'organisation interne des Missions Locales d'un dispositif top-down semblant aller à l'encontre des valeurs fondatrices qu'elles défendent. Cet impact vise notamment la professionnalité des « Conseiller-es Garantie Jeunes » qui se retrouvent à devoir gérer de l'animation collective, de l'accompagnement individuel mais surtout une allocation. Enfin, la thèse explore l'effet de ce dispositif d'action publique sur les « jeunes Garantie Jeunes », qui, pour se maintenir dans ce dispositif, se retrouvent alors confrontés à une exigence de conformation aux attentes institutionnelles pour pouvoir bénéficier de l'allocation et d'un accompagnement vers l'emploi. La phase intensive collective est le temps fort de la Garantie Jeunes ; son observation a permis de recueillir et analyser les effets de ce dispositif sur leurs aspirations sociales et professionnelles.

Mots-clés : Analyse des politiques publiques / Analyse processuelle / Garantie Jeunes / Industrialisation / Institutionnalisation / Approche par les capacités.

The Professional Insertion of NEETs through the Garantie Jeunes: from experimentation to industrialization.

Abstract : This doctoral thesis analyses the process by which the Garantie Jeunes ("Youth Guarantee") policy was developed in the Nouvelle-Aquitaine region of France. This policy is directed at vulnerable young people who are not in employment, education, or training (NEETs) through local youth centres (Missions Locales). It operates around intensive collective support and a conditional benefit payment that is equivalent in amount to the Revenu de Solidarité Active (RSA). Through a multi-level methodology based on in-depth fieldwork with three Missions Locales in Nouvelle-Aquitaine, this research aims to provide an understanding of the process of industrialization and institutionalisation of an initially experimental program trialled in six areas, through to its eventual extension to the region and national territory as a whole. Beyond the analysis of the process by which the Garantie Jeunes policy was generalised, this thesis also proposes an evaluation of its impact on the internal organisation of the Missions Locales, given this is a top-down policy that appears to go against the founding values of these youth structures. This impact particularly concerns the professionalism of the "Youth Guarantee Counsellors" who found themselves having to manage collective training, individual assistance, and benefit payments. Finally, the thesis explores the effect of this public policy on the young people themselves, who – in order to benefit from this "guarantee" as well as the payment and assistance finding work it entails – had to conform to institutional expectations. The intense collective support phase is a key part of the Garantie Jeunes and being able to observe and analyse it allows us to grasp the effects of this policy on young NEETs' social and professional aspirations.

Keywords : Public policy analysis/ Processual analysis / Garantie Jeunes / industrialization / institutionalization/ capability approach.