



HAL
open science

Interactions d'acteurs de la mise en œuvre des politiques d'insertion professionnelle des jeunes. Cas des Missions locales dans la mise en œuvre des dispositifs d'insertion professionnelle des jeunes

Fatchima Bala-Arabé

► To cite this version:

Fatchima Bala-Arabé. Interactions d'acteurs de la mise en œuvre des politiques d'insertion professionnelle des jeunes. Cas des Missions locales dans la mise en œuvre des dispositifs d'insertion professionnelle des jeunes. Sciences cognitives. Conservation National des Arts et Métiers, 2023. Français. NNT: . tel-04527393v2

HAL Id: tel-04527393

<https://hal.science/tel-04527393v2>

Submitted on 17 Jun 2024

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

École doctorale Abbé Grégoire

Centre de recherche sur le travail et le développement - CRTD, EA4132

THÈSE

Présentée par : **Fatchima Bala-Arabé**

Date prévue de soutenance : 13 novembre 2023

Pour obtenir le grade de : **Docteur d'HESAM Université**

Préparée au : **Conservatoire national des arts et métiers**

Discipline : **Section CNU 70**

Sciences humaines et humanités nouvelles, spécialité Sciences de l'éducation – travail social

**Interactions d'acteurs de la mise en œuvre des politiques
d'insertion professionnelle des jeunes**

**Cas des Missions locales dans la mise en œuvre des dispositifs d'insertion
professionnelle des jeunes**

THÈSE codirigée par

Patrick WERQUIN, Professeur d'économie, Cnam & **Even LOARER**, Professeur émérite
de psychologie, Cnam

Jury

Louis-André Vallet, Directeur de recherche en sociologie, CNRS

Rapporteur

T

Laurence Lizé, MCF HDR en économie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Rapporteur

H

Isabelle Recotillet, consultante, économiste, IR2, LEST

Examinatrice

È

Valérie Cohen-Scali, Professeure de psychologie, Cnam

Examinatrice

S

Jacques Freyssinet, Professeur émérite d'économie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Membre invité

E

Remerciements

Ce travail de recherche n'aurait jamais pu voir le jour sans le rôle important joué par mes directeurs de thèse, Patrick Werquin et Even Loarer. Je tiens à leur exprimer ma sincère gratitude.

Mes remerciements à mon comité de thèse, Valérie Cohen-Scali et Isabelle Recotillet, pour leur précieux suivi qui a permis de mener à bien ce travail.

Mes remerciements à toutes les personnes que j'ai rencontrées qui ont contribué de près ou de loin à ce travail de recherche.

Ce travail a été possible grâce à vous tous.

Résumé

Trois grands acteurs entrent en interaction dans la mise en œuvre des politiques publiques d'insertion professionnelle des jeunes : les Missions locales, l'État et les Collectivités territoriales. Les interactions d'acteurs conditionnent la réussite de la mise en œuvre qui constitue un enjeu majeur des politiques publiques. Ce travail de recherche vise à comprendre la nature des interactions d'acteurs à l'œuvre dans la mise en œuvre des politiques d'insertion professionnelle des jeunes. En prenant les Missions locales comme terrain d'enquête, nous avons examiné, à partir d'études de cas, la mise en œuvre de deux dispositifs phares de l'insertion professionnelle : les Emplois d'avenir et les Emplois francs. Le dispositif des Emplois d'avenir a eu une durée de vie de cinq années alors que le dispositif des Emplois francs est encore en cours de déploiement en 2023. Des entretiens semi-directifs ont été menés auprès des acteurs des Missions locales. Un support de données de texte officiel a également été mobilisé. L'approche est qualitative. La démarche retenue pour analyser les différentes dimensions de la mise en œuvre et étudier les interactions d'acteurs se réfère au modèle de la mise en œuvre « combinée » proposé par Elmore (1985). Nous avons également mobilisé la méthode d'analyse des « sentiments et comportements » (Friedberg, 2011). Elle a permis de mettre à jour, selon une démarche inductive, un système où les modes d'intervention des acteurs publics, l'État et les Collectivités territoriales, sont porteuses de failles. L'étude met en évidence plusieurs points de crispations, plusieurs stratégies et jeux d'acteurs, ainsi que des relations de pouvoir, face auxquels les acteurs réagissent par des comportements stratégiques. Les effets identifiés des interactions d'acteurs sont variés. Le système de mise en œuvre des politiques d'insertion professionnelle des jeunes subit le poids de ces interactions.

Mots clefs : interactions d'acteurs ; mise en œuvre ; politiques d'insertion professionnelle des jeunes ; partenariats et interventions des acteurs ; points de crispation ; stratégies d'acteurs et jeux.

Abstract

Three main actors interact in the implementation of the active labour market policies (ALMPs) for young people: the local Outreach Office for young people integration (“Mission locale”), the State and local authorities. Actor’s interactions determine the success of the implementation which remains the major challenge for public policies. The purpose of this research is to analysis actor’s interactions taking place in the implementation of youth professional integration policies. The analytical approach consists to refer to Mission locale as a field of investigation with the aim of studying, according to case study terms, the implementation of two professional integration schemes: “Emplois d’avenir” and “Emplois francs”. The first scheme had a lifespan of five years, whereas the second scheme is currently being deployed, in 2023. The approach is to refer to the “combined” implementation model (Elmore, 1985) in order to analysis different dimensions of implementation. The aim is to find out types of actor’s interactions that place. Research data come from semi-structured interviews with the Missions locales actor’s. Official texts are also used as data. The approach is qualitative. The method of analysis of "feelings and behaviours" (Friedberg, 2011) makes possible to discover, through an inductive process, a system where public intervention from the State and the local authorities, is source of flaws. Facing points of tension, actors react with strategic behaviours. Strategies, stakeholder games related and power relationships are identified. Recorded effects of these actor’s interactions are varied. The implementation system of youth professional integration policies becomes unstable due to the weight of these interactions.

Key words: actor’s interactions; implementation; youth professional integration policies; partnerships and actor’s interventions; points of tension; strategies of actors.

Table des matières

Introduction	9
1 Partie théorique.....	11
1.1 Mise en œuvre des politiques publiques.....	12
1.1.1 Le modèle de Weber : la mise en œuvre et le respect des règles	12
1.1.2 L'approche descendante de la mise en œuvre : les facteurs de distorsion	13
1.1.3 L'approche ascendante de la mise en œuvre : le rôle des acteurs du terrain.....	14
1.1.4 L'approche combinée de la mise en œuvre : les acteurs agissant ensemble	15
1.2 Politiques publiques d'insertion professionnelle des jeunes	19
1.2.1 Les approches par le coût du travail et par la formation face au chômage des jeunes	20
1.2.1.1 Coût du travail et chômage des jeunes	20
1.2.1.2 Formation et chômage des jeunes.....	21
1.2.2 L'accompagnement vers l'emploi	23
1.2.3 Les dispositifs d'insertion professionnelle des jeunes : évolution	24
1.2.4 Les acteurs des politiques d'insertion professionnelle des jeunes	25
1.2.4.1 Les Missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes ..	25
1.2.4.2 Les acteurs publics.....	28
1.3 Interactions d'acteurs.....	33
1.3.1 Interactionnisme symbolique	33
1.3.2 Premiers jalons théoriques de l'interaction	34
1.3.3 Interactionnisme symbolique chez Blumer et première théorisation	35
1.3.4 Interaction en face à face de Goffman.....	35
1.3.5 Approches d'interaction en milieu professionnel.....	36
1.3.6 Interaction et « l'action organisée »	38
1.4 Questions de recherche, hypothèses et définitions	42
1.4.1 Questions de recherche.....	42

1.4.2	Hypothèses	45
1.4.3	Intérêts scientifiques de la recherche	49
1.4.4	Définitions des concepts clés de la recherche	50
1.4.4.1	Mise en œuvre	50
1.4.4.2	Insertion des jeunes	52
1.4.4.3	Politique publique d'insertion professionnelle des jeunes	55
1.4.4.4	Interaction d'acteurs	56
1.4.4.5	Stratégie	61
1.4.4.6	Relation de pouvoir	62
1.4.4.7	Jeu	63
2	Partie empirique.....	65
2.1	Méthodologie de recherche	66
2.1.1	Stratégie de recherche	66
2.1.1.1	Modèle de la mise en œuvre combinée d'Elmore (1985).....	66
2.1.1.2	Étude de cas	67
2.1.2	Méthodes de collecte et d'analyse de données	67
2.1.2.1	Méthodes de collecte et d'analyse des données de documents officiels	68
2.1.2.2	Méthodes de collecte et d'analyse de données d'entretiens	71
2.1.3	Contrôle qualité de la recherche	77
2.1.4	Aspects éthiques	80
2.1.5	Méthode de présentation des résultats.....	81
2.2	Résultats et discussion	82
2.2.1	Pôle de prescription de la mise en œuvre : prescription des dispositifs d'Emplois d'avenir et d'Emplois francs	82
2.2.1.1	Prescription du dispositif des Emplois d'avenir	82
2.2.1.2	Prescription du dispositif des Emplois francs.....	89
2.2.2	Pôle organisationnel de la mise en œuvre et interactions d'acteurs	100
2.2.2.1	Les acteurs organisationnels	100

2.2.2.2	Le partenariat des Missions locales avec l'État et les Collectivités territoriales	106
2.2.2.3	Les stratégies d'acteurs.....	123
2.2.3	Pôle opérationnel de la mise en œuvre et interactions d'acteurs.....	130
2.2.3.1	Les acteurs opérationnels.....	130
2.2.3.2	Les jeunes en tant qu'acteurs : quelles sont les stratégies possibles ?.....	139
2.2.4	Synthèse de l'étude et propositions d'actions : apports de la recherche	142
2.2.4.1	Synthèse : la « nature » des interactions d'acteurs	142
2.2.4.2	Propositions d'actions.....	145
2.2.5	Discussion	148
2.2.6	Les limites	155
	Conclusion générale	156
	Bibliographie	161
	ANNEXES.....	175

Liste des tableaux

Tableau 1. Prescription de la mise en œuvre des dispositifs Emplois d'avenir et Emplois francs	95
Tableau 2. Évaluation des partenariats des Missions locales avec l'État dans le cadre de la mise en œuvre des dispositifs EAV et EF	107
Tableau 3. Évaluation des partenariats des Missions locales avec les Collectivités territoriales dans la mise en œuvre de programmes d'insertion	115

Liste des figures

Figure 1. Modèle de la mise en œuvre combinée inspirée d'Elmore (1985).....	18
Figure 2. Schéma synthétique des hypothèses	48
Figure 3. Organisation des thèmes de l'étude	76

Introduction

Les politiques publiques ont pour principal objectif de résoudre les problèmes publics. Réussir une politique publique est un enjeu majeur qui mobilise beaucoup d'efforts de la part des acteurs. Du temps et des sommes importantes sont investis. Les résultats enregistrés sont cependant très souvent éloignés de ceux espérés. Les analyses montrent qu'aujourd'hui la question n'est plus simplement de créer, de concevoir ou de décider d'une politique publique mais de réussir à la mettre en œuvre pour contribuer à la rendre plus efficace et atteindre ses objectifs.

La question de la mise en œuvre est saisie par différentes approches théoriques et méthodologiques. L'approche théorique de la mise en œuvre combinée réunit une approche descendante (« *top-down* ») et une approche ascendante (« *bottom-up* »). Elle inspire aujourd'hui largement la construction des politiques publiques en France et en Europe (Conter, 2015 ; Dehousse, 2005). Les modèles qui en découlent prennent en considération le rôle des différents acteurs (acteurs du « haut » et « du bas ») en offrant de meilleures perspectives pour réussir la mise en œuvre. L'approche combinée se caractérise par la mise en avant des « interactions entre les acteurs en charge de la mise en œuvre dans un cadre construit par des décisions » (Hassenteufel, 2021, p. 57). Les interactions d'acteurs constituent un aspect important de cette approche parce qu'ils conditionnent la réalisation de la mise en œuvre et, par-là, la concrétisation des politiques publiques. Cependant, comme le fait remarquer Hassenteufel (2011), la plupart des connaissances sur les interactions d'acteurs provient d'études centrées sur l'approche ascendante, les connaissances sur la dimension des interactions dans le cadre de l'approche combinée sont plus rares. Dans ce contexte, l'absence de connaissances sur les interactions d'acteurs y compris sur les méthodes et les modèles combinés de mise en œuvre, peut nuire au développement de politiques publiques plus opérantes.

Concernant les politiques publiques d'insertion professionnelle des jeunes, peu d'études ont de manière générale porté sur les interactions d'acteurs. L'enjeu est pourtant de taille. Une application réussie de ces politiques offre les moyens d'atteindre les objectifs d'insertion professionnelle des jeunes. Il apparaît nécessaire d'étudier et de connaître la nature des interactions d'acteurs qui conditionnent la mise en œuvre de ces politiques.

Cette étude vise à combler ce manque en étudiant les interactions d'acteurs dans la mise en œuvre des politiques publiques d'insertion professionnelle des jeunes. Elle s'inscrit dans une approche combinée qui s'intéresse davantage aux rôles des acteurs de la mise en œuvre (acteurs

organisationnels et opérationnels) qu'à la position des acteurs de la décision. La plupart des travaux qui ont étudié la mise en œuvre combinée prennent en compte de manière simultanée et quelque peu mécanique les rôles des acteurs de la décision comme les rôles des acteurs de la mise en œuvre. L'approche combinée adoptée ici permet l'étude des interactions des acteurs de la mise en œuvre au sein d'un cadre construit par la décision. Ce choix ouvre « la voie à une nouvelle perspective d'analyse des politiques publiques partant des interactions d'acteurs autour d'enjeux et d'instruments multiples » (Hassenteufel, 2011, p. 35). Notre recherche qualitative interroge les rôles des principaux acteurs impliqués dans la mise en œuvre des politiques d'insertion des jeunes. Elle se recentre sur les interactions des acteurs des Missions locales dans le partenariat qui les lie à l'État et aux Collectivités territoriales. Nous mettons au cœur de l'analyse la manière dont les acteurs s'y prennent, se « débrouillent », pour appliquer la politique. Le terrain d'enquête est celui des Missions locales qui sont les premières structures de la mise en œuvre des politiques publiques d'insertion professionnelle des jeunes. Les participants à la recherche sont les présidents et directeurs des Missions locales, les conseillers d'insertion et les jeunes. Nous proposons une étude de cas de la mise en œuvre de deux dispositifs phares des politiques d'insertion : les Emplois d'avenir et les Emplois francs.

La première partie de la thèse définit le cadre théorique. Nous y présentons différents travaux portant sur les politiques d'insertion professionnelle des jeunes, sur leur mise en œuvre et sur l'interaction des acteurs. La seconde partie est consacrée à l'étude empirique. Après un rappel des objectifs de la recherche, nous y présentons la méthode, les procédures et le terrain d'enquête. Les résultats de la recherche sont exposés en dernier lieu. Ils sont suivis d'une discussion générale.

1 Partie théorique

1.1 Mise en œuvre des politiques publiques

La mise en œuvre occupe aujourd’hui une place importante dans la construction des politiques publiques. Pourtant, cette dimension a longtemps été ignorée par les travaux qui se sont focalisés sur la décision politique, en considérant la mise en œuvre comme allant de soi (De Maillard & Kübler, 2016). Ainsi, le modèle de Weber (1921/2003) accorde peu de place à la mise en œuvre en la comparant à une simple application de décisions à partir du respect des règles.

1.1.1 Le modèle de Weber : la mise en œuvre et le respect des règles

Les travaux de Weber (1921/2003) constituent le point de départ des travaux sur la mise en œuvre des politiques publiques (Hassenteufel, 2021). Fondateur de la théorie de la bureaucratie, Weber construit son raisonnement sur la bureaucratie et le droit. Pour lui, l’utilisation du droit et le respect des règles conduisent à une application effective de la décision dans les administrations publiques. Il suffit donc de respecter le droit et les règles pour réussir la mise en œuvre. Le modèle se fonde sur un « idéal type¹ » composé de principes de hiérarchie, de neutralité, de compétence et de contrat.

Le principe de *hiérarchie* considère que les individus sont soumis à une autorité unique dans le cadre de leurs obligations et sont répartis dans une hiérarchie d’emploi clairement définie; le principe de *neutralité* considère que les individus doivent exercer leurs tâches de façon impersonnelle; le principe de *compétence* soutient que chaque emploi a une sphère de compétence clairement définie; enfin, le principe de *contrat* observe que l’emploi doit être occupé sous la base d’un contrat qui respecte des procédures (par exemple, recruter sur la base des compétences, donner un salaire fixe et qui dépend du grade hiérarchique, accorder une promotion qui dépend de l’ancienneté et de l’appréciation des supérieurs hiérarchiques, soumettre les individus à un contrôle strict et systématique de leur travail). Le respect de ces principes permet, selon Weber, l’exécution sans failles de la décision. Dans ce cadre, les agents de l’administration doivent appliquer les règles sans discuter des objectifs ou des raisons qui

¹ Idéal type weberien : le terme *idéal* dans *idéal-type* renvoie à une idée abstraite et simplifiée, qui correspond en principe à un ensemble de phénomènes réels, sujets d’étude (et non au concept de perfection) : il s’agissait pour Weber d’indiquer des traits principaux qui aident à penser le sujet. Le terme *type* quant à lui renvoie à l’idée de *typique*. Pour Weber, l’usage d’un idéal-type permet de dresser un « tableau de pensée homogène » qui n’a pas pour finalité de retranscrire la réalité : c’est seulement un guide dans la construction des hypothèses.

les fondent en restant neutres. Cela garantit une application stricte des décisions prises. Le respect strict des règles conduit, dans le cas des politiques publiques, à la réussite de la mise en œuvre de ces politiques. Le modèle de Weber, prédominant dès les années 1920, persistera jusqu'à la fin des années 1960, avant que ne s'impose l'idée que les conditions de la mise en œuvre vont bien au-delà du simple respect des règles.

1.1.2 L'approche descendante de la mise en œuvre : les facteurs de distorsion

Vers la fin des années 1960 et le début des années 1970, de nouvelles perspectives apparaissent. Ces travaux focalisés sur les processus de mise en œuvre des politiques publiques s'inscrivent, comme dans le modèle Wébérien, dans une approche descendante (par « le haut » ou « *top-down* »), mais introduisent l'idée selon lesquelles la mise en œuvre peut connaître des échecs. Ces travaux considèrent la mise en œuvre comme un processus qui renvoie à l'application des décisions émanant d'une autorité centrale qui définit la manière dont doit se passer la mise en œuvre au terrain (Lazin, 1995, cité par Carpentier, 2010). Ce modèle considère qu'il existe des facteurs de distorsion entre la décision et la mise en œuvre qui peuvent conduire à l'échec ou à la non-application de la décision. Les premiers facteurs de distorsion mis en évidence portent sur la « multiplicité d'échelons administratifs ». Ils sont mis en évidence par Pressman et Wildavsky (1973), dans leurs travaux sur la mise en œuvre de la politique fédérale états-unienne de la création d'emplois. Les auteurs expliquent les échecs par la multiplicité d'échelons administratifs qui suppose l'existence d'un trop grand nombre d'acteurs entre le lieu de la prise de décision et celui de son exécution. Cette multiplicité d'acteurs augmente et diversifie les interactions qui, à leur tour, peuvent faire obstacle à la mise en œuvre optimale. Plusieurs causes de ces distorsions sont identifiées, notamment :

- « - la préférence de certains acteurs pour d'autres objectifs [...] ;
- le fait qu'un certain nombre de participants ont d'autres projets auxquels ils consacrent du temps et de l'attention ;
- les différences entre acteurs quant à l'urgence accordée au programme ;
- des divergences au sujet de l'identité des *leaders* du programme ;
- les différences d'intensité dans l'investissement de ces *leaders* dans le programme » (Hassenteufel, 2021, p. 14).

Lorsque les interactions entre acteurs sont multiples, « les possibilités de désaccords et de retards sont très nombreuses » (Hassenteufel, 2021, p. 14), la non-application de la décision est le risque encouru. Ce modèle a suscité de nombreux travaux dans le domaine. Ils ont permis de mettre en évidence d'autres facteurs de distorsions responsables de la non-atteinte des objectifs lors de l'exécution des politiques : la définition floue de la décision, l'allocation inadéquate des ressources, l'insuffisance de moyens de contrôle (Ogien, 1998 ; Padioleau, 1982). Pour que la décision soit efficacement appliquée, une définition claire des buts, des ressources, des moyens, des règles et de procédures, est nécessaire, ainsi qu'une bonne organisation des structures administratives (Meny & Thoenig, 1989 ; Elmore, 1982).

L'approche descendante a permis d'identifier différentes conditions favorables à la réussite de la mise en œuvre. Elle privilégie cependant encore le processus de décision par rapport à celui de l'exécution. D'autres travaux ultérieurs ont cependant montré qu'en privilégiant la perspective des acteurs du haut de la hiérarchie, on néglige celle des acteurs du bas, les acteurs de terrain qui interprètent la politique et sont même en mesure de la modifier (Linder & Peters, 1987). C'est ce qui a amené l'émergence de l'approche ascendante.

1.1.3 L'approche ascendante de la mise en œuvre : le rôle des acteurs du terrain

Apparue vers la fin des années 1970 et le début des années 1980, l'approche ascendante, ou approche par « le bas » (« *bottom-up* ») est mise en avant par Lipsky (1980). Cette approche inverse la perspective d'analyse. Il ne s'agit plus d'examiner la mise en œuvre à partir des acteurs de la décision, mais à partir des acteurs qui sont en contact direct avec le terrain et qui sont considérés par Lipsky (1980) comme de véritables « *policy-makers* », des acteurs « faiseurs » de politique. Ils disposent, sur le terrain, d'un pouvoir discrétionnaire qui leur permet d'agir sur la politique. Ce pouvoir discrétionnaire leur permet d'intervenir sur la qualité des prestations offertes, sur la durée de la procédure qu'ils peuvent accélérer ou retarder, sur la manière de communiquer et de transmettre l'information. Diverses conditions de travail peuvent contribuer à l'augmentation des pratiques discrétionnaires (manque de ressources au terrain, relations stressantes avec le public, définition floue des objectifs, déficience des mesures d'évaluation). Lipsky montre ainsi, que les acteurs de terrain sont capables de modifier la politique. Ils peuvent, par leurs actions, modifier positivement ou négativement la politique, conduisant à la réussite ou à l'échec de la mise en œuvre.

En réaction à cette approche, certains auteurs estiment que porter une attention trop exclusive aux acteurs de terrain néglige la capacité du centre à pouvoir influencer et encadrer les manières de faire parfois abusives de certains acteurs de terrain (Linder & Peters, 1987). Ces auteurs invitent à la prudence et suggèrent d'adopter une approche combinée, plus complète et plus équilibrée.

1.1.4 L'approche combinée de la mise en œuvre : les acteurs agissant ensemble

L'approche combinée de la mise en œuvre est née vers la fin des années 1980. Les travaux dans ce domaine (O'Toole, 2000 ; Meny & Thoenig, 1989), soutiennent l'idée selon laquelle ni l'approche descendante ni l'approche ascendante ne fonctionnent lorsqu'elles sont utilisées séparément. Seule la combinaison des deux approches permet de faire réussir de la mise en œuvre. Ce ne sont plus uniquement les décideurs ou seulement les exécutants qui déterminent la mise en œuvre, mais les acteurs des deux pôles agissant ensemble. Le modèle ouvre une perspective « d'interactions » entre les acteurs de la décision et ceux de la mise en œuvre au niveau du terrain (Hassenteufel 2011). À la fin des années 1980 et les années 1990, les travaux sur cette approche se sont intensifiés, aboutissant à la proposition de plusieurs modèles de mise en œuvre combinée (Carpentier, 2010 ; Cerna 2013), notamment le modèle « *policy-action continuum* » (« continuum politique-action ») ; le modèle de « communication » ; le modèle « situationnel » ou encore le modèle de « *mapping* » (« cartographie ») d'Elmore (1985) qui fait ici l'objet d'une fine analyse pour sa spécificité.

- Le modèle « *policy-action continuum* » développé par Barrett et Fudge (1981, cité par Gornitzka, Kyvik & Stensaker, 2005) est fondé sur l'idée selon laquelle la mise en œuvre est un processus de négociation entre les acteurs de la décision et ceux en charge de la mise en œuvre sur le terrain. Ces négociations peuvent amener aux changements de la politique et de sa mise en œuvre. Dans ce modèle, la politique est, en effet, constamment changeante tout comme la mise en œuvre qui est continuellement reformulée. Ceci permet d'atteindre les meilleures conditions pour la réalisation de la mise en œuvre.

- Le modèle de « communication » de Goggin et *al.* (1990, cité par Matland 1995) conçoit la mise en œuvre comme un processus de communication entre les acteurs des deux pôles. La différence de perception des acteurs doit être prise en compte selon ce modèle. Celle-ci peut créer des distorsions et empêcher la concrétisation de la mise en œuvre.

- Le modèle « situationnel » présenté par Berman (1980, cité par Carpentier, 2010) met l'accent sur la situation, c'est-à-dire le contexte de la mise en œuvre. Dans ce modèle, chaque approches

(*top-down* ou *bottom-up*) doit être utilisée en fonction du contexte et du caractère changeant de celui-ci. Les éléments qui définissent le contexte sont les conditions d'organisation de la mise en œuvre, la nature du groupe cible auquel s'adresse la politique, les comportements à changer, les conditions sociales, économiques, technologiques, politiques. Dans la même optique de l'utilisation des deux approches, le modèle de Dunsire (1978) et Saetren (1983) (cité par Matland, 1995) introduit la notion de « temps approprié ». Les perspectives descendantes seraient plus appropriées au début de la mise en œuvre (étape de planification) alors que les perspectives ascendantes correspondraient mieux aux phases ultérieures (étape d'évaluation).

- Le modèle de « mapping » de Elmore (1985) est différent des autres modèles parce qu'il englobe aussi bien les actions des acteurs du haut, les actions des acteurs du bas, que les actions du groupe cible auquel s'adresse la politique dans une approche plus globale. C'est l'approche que nous retenons dans notre étude car elle semble pouvoir expliquer au mieux la mise en œuvre des politiques d'insertion professionnelle des jeunes, en considérant l'action de ses principaux acteurs et leurs interactions aux différents moments de la mise en œuvre.

Dans son approche, Elmore (1985) considère trois grandes logiques qui fondent la mise en œuvre combinée et qui spécifient le rôle des acteurs : « *forward mapping* » (« cartographie prospective »), « *backward mapping* » (« cartographie rétrospective »), « *coalitions and the bargaining arena* » (« Coalitions et l'arène de négociation »). Les deux premières notions font référence aux deux perspectives de la mise en œuvre (descendante et ascendante) qui se combinent ou se croisent dans la zone de rencontres et de négociations, la troisième notion. De manière schématique trois pôles de mise en œuvre peuvent descendre de ce modèle : le pôle de prescription, le pôle d'organisation ou organisationnel et le pôle d'opération ou opérationnel.

- Le pôle de prescription : dans ce pôle, les acteurs de la décision programment et prescrivent la mise en œuvre selon une stratégie qui définit les moyens et ressources dédiés d'une part, et qui considère le rôle des acteurs du terrain d'autre part. Dans ce dernier cadre, les décideurs doivent permettre aux acteurs du terrain de disposer des meilleures conditions de mise en œuvre. Ils doivent leur permettre de disposer d'un « pouvoir discrétionnaire » et d'autonomie, pour leur permettre d'utiliser leurs compétences pour ajuster la politique au terrain, pour résoudre les problèmes qui peuvent survenir, sans pour autant contrôler étroitement leurs actions². Ce modèle

² Selon Elmore (1985), les décideurs ne doivent pas et ne peuvent pas contrôler le comportement des acteurs du terrain, « l'idée selon laquelle les décideurs doivent exercer une forme de contrôle direct sur la mise en œuvre des politiques pourrait être

introduit également, à ce niveau, une réflexion sur le « public cible ». Selon l'auteur, l'aspect « non-statique » du public cible doit-être pris en compte dans la stratégie des décideurs. Il permet d'ajuster la politique au public auquel elle est destinée. Elmore (1985) soutient par ailleurs que l'aspect non-statique de ce public est le plus souvent oublié, tant par les acteurs de la décision comme par les travaux de recherches.

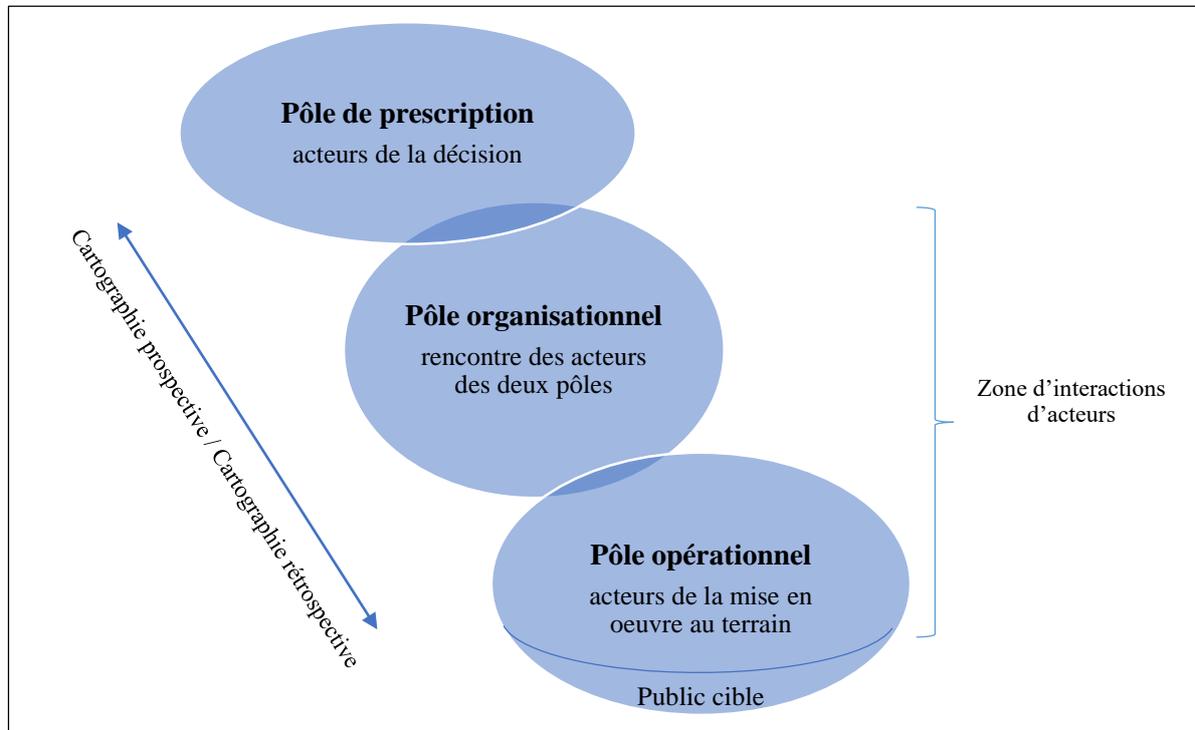
- Le pôle organisationnel : les acteurs de la décision et de la mise en œuvre au niveau du terrain se rencontrent dans ce pôle pour négocier la mise en œuvre. Ce pôle est celui des tiraillements et de mise en avant des intérêts individuels. C'est celui des relations de pouvoir, des stratégies et jeux, entre les deux groupes d'acteurs. L'implantation de la politique est cependant facilitée lorsque les échanges sont bien menés, assure l'auteur.
- Le pôle opérationnel : ce pôle est celui des acteurs de la réalisation sur le terrain. Ces derniers se réfèrent à la prescription pour appliquer la politique, avec une marge d'autonomie leur permettant de faire correspondre la politique au terrain. Ce pôle est également celui des stratégies, des jeux ou des relations de pouvoir lorsque les acteurs utilisent leur autonomie. L'implémentation de la politique est facilitée lorsque les stratégies sont bien menées, soutient l'auteur.

Ainsi, dans le modèle de la mise en œuvre combinée d'Elmore, le pôle organisationnel et le pôle opérationnel sont considérés comme d'importants centres « d'interactions d'acteurs » (Hassenteufel, 2011 ; Sabatier, 1986). Les centres d'interactions concentrent l'attention dans cette thèse.

De manière générale, les différents modèles de l'approche combinée tiennent compte d'un processus de « reddition de comptes » à la décision (OCDE, 1993 ; Delors, 1996). En laissant une marge d'autonomie aux acteurs sur le terrain et en les responsabilisant, les acteurs de la décision attendent une reddition des comptes. Les travaux qui ont critiqué l'approche combinée soutiennent que les connaissances dans ce domaine sont limitées. Il est notamment difficile de saisir les dynamiques qui ont lieu dans le pôle organisationnel, c'est-à-dire l'espace de rencontres des acteurs du haut et du bas (Carpentier, 2012). La figure 2 présente le schéma du modèle retenu d'Elmore.

qualifiée de « noble mensonge ». Ni les administrateurs ni les analystes des politiques ne peuvent confirmer que, ce qui se passe dans le processus de mise en œuvre puisse être contrôlé par les intentions des décideurs » (p. 603) ; « le pouvoir discrétionnaire fait partie intégrante des structures administratives de mise en œuvre. Il ne peut pas être réellement ou totalement éliminé par les décideurs » (p. 609).

Figure 1. Modèle de la mise en œuvre combinée inspirée d'Elmore (1985)



Au-delà du modèle de référence d'Elmore, l'ensemble des approches de la mise en œuvre qui ont été étudiées ici sont essentielles. Elles offrent un panorama qui permet de se saisir de la mise en œuvre dans son entièreté.

1.2 Politiques publiques d'insertion professionnelle des jeunes

Les politiques publiques d'insertion professionnelle des jeunes se sont longtemps confondues aux politiques de l'emploi. C'est vers la fin des années 1970 que le terme « politiques d'insertion professionnelle » a pris un sens spécifique. Le chômage des jeunes ainsi que les difficultés d'emploi grandissant, ils vont en effet attirer l'attention des acteurs publics qui mettront en place en ensemble de mesures constituant les premiers dispositifs de politiques d'insertion professionnelle des jeunes (Dubar, 1999).

Dans leurs premières configurations, les politiques de l'insertion professionnelle s'adressent exclusivement à un public jeune. C'est l'émergence de nouveaux concepts comme la cohésion sociale, l'égalité des chance et l'équité qui est à la base d'un plus grand intérêt pour les problématiques liées au public jeune. De nos jours, les politiques d'insertion professionnelle concernent aussi bien les jeunes que les adultes, incluant toutes catégories de population dont les personnes en situation d'exclusion sociale, les chômeurs de longue durée, les femmes (Accord interprofessionnel du 27 novembre 1990³).

Dans la mise en œuvre des politiques d'insertion professionnelle des jeunes, les dispositifs et les acteurs occupent une place importante. Ces dispositifs poursuivent, principalement, trois objectifs : réduire le coût du travail pour compenser le déficit d'expérience professionnelle des jeunes, accroître la qualification des jeunes pour améliorer leurs chances d'accès à l'emploi, et accompagner de manière individualisée ces jeunes vers l'emploi (Aeberhardt et al., 2011). Les approches qui traitent du coût de travail et de la formation sont d'inspiration classique et néoclassique (Lefresne, 2003). L'accompagnement vers l'emploi est, pour sa part, saisi par un ensemble de travaux empiriques dans le domaine (Blundell et al., 2004 ; Fontaine & le Barbanchon, 2012 ; Fretel, 2013 ; Fondeur et al. 2016 ; Fougère et al., 2010, Farvaque et al., 2016 ; Lizé, 2000 ; Werquin, 1996).

Dans cette partie, nous analysons les contributions de ces différentes approches sur le chômage des jeunes. Cette analyse est suivie d'une étude de l'évolution des dispositifs français qui découlent pour partie de ces contributions, et de l'examen des principaux acteurs des politiques d'insertion professionnelle des jeunes impliqués dans la mise en œuvre.

³ Voir Blaise (1990).

1.2.1 Les approches par le coût du travail et par la formation face au chômage des jeunes

1.2.1.1 Coût du travail et chômage des jeunes

Les travaux sur le coût du travail expliquent le chômage et les difficultés d'insertion des jeunes par un coût de travail trop élevé, ils suggèrent de réduire le coût du travail pour agir sur l'emploi et le chômage (Lefresne, 2003). C'est l'idée que défendent la théorie de la quête d'emploi et la théorie du salaire d'efficience, notamment.

- La théorie de la quête ou recherche d'emploi (« *job search* ») (Zylberberg, & Cahuc, 2003) repose sur l'hypothèse selon laquelle le jeune qui recherche un emploi et celui qui entre dans la vie active, manque d'informations sur les emplois, sur les employeurs potentiels, sur les conditions de rémunération et/ou sur le fonctionnement du marché du travail de manière générale. Dans ce cas, le jeune se lance dans un processus de recherche d'emploi dans lequel il préfère prendre le temps de chercher des occasions d'emploi qui puissent correspondre à ses attentes en termes de salaire notamment. Le jeune va choisir d'attendre au chômage jusqu'à ce que le coût de la recherche atteigne le gain supplémentaire espéré. Selon ce modèle, le long processus de quête d'emploi, d'attente au chômage contribue à maintenir le chômage.
- La théorie du salaire d'efficience (Yellen, 1984) repose sur l'hypothèse selon laquelle il est plus intéressant pour les employeurs de proposer un salaire élevé au salarié afin de le garder motivé et productif. Dans le modèle « *insiders/outsiders* » (*actifs occupés/actifs inoccupés*) (Lefresne, 2003), l'employeur craint d'induire des comportements de démotivation en attribuant des salaires plus faibles. Il ne peut recourir à la sous-enchère pour recruter des jeunes qui sont moins exigeants, qui peuvent accepter un salaire faible, par crainte que les autres salariés n'aient de comportements vindicatifs démotivants. « Le gain réalisé sur le salaire serait compensé par une perte d'efficience » (Vincens, 1998, p. 66). Cependant une condition dans laquelle, le recours à la sous-enchère est possible, est celle où l'employeur n'emploie qu'un seul salarié ou lorsque l'employeur est capable de remplacer tous les salariés en même temps (l'objectif étant alors d'éviter les comportements de démotivation provenant des autres salariés restant). Les travaux dans ce domaine soutiennent, toutefois, qu'attribuer un faible salaire ou remplacer tous les salariés est une représentation difficilement applicable dans un système d'emploi régulé par le droit du travail et par l'existence d'un salaire minimum de croissance (Smic)

rigide à la baisse (Gautié, 1998). Les salaires vont alors rester élevés. Le maintien des salaires élevés, empêche de créer et d'accroître le nombre d'emplois, ce qui entretient le chômage (même si les individus sont prêts à travailler pour des salaires plus faibles). À ce niveau, une intervention publique en termes de dispositifs de réduction du coût de travail peut agir sur l'emploi et lutter contre le chômage, selon Lefresne (2003). Mais Toutefois, les points de vue divergent. Selon Cette et *al.*, (1996), si certains auteurs observent un impact positif sur le chômage des jeunes, suite à l'utilisation des dispositifs de réduction de coût de travail, d'autres montrent que cet impact est faible, ou constatent un effet quasi nul. Il n'existe pas de consensus réel sur les effets de variations du coût du travail. Les travaux n'arrivent pas à confirmer de manière convaincante les résultats épars, car ils se heurtent à des difficultés empiriques telles que les effets de substitutions (par exemple jeunes/non jeunes, qualifiés/non qualifiés, hommes/femmes), ou telles que les fluctuations du contexte économique. Dans ce dernier cas notamment, « une même variation du salaire minimum n'aurait pas le même impact sur l'emploi selon que le niveau de celui-ci est "élevé" ou "faible" » (Cette et *al.*, 1996, p. 54).

1.2.1.2 Formation et chômage des jeunes

Des problèmes en lien avec la formation et la qualification justifient le chômage et les difficultés d'accès à l'emploi des jeunes (Becker, 1964/1992 ; Pissaridès, 1979, 2000). Deux théories avancent particulièrement ces postulats : la théorie du capital humain et la théorie de l'appariement.

- La théorie du capital humain (Becker, 1964/1992) est fondée sur l'idée selon laquelle le capital humain constitue un patrimoine sous forme de capacités intellectuelles (savoirs) et techniques (savoir-faire), c'est-à-dire un ensemble de compétences acquises lors de la formation notamment et qui rendent productif un individu. Le capital humain contribue à distinguer l'individu sur le marché du travail. Dans le cas des jeunes de bas niveau de formation, ce capital est faible parce qu'ils manquent de formation et d'expérience. Les jeunes vont donc également manquer de productivité ou de capacités productives spécifiques recherchées par les employeurs.

« La sélection d'un candidat à l'embauche présente un risque pour l'entreprise, surtout si celle-ci doit investir dans des formations spécifiques. Il s'agit [...] pour les employeurs de trouver la personne la

plus productive pour le poste à pourvoir » (Vignolles, 2012, p. 5).

Le manque de formation des jeunes est ici la principale cause qui fait que ces jeunes ne sont pas embauchés. Ceci conduit à leur chômage. Pour lutter contre ce chômage, il serait nécessaire de hausser le niveau de formation des groupes sortis précocement du système initial d'éducation et formation, et d'expérience en général et par-là augmenter la capacité productive des jeunes. Les individus qui ne souffrent pas de déficit de formation sont potentiellement plus productifs. Ils intéressent plus les employeurs. Ils connaissent moins de périodes de chômage. La théorie du capital humain montre, à ce niveau, que la hausse du niveau de formation permet d'ajuster les salaires dans les cas d'écart entre salaire et productivité.

- La théorie de l'appariement (« *matching* ») (Pissaridès, 1979, 2000) lie le chômage des jeunes à l'équilibre entre la demande et l'offre de travail. Le modèle de Jovanovic (1979, 1984) repose sur deux hypothèses : d'un côté, les employeurs ignorent la capacité productive réelle des jeunes et, de l'autre, les jeunes ignorent les caractéristiques réelles des conditions du travail pour les postes qu'ils postulent. Le raisonnement à ce niveau est que le salarié et l'employeur vont chacun chercher un bon appariement : un appariement qui puisse permettre une meilleure utilisation des capacités productives et une atteinte des attentes de chacun. Si l'employeur et le jeune se rencontrent, qu'ils s'engagent ensemble dans le travail et qu'ils se trompent, ils pourront se séparer. C'est cette période de séparation ou de mobilité professionnelle qui entretient le chômage. Par ailleurs, tous les stages et travaux de courte durée effectués par un jeune peuvent être avantageux. Ils permettent une meilleure connaissance des informations (sur le jeune pour l'employeur et sur le poste de travail pour le jeune).

Dans une autre assertion, cette théorie soutient que c'est la production des diplômés par le système éducatif qui ne répond pas aux besoins du système productif (Bruno & Cazes 1997) et qui justifie le chômage des jeunes. Un ajustement du système de formation à celui de l'emploi est nécessaire. Les différents travaux sont assez consensuels sur ce plan. Une grande part (Bonnal & Fougère 1990 ; Cahuc et al., 2013 ; Dolado, 2015) converge vers l'idée selon laquelle les effets de la formation sur l'accès à l'emploi sont apparents et positifs. En ce sens, l'élévation du niveau de formation peut effectivement offrir des chances d'insertion aux jeunes. Pour certains travaux (Céreq 2002 ; Nauze-Fichet & Tomasini, 2002 et 2005), elle peut même permettre aux jeunes d'accéder aux emplois qualifiés et mieux rémunérés. Néanmoins, selon Lefresne (2003), il est difficile

d'affirmer que le niveau de formation des jeunes puisse expliquer leur chômage au niveau macrosocial ou global. La variable formation peut montrer pourquoi les jeunes peu diplômés sont plus touchés par le chômage, par rapport aux jeunes diplômés, mais elle n'explique pas pourquoi les jeunes, de manière générale, ont un chômage supérieur à celui des adultes. D'autres travaux montrent, par ailleurs, que le marché du travail reste difficile à cerner. Une mesure d'élévation du niveau de formation doit composer avec des problèmes en lien avec le déclassement, le manque d'offres d'emploi qualifié et le manque d'expérience des jeunes (Bruno & Cazes, 1997).

1.2.2 L'accompagnement vers l'emploi

L'accompagnement vers l'emploi est un outil important de lutte contre les difficultés d'emploi. Il assure l'appariement entre l'offre et la demande d'emploi. Il permet d'informer, d'orienter, de guider, de conseiller les candidats à l'emploi, et également les entreprises qui veulent embaucher. Si aucune théorie ne démontre que l'absence d'accompagnement participe du chômage des jeunes, de nombreux travaux défendent l'idée selon laquelle l'accompagnement vers l'emploi par les conseillers emploi favorise l'accès à l'emploi (Blundell et al., 2004 ; Crépon et al., 2005 ; Fontaine & le Barbanchon, 2012). Fontaine & Malherbet (2013) soutiennent que cet accompagnement a un « impact positif sur les taux de retour à l'emploi » (p. 1). Fougère et al. (2010) soulignent de même que l'offre de service d'accompagnement « accroît le taux de retour à l'emploi [...]. Le taux de retour à l'emploi est d'autant plus facilité que le niveau de l'OFS [l'offre de service] augmente, c'est-à-dire que l'offre d'accompagnement est plus individualisée et intensifiée » (p.37). Pour Lizé (2000), les effets de l'accompagnement sont nuancés : « l'intervention des agents influencerait davantage sur la nature des contrats de travail que sur la quantité des embauches, et dans certain cas, des embauches liées à de nets effets d'aubaine permettraient la 'déstigmatisation' de publics difficiles à placer, et leur insertion » (p. 1). Bessy et Larquier (2010) enfin, en s'intéressant aux rôles joués par les intermédiaires du marché du travail, soutiennent que « le recours habituel à l'intermédiaire améliore la qualité de l'appariement » (p.57). On le voit aussi pour les candidats à une certification par validation des acquis de l'expérience (Recotillet & Werquin, 2008).

Les différentes approches que nous venons de présenter montrent que les politiques d'insertion professionnelle et leurs dispositifs doivent répondre au défi importants d'apporter des réponses concrètes aux difficultés d'insertion et au chômage des jeunes. Dans le système emploi en

France, les dispositifs ont évolué en fonction des contextes économiques et des orientations politiques.

1.2.3 Les dispositifs d'insertion professionnelle des jeunes : évolution

Les dispositifs d'insertion professionnelle des jeunes en terme de « contrats aidés » correspondent aux actions de réduction du coût de travail, des actions de formation, de qualification, de certification ou d'accompagnement. Ces contrats sont précisément des contrats dérogatoires au droit commun. Les employeurs qui embauchent en utilisant ce type de contrats bénéficient d'aides sous forme de subventions, de primes à l'embauche, d'exonération de certaines cotisations sociales ou d'aides à la formation pour les salariés. En contrepartie, les employeurs doivent faciliter l'insertion durable du jeune salarié (Insee, 2017). Les embauches à partir des dispositifs de contrats aidés ont représenté une part importante des emplois des jeunes en France depuis la fin des années 1970. Ils ont été utilisés de manière contracyclique : lorsque l'activité économique ralentit, le recours aux dispositifs d'insertion s'accroît, l'objectif est de réduire les effets de la perte d'emploi et la montée du chômage (Issehnane, 2011). L'évolution du système d'emploi montre que, depuis 1975, date de création des premiers jusqu'en 2021, de nombreux dispositifs ont vu le jour. La première vague contient les stages « Granet⁴ », les Contrats emploi-formation⁵ (CEF), les Pactes pour l'emploi⁶, les Contrats d'apprentissage. Elle est suivie de celle incluant les Contrats de qualification, les Contrat d'adaptation, les Stages d'initiation à la vie professionnelle (SIVP), les Travaux d'utilité collective⁷ (TUC qui vont devenir CES : Contrats emploi-solidarité). Vient ensuite une autre vague contenant par exemple les Exo-jeunes⁸, les Contrats emploi consolidé⁹ (CEC), les

⁴ Stage « Granet », 1975-1977 : c'est un stage alterné de préformation professionnelle de 4 mois pour les jeunes de 16-20 ans. Il est institué par le gouvernement de Jacques Chirac.

⁵ Contrat Emploi-Formation (CEF), 1975-1982 : ce contrat vise à favoriser l'embauche des jeunes de 16 à 26 ans par les entreprises du secteur marchand.

⁶ Trois Pactes pour l'Emploi, 1977-1981 : ces programmes visent à favoriser l'embauche des jeunes de 16 à 26 ans par les employeurs du secteur marchand. Ils sont institués sous le gouvernement de Raymond Barre.

⁷ Travaux d'utilité collective (TUC), 1984-1990 : ils sont destinés aux employeurs du secteur non marchand. Ils s'adressent aux jeunes de 16 à 18 ans. Ces derniers ont le statut de stagiaire de la formation professionnelle lorsqu'ils bénéficient des TUC.

⁸ Exo-jeunes : ce contrat est créé en 1991 et abandonné en 1993 suite à une vague de protestations : le contrat défavorise l'emploi des jeunes.

⁹ Contrat emploi consolidé (CEC), 1992-2005 : le contrat vise les publics prioritaires de chômeurs de longue durée et de jeunes peu qualifiés. Il bénéficie aux entreprises du secteur non marchand.

Contrats d'insertion professionnelle¹⁰ (CIP) (voir les travaux de Aeberhardt et al., 2011 ; Issehnane, 2011 pour une présentation exhaustive).

La dernière vague est celle des dispositifs rassemblant les Contrats d'insertion dans la vie sociale¹¹ (Civis), les Contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE)¹², les Contrats d'avenir¹³ (CA), les Contrats premières embauches¹⁴ (CPE), les Contrats uniques d'insertion (CUI), la Garantie jeune¹⁵ (Gj), les Emplois francs, les Contrats d'engagement jeunes (CEJ). Les Emplois d'avenir (EA) et les Emplois francs (EF) sont les dispositifs dont la mise en œuvre fait l'objet d'une étude de cas dans cette thèse.

1.2.4 Les acteurs des politiques d'insertion professionnelle des jeunes

Les premiers acteurs de la politique d'insertion professionnelle des jeunes sur le terrain sont les Missions locales¹⁶. À leur côté, se trouvent les acteurs publics : l'État, les régions, les départements, les communes et autres acteurs aux rôles essentiels. Cette partie revient donc sur les acteurs des politiques d'insertion professionnelle des jeunes, en particulier ceux qui interviennent dans la mise en œuvre.

1.2.4.1 *Les Missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes*

Les Missions locales et les PAIO (permanences d'accueil, d'information et d'orientation)¹⁷, sont créés en 1982 à la suite du rapport Schwartz. Les actions de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, des organisations professionnelles et syndicales et des

¹⁰ Contrat d'insertion professionnelle (CIP) : celui-ci est créé en 1993 et abandonné en 1994 suite à une vague de protestations en faveur de l'emploi des jeunes.

¹¹ Contrat d'insertion dans la vie Sociale (Civis), 2005-2017 : ce programme est fondé sur un accompagnement renforcé.

¹² Contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE), 2005-2010 : le contrat est mis en place dans le cadre de la loi de programmation pour la cohésion sociale visant à favoriser l'embauche par les employeurs du secteur non marchand.

¹³ Contrat d'avenir (CA), 2005-2010 : le contrat est créé par la loi de programmation pour la cohésion sociale. Il s'adresse au public bénéficiaire du revenu minimum d'insertion (RMI), de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ou de l'allocation parents isolés (API). Sa mise en œuvre fût confiée aux collectivités territoriales.

¹⁴ Contrat première embauche (CPE) : celui-ci est institué par la loi n° 2006-396 pour l'égalité des chances. Il fût abrogé quelques mois seulement après sa création. Il est considéré comme défavorable à l'emploi des jeunes.

¹⁵ Garantie jeunes : le dispositif est créé en 2013. Il s'adresse aux jeunes de 16-26 ans qui ne sont ni en emploi, ni en étude, ni en formation. Le contrat est assorti d'un programme d'accompagnement renforcé.

¹⁶ Le terrain d'enquête porte sur les Missions locales. Ce sont les interactions des Missions locales avec les acteurs publics qui sont analysées. Les interactions sont analysées à partir des acteurs des Missions locales.

¹⁷ Les PAIO tendent à disparaître pour faire place aux seules Missions Locales.

associations, ont permis cette création. Organisées en réseau, les Missions locales « contribuent à l'élaboration et à la mise en œuvre, dans leur zone de compétence, d'une politique locale concertée d'insertion professionnelle et sociale des jeunes » (Protocole 2010, p. 6). Elles sont réparties sur l'ensemble du territoire national (plus de 500 Missions locales sur plus de 800 lieux d'accueil). Leur principal objectif est de « permettre à tous les jeunes de 16 à 25 ans de surmonter les difficultés qui font obstacle à leur insertion professionnelle et sociale »¹⁸. Elles accompagnent chaque année plus d'un million de jeunes¹⁹.

Les président.e.s des Missions locales sont choisi.e.s parmi les élu.e.s des collectivités territoriales. Proches collaborateurs des Missions locales, les président.e.s des Missions locales interviennent dans différentes instances d'animation et de concertation du réseau.

L'organisation en réseau permet d'identifier une instance gouvernementale et deux organisations associatives du réseau : le Conseil national des Missions locales (CNML²⁰), l'Union nationale des Missions locales (UNML²¹) et l'Association régionale des Missions locales (ARML²²). À celle-ci, s'ajoutent plusieurs structures d'animation régionales²³. Les Missions locales dépendent, pour leur financement, exclusivement des crédits publics, répartis entre l'État²⁴, les collectivités territoriales²⁵, les organisations, paritaires²⁶, et aussi l'Union

¹⁸ Conseil National des Missions Locales / textes de référence des Missions locales, p. 3,

¹⁹ Ce sont des jeunes « sortis du système scolaire, avec ou sans qualification, en particulier ceux ayant le moins d'opportunités », (textes de référence des Missions locales, p.11). En 2017, notamment les Missions locales ont accueilli 1 298 000 jeunes (Seijo-Lopez et al.,2017).

²⁰ Le CNML siège auprès du Premier ministre. Il est présidé par un élu de collectivité territoriale. Il réunit en son sein trois collèges : un collège des représentants des communes, des départements et des régions ; un collège des présidents de mission locale ; un collège des représentants des ministères compétents en matière d'insertion professionnelle et sociale des jeunes.

²¹ L'UNML rassemble les présidents de missions locales en tant qu'employeurs.

²² L'ARML est constituée des présidents des missions locales et assure la représentation du réseau auprès des financeurs régionaux (DRIEETS, services des conseils régionaux ou généraux).

²³ Les structures d'animation régionale (CARIF, OREF, défi métiers) visent les échanges de ressources et la professionnalisation des salariés.

²⁴ L'État est le premier financeur des Missions locales. Via l'agence nationale pour la cohésion sociale et les égalités des chances (ACSE), il finance les actions développées dans le cadre du Contrat urbain de cohésion sociale, notamment les actions qui permettent de donner des chances d'insertion au public issu des zones urbaines sensibles. Via la DRIEETS (direction régionale interdépartementale, de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités), l'État finance d'autres actions d'insertion, notamment les ateliers collectifs organisés en Missions locales. Il assure les conditions d'une meilleure insertion à travers le financement d'aide en termes de vêtements de travail, transport, hébergement, aide alimentaire. Enfin via l'administration pénitentiaire, l'État intervient pour l'accompagnement des jeunes détenus.

²⁵ Les collectivités territoriales (Régions, Départements, Communes) interviennent dans le financement des Missions locales selon chacune son champ de compétence. Les conseils régionaux interviennent dans le financement des missions d'orientation et de la formation professionnelle ; les Conseils généraux dans le financement de l'accompagnement des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) ; les Communes dans le financement des actions locales et la mise à disposition des locaux, du personnel.

²⁶ Les organisations paritaires assurent le financement des Missions locales via, principalement, le Pôle emploi qui, dans ce cadre, développe des actions de cotraitance avec les Missions locales (projet personnalisé d'accès à l'emploi-PPAE). Elles interviennent, de même, via le Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels (FPSPP) qui permet l'accompagnement renforcé des jeunes décrocheurs dans le cadre de l'accord national interprofessionnel (ANI).

Européenne²⁷.

La première fonction des Missions locales est la mise en œuvre de la politique d'insertion des jeunes²⁸. Ces fonctions visent : le développement de l'offre de service pour les jeunes et les entreprises ; la participation à l'élaboration de la politique locale d'insertion professionnelle et sociale ; la coordination du partenariat local.

Développement de l'offre de service pour les jeunes et les entreprises

En direction des jeunes, le mode d'intervention des Missions locales est global. Ces dernières traitent de l'ensemble des difficultés qui entravent l'insertion des jeunes. Elles interviennent sur l'emploi, la formation, l'orientation, la mobilité, le logement, la santé, l'accès à la culture et l'accès aux loisirs. Elles accompagnent de ce fait les jeunes sur le plan professionnel et social. Les conseillers d'insertion qui travaillent en Mission locale doivent repérer, accueillir, informer, orienter et accompagner les jeunes.

« Pour permettre l'autonomie des jeunes et les rendre acteurs et responsables de leur insertion, les missions locales favorisent l'égalité d'accès aux droits et services existants sur le territoire. Elles accompagnent les jeunes dans l'élaboration de leur projet en traitant chaque situation individuelle dans sa globalité. Elles offrent ainsi aux jeunes les conseils et les soutiens nécessaires à leur orientation et développent des actions en direction de ceux qui ne fréquentent pas la structure [...] Les missions locales assurent le droit à l'accompagnement de tous les jeunes tout au long de leur parcours jusqu'à l'emploi durable et leur autonomie sociale » (Protocole Missions locales, 2010, p.12).

En direction des entreprises, les Missions locales proposent une offre de services variés sur : l'analyse des besoins en recrutement, la proposition des candidats, l'information sur les aides à l'embauche, le suivi de la phase d'intégration du jeune ou de ses premiers moments en entreprise, la valorisation des entreprises locales et de leurs offres. Sur la valorisation des entreprises, les Missions locales travaillent en concertation avec les partenaires du service

²⁷ L'Europe prend part au financement des activités des Missions locales à travers les crédits du Fonds social européen (FSE). Ce fond vise à financer la mise en œuvre des actions innovantes qui doivent normalement être financées par les acteurs locaux mais qui ne sont pas en mesure de le faire par faute de moyens. Avec le Fonds européen de développement des régions (FEDER), l'Europe assure, également, la prise en charge des frais d'aménagement des locaux situés en zones sensibles.

²⁸ Textes de référence des missions locales issu du protocole Missions locales 2010, p.11.

public de l'emploi (en particulier le Pôle Emploi, devenu France Travail), les employeurs et leurs groupements.

Participation à l'élaboration de la politique locale d'insertion professionnelle et sociale

Les Missions locales apportent des expertises territoriales. « Elles proposent des réponses adaptées pour développer l'offre d'insertion et nourrissent la réflexion du service public de l'emploi sur les évolutions souhaitables et l'adaptation des dispositifs » (Protocole Missions locales, 2010, p.12).

Coordination du partenariat local

Les Missions locales sont responsables de la coordination du réseau local. L'objectif visé est de « développer une ingénierie de projet et animer le partenariat local » (Protocole Missions locales, 2010, p.12).

1.2.4.2 Les acteurs publics

Le partage des compétences en matière d'emploi et d'insertion professionnelle définit les rôles des acteurs publics.

1.2.4.2.1 L'État

L'État a la charge de la politique de l'emploi et de l'insertion des jeunes au niveau national. Il lui revient de définir et de conduire la politique de l'emploi, de piloter l'insertion professionnelle des jeunes, de faciliter l'attractivité des entreprises sur le territoire et d'assurer la sécurité économique. L'intervention de l'État dans l'emploi prend la forme de modes d'articulation entre la sphère économique et la sphère sociale, voire aussi avec la sphère fiscale²⁹. La Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) est l'organe chargé de la conception et de la mise en œuvre des politiques, elle fonctionne sous l'autorité du Ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social. Les politiques conçues sont mises en œuvre dans les territoires par le Service public de l'emploi (Pôle Emploi, Missions locales, Afp³⁰). Dans le cas des Missions locales, la mise en œuvre se fait avec un fort appui des acteurs territoriaux, les régions, les départements et les communes ainsi que de l'État lui-même.

²⁹ Subventions ou avantages fiscaux en direction des entreprises.

³⁰Afp : association pour la formation professionnelle des adultes.

1.2.4.2.2 Les régions

Le transfert vers les territoires des politiques conçues au niveau national est assuré par les régions. L'action est conduite par le préfet de région avec l'appui des services déconcentrés de l'État, les Dreets³¹. L'action se fonde sur des accords³² qui indiquent que l'État et les régions doivent coordonner la mise en œuvre de la politique de l'emploi et de l'insertion au niveau territorial. Dans le cadre de ces accords et du partage des compétences³³, les régions ont ainsi l'entière responsabilité de l'apprentissage professionnel, de la formation professionnelle des jeunes et des adultes. Elles gèrent les crédits de l'Afpa, elles ont la possibilité d'élaborer de véritables stratégies en matière d'emploi, d'orientation et de formation professionnelles. En guise de rappel, elles ont été à la source de la création des dispositifs des emplois tremplins et des contrats aidés régionaux mis en œuvre par les Missions locales.

1.2.4.2.3 Les départements

Disposant de compétences fortes dans le domaine de l'action sociale, les départements interviennent dans la politique de l'emploi et de l'insertion des jeunes au niveau du territoire³⁴. Ils participent à la mise en place des programmes d'aide sociale adressés aux demandeurs d'emploi : revenu minimum d'insertion (RMI), revenu minimum d'activité (RMA³⁵), revenu de solidarité active (RSA). En ce qui concerne le cas particulier des jeunes, les départements interviennent dans la gestion et de l'allocation du fond d'aide aux jeunes (FDAJ). Leur rôle dans le domaine de l'emploi a permis le développement d'une politique départementale de l'emploi et de l'insertion alors que jusque-là, la grande majorité de leur intervention se limitait

³¹Dreets : directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités dont le rôle est de mettre en place des actions de développement des entreprises, de développement du travail, de l'emploi et des solidarités.

³² Signature par le président du conseil régional et le préfet de région d'une convention régionale pluriannuelle de coordination de l'emploi, de l'orientation et de la formation (L6123-4 du code du travail) ; élaboration par le président du conseil régional et par le préfet de région d'une stratégie coordonnée en matière d'emploi, d'orientation et de formation professionnelle (L6123-4-1 du code du travail) ; possibilité pour l'État de déléguer à la région la mission de veiller à la complémentarité et de coordonner l'action des différents intervenants du service public de l'emploi, sans préjudice des prérogatives de Pôle emploi (L5311-3-1 du code du travail).

³³ Tableau synthétique de répartition des compétences du 16 mai 2018.

³⁴ Les départements de contribuer au service public de l'emploi dans les conditions prévues aux articles L5322-1 à L5322-4 du code du travail.

³⁵ La RMA est une extension du RMI. La loi du 18 décembre 2003 a attribué au départements l'exclusivité du pilotage de ces programmes.

à un volet très social (Bartoli & Mériaux, 2007).

1.2.4.2.4 Les communes

Les communes sont les seules collectivités territoriales à pouvoir bénéficier de la clause générale de compétence³⁶. Elle leur permet de disposer de la capacité à intervenir de manière générale sur l'emploi sans qu'elles ne soient condamnées par la loi. Les communes sont souvent groupées en établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Elles participent à la mise en œuvre de la politique de l'emploi et de l'insertion des jeunes au niveau du territoire³⁷, tout en prenant des initiatives propres. Elles ont, notamment, été à l'origine de la création des Travaux d'utilité collective (TUC) à la fin des années 1970. Cette initiative a été reproduite par l'État à l'échelle nationale quelques années plus tard (Bartoli & Mériaux, 2007). Les communes et leurs élus développent un partenariat privilégié avec les Missions locales. Les rôles des élus dans les instances d'animation et de concertation du réseau des Missions locales (CNML, UNML ARML) ayant été mentionnés plus haut, d'autres rôles qui les concernent spécialement seront abordés plus loin.

1.2.4.2.5 Autres acteurs

D'autres acteurs interviennent dans l'organisation de la politique d'insertion. Ils sont géographiquement situés aux deux extrêmes : d'un côté il y a l'Union européenne, de l'autre côté il y a des acteurs locaux autres que ceux abordés plus haut. L'Union européenne, par la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE), représente un acteur important de la politique de l'emploi et de l'insertion des jeunes. Elle définit les orientations et les objectifs pour le développement de l'emploi dans les différents états européens. En l'occurrence, les lignes directrices de la SEE pour 2020 visent à :

« Accroître la participation au marché du travail et diminuer le chômage structurel » ; « Développer une main-d'œuvre qualifiée en mesure de répondre aux besoins du marché du travail, promouvoir des emplois de qualité et l'éducation et la formation tout au long de la vie » ; « Rendre les systèmes d'éducation et de

³⁶ Loi NOTRe du 7 août 2015, article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales.

³⁷ Les communes interviennent dans la mise en œuvre des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi, et dans la mise en place d'une convention avec l'État au titre de l'insertion par l'activité économique (IAE).

formation plus performants à tous les niveaux et augmenter la participation à l'enseignement supérieur » ; « Promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté » (Conseil européen, 2010 a, p. 3).

Les objectifs sont notamment de :

« Porter à 75 % le taux d'emploi des femmes et des hommes âgé.e.s de 20 à 64 ans » (Conseil européen, 2010 b, p. 25) ; « Améliorer les niveaux d'éducation, en particulier en s'attachant à réduire le taux de décrochage scolaire à moins de 10 % et en portant à 40% au moins la proportion de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur » (p. 34) ; « favoriser l'inclusion sociale, en particulier en réduisant la pauvreté, en s'attachant à ce que 20 millions de personnes au moins cessent d'être confrontées au risque de pauvreté et d'exclusion » (p.34)

L'Union européenne est sans conteste un acteur incontournable de la politique de l'emploi et de l'insertion des jeunes. Elle est l'initiatrice de nombreux programmes en direction des jeunes, notamment le dispositif phare de la « Garantie Jeunes ».

Les acteurs locaux qui participent à la mise en œuvre des politiques (autres que les collectivités) sont ceux qui participent à l'accompagnement des jeunes auprès de Missions locales selon des domaines spécifiques. Dans leur approche globale d'accompagnement, les Missions locales « travaillent à la cohérence des interventions des acteurs de l'insertion dans tous les domaines : orientation, formation, emploi, logement, santé, mobilité, citoyenneté, sports, loisirs, culture » (Protocole Missions locales, 2010, p.11). Les différents acteurs issus de ces domaines sont ceux du partenariat des Missions locales avec (1) les acteurs du service public de l'emploi comme le Pôle Emploi à travers des accords cadre, le Cap emploi, les éventuels services d'insertion en municipalité ; (2) les acteurs de la formation et de l'éducation comme les écoles, les centres de formation et d'apprentissage ; (3) les acteurs de l'orientation tels que les centres d'information et d'orientation, les cités des métiers, les centres de bilan de compétences ; (4) les acteurs du logement comme les foyers des jeunes travailleurs ou les centres d'hébergement ; (5) les professionnels de la santé issus des centres communaux d'action social ; (6) les structures associatives intervenant pour la mobilité, la citoyenneté, le bénévolat, le sport, les loisirs et la culture.

En définitive, au-delà des différentes approches qui expliquent les politiques d'insertion

professionnelle des jeunes et les dispositifs d'insertion qui en découlent, les acteurs occupent une place importante. Ils sont multiples et se situent différents échelons : national, territorial, local et supranational.

1.3 Interactions d'acteurs

Une interaction est une « action réciproque » exercée par les objets, les phénomènes ou les entités, les uns sur les autres, selon le dictionnaire Larousse. L'interaction renvoie tout autant au comportement des objets physiques qu'à celui des individus. Cette partie tente de brosser un état des travaux sur les interactions entre acteurs.

En science sociale, le concept d'« interaction » trouve son origine dans les méthodes d'analyse des philosophes, des psychologues et des sociologues américains de la fin du XIX^e siècle appelés « pragmatistes » (Bense Ferreira Alves & Hammou, 2016 ; Brassac & Zacklad, 2013). Les méthodes associées au pragmatisme visent à développer une façon réelle d'approcher « l'action et la conscience humaines ». Ces travaux soutiennent que l'action humaine ne peut être appréhendée uniquement à partir de l'étude de l'individu isolé de la société mais à partir également des relations sociales de l'individu avec les autres, à partir des interactions entre individus. Les travaux qui se sont succédés par la suite abordent la question des interactions sous différents angles favorisant la création de nouveaux champs d'analyse. Ces champs incluent entre autres les relations entre groupes sociaux, les relations entre les individus et leur environnement ou les objets de leur environnement, et la construction sociale (Cooley, 1902/1998 ; Dewey 1896/1972 ; Du Bois 1903/1990). Qualifiés parfois d'interactionnistes, ces travaux initièrent le courant de l'« interactionnisme symbolique ». Les premiers jalons théoriques de l'interaction sont posés et seront suivis d'une théorisation.

1.3.1 Interactionnisme symbolique

« L'interactionnisme s'intéresse à ce qui se joue entre les acteurs dans la détermination mutuelle de leur comportement. Le centre de gravité de l'analyse réside dans le lien de sens et d'action qui se noue entre les acteurs en présence. Le processus d'interaction est symbolique, c'est-à-dire qu'il est un échange de signification » (Le Breton, 2012, p. 13).

L'interactionnisme considère donc la dimension des relations que les acteurs entretiennent entre eux ainsi que le « lien de sens et d'action ». L'interactionnisme est symbolique parce qu'il est un échange d'actions qui ont un sens. Les travaux dans le domaine accordent une place importante à l'observation des comportements concrets. Les méthodes d'analyses ont un

objectif principal : rendre compte de manière concrète des activités, des expériences et des contextes étudiés (Le Breton, 2012).

1.3.2 Premiers jalons théoriques de l'interaction

Plusieurs auteurs ont contribué à poser les premiers jalons théoriques de l'interaction, en particulier Cooley (1998), Dewey (1972) et Hughes (1984).

Les travaux de Dewey (1972) reposent sur le « fonctionnalisme en psychologie », un concept qui détermine les entités mentales en lien avec l'environnement dans lequel vit l'individu. C'est la perspective selon laquelle « l'organisme autonome répond de façon qualifiée aux manifestations extérieures dans une interaction globale où il se manifeste comme un individu indépendant » (Charles, 2002, p. 17), critiquant les principes du « stimulus-réponse ». Ces travaux soutiennent l'existence d'une complémentarité entre l'organisme humain et l'environnement dans lequel il vit : « l'organisme et l'environnement s'influencent réciproquement : ils sont en interaction » (Voynet et *al.*, 2001, p. 23). De cette manière, apparaissent les premières analyses de l'interaction.

Les travaux de Cooley (1998), pour leur part, sont partis d'une vision psychologique se fondant sur la théorie de « *looking-glass self* » (« regard dans le miroir »). Ces travaux montrent que l'image de soi renvoyée par autrui exerce une influence sur la construction de soi, sur les dimensions cognitives, émotionnelles et comportementales. L'estime de soi augmente si les autres projettent une bonne opinion de soi à l'individu, elle s'affaiblit si cette opinion est négative. C'est dans cette perspective que l'interaction prend son sens. Selon ces travaux, le développement de l'estime de soi est une construction sociale, l'estime de soi est la résultante des « interactions » entre les individus au sein de la société.

Les travaux de Hughes (1984), quant à eux, traitent de la question des interactions à partir de l'étude des groupes sociaux ethniques et en rapport avec la méthode de recherche en sociologie. D'une part, la sociologie est considérée comme « la science des interactions sociales » : « les actions ou les comportements d'un acteur individuel ou d'un groupe social ne sont jamais compréhensibles en dehors de la saisie des actions ou des comportements des acteurs ou des groupes qui sont en relation (de coopération et/ou de concurrence et/ou de conflit...) avec eux » (Lahire, 1998, p 426). Les attitudes des individus ne sont compréhensibles que lorsque ces derniers sont donc en interactions entre eux. D'autre part, les méthodes d'enquêtes en sociologie doivent être « méticuleuses » selon les analyses de Hughes (1984).

1.3.3 Interactionnisme symbolique chez Blumer et première théorisation

Blumer (1969, cité par Bense Ferreira Alves & Hammou, 2016), offre la première théorisation de l'interaction, il met en avant trois principes fondamentaux, en soulignant l'importance du premier des trois principes :

« 1. Les humains agissent à l'égard des choses en fonction du sens que les choses ont pour eux. 2. Ce sens est dérivé ou provient des interactions de chacun avec autrui. 3. C'est dans un processus d'interprétation mis en œuvre par chacun dans le traitement des objets rencontrés que ce sens est manipulé et modifié » (Blumer, cité par Noël-Hureaux, 2006, p.49).

Fondée sur le concept de sens, l'approche de Blumer montre donc que les interactions entre individus ont toujours un sens. Elles doivent être interprétées à partir de ce sens. Si de nombreux travaux se sont inspirés de cette approche, de nombreux autres l'ont contesté, d'autres encore montrent que même si les énoncés de Blumer ne résument pas toutes les idées interactionnistes, ils en constituent cependant le point de départ (Bense Ferreira Alves & Hammou, 2016).

1.3.4 Interaction en face à face de Goffman

Dans la lignée interactionnistes, Goffman (1973 et 1974) développe une théorie de l' « interaction en face à face » des individus, le face-à-face intégrant le verbal, le non verbal, les regards, le gestes et les mimiques. Goffman met la méthode d'observation du terrain au centre de ses travaux. Selon ce dernier :

« Par interaction [...] on entend à peu près l'influence réciproque que les participants exercent sur leurs actions respectives lorsqu'ils sont en présence physique immédiate les uns des autres ; par une interaction, on entend l'ensemble de l'interaction qui se produit en une occasion quelconque quand les membres d'un ensemble donné se trouvent en présence continue les uns des autres ; le terme « rencontre » pouvant aussi convenir » (Goffman, 1973, p. 3).

Dans le même cadre, Goffman considère :

« Une « situation sociale » comme un espace physique, où qu'il se situe, où toute personne qui s'introduit se trouve exposée dès son entrée à la présence physique immédiate d'une ou plusieurs autres personnes » (Goffman 2002, p. 42).

L'approche de Goffman se définit ainsi par rapport à la société. Elle repose sur la notion du face-à-face et la présence physique des individus en société, cette dernière étant le lieu où les actions de l'individu sont considérées ou interprétées par d'autres individus. La « contrainte sociale » et l' « ordre social » font fondamentalement partie de l'interaction. La contrainte sociale implique la nécessité que les individus véhiculent une image positive d'eux-mêmes en essayant de la valoriser par des actes sous le regard interprétatif des autres. C'est ainsi que se crée l'ordre social. Ce dernier peut être saisi à partir de la conversation entre deux personnes, c'est-à-dire une situation d'échange impliquant des relations basées sur des attentes réciproques, sur le respect des codes sociaux et des règles. Le cadre de cet ordre social peut résulter du fait que les individus communiquent en vue de résoudre des problèmes d'intérêts collectifs. Les idées de Goffman ont inspiré de nombreux travaux, notamment en linguistique (Sinclair & Coulthard, 1975). Certains ont critiqué les idées de Goffman, trouvant ses idées réductionnistes (Vion, 1992) : l'interaction ne se limite pas à ce qui se passe quand les individus sont en face-à-face ; ce face-à-face ne permet pas de comprendre toutes les situations. De même, les interactions ne produisent pas toujours de l'ordre social et les relations qui émergent entre les individus sont souvent complexes, elles posent souvent des questions de compromis, de pouvoir, de conflits.

En Europe et en France, les travaux sur l'interaction ont connu une flambée, en particulier dans les années 1980. Le concept est approché par les travaux en psychologie, sociologie, linguistique, management, sciences politiques, science de l'information et de la communication.

1.3.5 Approches d'interaction en milieu professionnel

Les premières recherches sur l'interaction en milieu professionnel se sont inspirées de Goffman (1973), observant le terrain à partir des interactions en face-à-face (Mondada, 2006). Ce sont notamment la sociolinguistique interactionnelle de Gumperz (1989 ; cité par Courty, 1990), l'analyse du récit de Labov et Fanshel (1977), l'analyse des interactions en classe par Sinclair et Coulthard (1975), l'analyse conversationnelle de Sacks et Schegloff (1973). Trois principaux

courants se démarquent : les « *studies of institutional talk-in-interaction* »; les « *workplace studies* »; et les « *ethnomethodological studies of work* » (Mondada, 2006)³⁸ :

- Les « *studies of institutional talk-in-interaction* » font référence à « l'analyse Conversationnelle » d'inspiration ethnométhodologique. Ces travaux analysent la parole en situation de travail et mettent en évidence les interactions qui ont lieu dans le contact direct, dont celles qui ont lieu au téléphone entre les acteurs au travail. L'accent est mis sur l'observabilité des détails de la « parole-en-interaction » et sur l'orientation mutuelle des participants vers ces détails. Les travaux abordent des secteurs ou domaines institutionnels variés, notamment le système judiciaire (Atkinson & Drew, 1979), le système éducatif (McHoul, 1978), les consultations médicales (Maynard, 1991), les entretiens télévisés (Greatbatch 1988) et les réunions de travail (Schmitt, 2006).
- Les « *workplace studies* » pour leur part, s'intéressent aux interactions qui ont lieu dans des situations de travail complexes. Ces travaux prennent en compte le rôle du contexte spatial, matériel et technologique. Ce courant est impulsé par Suchman (1996) avec son étude sur les centres de contrôle d'aéroports qu'il conceptualise comme d'importants centres de coordination émanant des conditions d'interactions complexes. L'auteur montre que ces lieux sont des espaces fragmentés. En s'engageant dans plusieurs activités en même temps, les participants réassemblent quelque part cet éclatement. Il montre que les participants ne sont pas tous coprésents mais peuvent interagir aussi bien avec leur voisin qu'avec une personne éloignée, au moyen de technologies (téléphone, plateformes virtuelles). Les travaux qui vont naître de cette approche vont explorer d'autres lieux de travail plus complexes : les centres du contrôle du métro, les agences de presse, les studios d'architecture, les centres financiers et sites archéologiques.
- Les « *ethnomethodological studies of work* » proposent une articulation forte de l'analyse ethnométhodologique avec le terrain d'étude. Cette approche était, très tôt présente dans les écrits de Garfinkel (2001) et ceux de Button (1993), qui ont joué un rôle important dans le développement du courant. Les travaux couvrent d'importants domaines en lien avec la conception des projets informatiques dans des grandes entreprises et la création d'organisations virtuelles.

³⁸ Il s'agit, selon Mondada (2006), des « études d'interaction en milieu institutionnelle » ; des « études de lieux de travail » ; et des « études ethnométhodologiques du travail ».

Les approches d'interaction en milieu professionnel s'intéressent, en définitive, aux interactions issues de conversations entre acteurs en milieu du travail et aux interactions qui prennent en compte le contexte environnemental, matériel, technologique, émanant de milieux de travail plus complexe.

1.3.6 Interaction et « action organisée »

La sociologie interactionniste a en commun avec la sociologie de l'action organisée les cadres d'analyse et les méthodes d'enquête (Barthélémy-Stern, 2011). C'est ainsi que la sociologie de l'action organisée s'est saisie de l'interaction en tant qu'objet d'étude. La sociologie de l'action organisée est issue de la sociologie des organisations dont la théorie centrale est la « théorie de l'acteur stratégique » (Crozier & Friedberg, 1977 / 2014). La sociologie de l'action s'ouvre cependant sur des champs plus vastes incluant le champ des politiques publiques et celui des administrations (Friedberg, 1993 /1997 ; Musselin, 2011). Dans ce cadre spécifique, les auteurs préfèrent parler de « théorie de l'action organisée ou collective » (Martin, 2012, p. 14). Il y a action organisée « partout où l'interdépendance oblige les hommes à s'organiser et à se coordonner pour réussir leur coopération » (Friedberg 2016, p. 2). Deux grands points sont abordés par la théorie de l'action organisée : les interactions d'acteurs et les structures du système.

▪ Les interactions d'acteurs

Selon Friedberg (1992), dans l'approche de l'action organisée, « l'interaction est stratégique ». L'interaction est indissociable du comportement de l'acteur dans le système qu'il s'agisse d'un système organisationnel, d'un système de politiques publiques ou d'un groupe social. Ce postulat est fondé sur le raisonnement selon lequel les relations de l'acteur sont des relations de pouvoir³⁹. Les actions et interactions ont lieu autour d'un jeu de pouvoir⁴⁰ où s'élaborent de nombreuses stratégies. L'acteur poursuit des objectifs favorables à ses intérêts. Il agit avec une rationalité limitée⁴¹, ses projets sont souvent flous, imprécis et ses stratégies imprévisibles.

³⁹ La notion de pouvoir est celle de « relation de pouvoir ». Le pouvoir est vu comme une relation et non pas comme un attribut.

⁴⁰ La notion de jeu est liée à celle du pouvoir, c'est un mécanisme grâce auquel les acteurs structurent leurs relations de pouvoir. Le jeu n'implique ni égalité entre les joueurs ni consensus sur les règles même du jeu (Crozier & Friedberg, 2014).

⁴¹ La notion de rationalité limitée sous-tend qu'il n'existe pas à proprement parler de comportement irrationnel. L'idée est que l'individu poursuit à tout prix des objectifs définis correspondant souvent à « la recherche pragmatique d'une riposte dans une situation d'incertitude » (Martin, 2012, p. 16). Le concept de rationalité limitée est emprunté par Crozier et Friedberg à Simon (1957) et à March et Simon (1964), comme le montre Martin (2012).

L'existence de zones d'incertitudes⁴² qui sont les failles du système, offrent à l'acteur des occasions d'utiliser sa marge de liberté⁴³, ceci lui permettant de se saisir des opportunités, de mettre en place des stratégies et d'atteindre des positions qui puissent le satisfaire. Les auteurs de l'approche (Crozier & Friedberg, 2014) mettent ici en avant trois concepts majeurs⁴⁴ en termes de variables d'interaction : les relations de pouvoir, les stratégies et les jeux. De ces types interactions dépend l'équilibre de l'ensemble du système. L'analyse de la dimension des interactions d'acteurs est menée à partir de « l'analyse stratégique » qui est une approche sociologique spécifique étudiant les stratégies d'acteurs (Cabin, 2015).

▪ Les structures du système

« Il y a système et non plus agrégat chaque fois qu'un ensemble relativement stable, cohérent et multidimensionnel a des propriétés homéostatiques » (Crozier, 1971, p. 1). Les propriétés homéostatiques correspondent à une tendance à se stabiliser de l'intérieur. Selon les travaux tout système est généralement organisé. La différence se trouve au niveau du degré d'organisation. Il existe deux structures spécifiques du système : la structure formelle et la structure informelle.

« La première correspondrait à la partie officielle et codifiée de la structure, la seconde renvoie au foisonnement des pratiques, interactions et relations non prévues officiellement, voire clandestines et occultes et qui forment ce qu'on pourrait bien appeler une seconde réalité parallèle, en opposition à la première » (Friedberg 1992, p. 533).

La dimension formalisée du système correspond à l'action des décideurs (dirigeants, autorités publiques) et à leur volonté de contrôler, de rationaliser les problèmes et incertitudes du système à partir des règles (procédures, dispositifs, objectifs, définitions de tâches). Alors que la dimension non formalisée, également informelle est celle des « champs d'action plus diffus » : celle des interactions d'acteurs. D'un côté, la structure formelle a pour objet de réguler le fonctionnement du système en le rendant plus prévisible. De l'autre côté, les règles qui représentent des contraintes pour les acteurs sont contournées, occultées ou utilisées par ces

⁴² Le concept de zones d'incertitude est lié à celui des relations de pouvoir. La maîtrise d'une zone d'incertitude confère à l'acteur du pouvoir (Cabin, 2015).

⁴³ L'acteur dispose habituellement d'une certaine marge de liberté. L'existence de règles dans l'organisation ou le système organisé ne le contraint pas totalement (Cabin, 2015).

⁴⁴ Les concepts majeurs sont suivis d'autres concepts secondaires, notamment le concept de zone d'incertitude et celui de marge de liberté (Crozier et Friedberg, 2014).

acteurs dans leurs coopérations, dans leurs interactions. Une conséquence de ce mécanisme est celui du décalage entre la prescription et la réalisation des tâches. C'est l'exemple du « travail réel [qui] s'écarte du travail prescrit » (Friedberg, 1992, p. 534). Selon Friedberg, on constatera toujours des écarts entre la prescription et la réalité d'un projet lors de sa mise en œuvre, les acteurs engagés en interaction vont développer des arrangements, des alliances ou d'entrer en concurrence, en conflits, entraînant cet écart. La structure formelle et informelle du système se rejoignent dans le « système d'action concret ». C'est un construit philosophique qui permet de rendre compte de la « somme des interactions » qui ont lieu dans le système ; le système aidant dans le même temps à canaliser et à réguler ces interactions (Crozier & Friedberg, 2014). L'analyse du système d'action concret correspond à une analyse systémique réalisée par le biais de l'analyse stratégique. Les mérites de l'analyse systémique se retrouvent non seulement dans la mise en évidence des divers problèmes du système (problèmes issus des structures formelles et informelles), mais également dans les changements qui peuvent être envisagés. Une approche constructiviste du changement est dans ce cas recommandée.

Par rapport à toutes les approches théoriques étudiées, les postulats de l'action organisée apparaissent des plus pertinents pour notre étude. Ils traitent des acteurs et du rapport « des acteurs avec les acteurs » et non pas du rapport des individus avec l'espace du travail, avec le matériel ou l'outil de travail (comme dans les cas des *studies of institutional talk-in-interaction* ; *workplace studies* » ; *ethnomethodological studies of work* ...). De plus, les postulats de l'action organisée traitent du système d'action concret, une représentation qui permet de rassembler l'ensemble des interactions qui peuvent avoir lieu. Enfin, ce modèle intègre une étude explicite des comportements de l'acteur en mettant en avant plusieurs concepts essentiels : la relation de pouvoir, la stratégie et le jeu d'acteurs. Ces trois concepts pourraient éclairer les interactions d'acteurs du système de la mise en œuvre des politiques de l'insertion professionnelle des jeunes. Pour ces raisons, nous adoptons l'approche de l'action organisée pour notre étude. Ajoutons que la mobilisation de deux démarches complémentaires (l'analyse stratégique et l'analyse systémique) correspondant respectivement à deux déclinaisons de cette théorie (l'interaction stratégique et le système comme construit contingent), peut permettre d'examiner les situations les plus complexes du terrain d'enquête (Amblard et al 1996 ; Foudriat, 2013). Notre objectif à ce niveau est de connaître les différents mécanismes d'interactions d'acteurs, leurs influences et leurs conséquences sur le système.

Notre choix théorique de l'action organisée doit pouvoir permettre, à partir des principes et des démarches qui lui sont liés, d'explorer de manière approfondie, les phénomènes d'interaction du système de la mise en œuvre des politiques de l'insertion professionnelle des jeunes.

1.4 Questions de recherche, hypothèses et définitions

1.4.1 Questions de recherche

Les références théoriques que présentées ci-dessus portent sur la mise en œuvre des politiques publiques et sur les interactions entre acteurs. Le rôle des acteurs et de leurs interactions a particulièrement été souligné par l'approche de l'action organisée. Celle-ci soutient que dans un système quel qu'il soit, l'interaction entre les acteurs a toujours une visée stratégique, qu'il s'agisse d'un système de politiques publiques ou d'un groupe social. L'interaction est une suite d'actions, de réactions, d'initiatives, de répliques, ou d'interactions stratégiques (Rezsohazy, 1996). Les principales variables qui la caractérisent sont : relation de pouvoir, stratégie et jeu d'acteurs. La stabilité du système repose sur ces variables (Crozier & Friedberg, 2014), celles-ci influençant ce système de manière positive ou négative.

Le système de politiques publiques d'insertion professionnelle des jeunes faisant l'objet d'un intérêt particulier ici est analysé à partir des actions des acteurs et de ces formes d'interactions.

L'hypothèse générale consiste à penser que le manque de synergie dans les actions et interactions d'acteurs entrave la mise en œuvre des politiques d'insertion professionnelle des jeunes. Notre recherche vise à connaître la nature des interactions entre les acteurs lors de la mise en œuvre des politiques d'insertion professionnelle des jeunes. Plusieurs moyens qui seront abordés plus loin sont mobilisés (approche qualitative, enquête de terrain en Missions locales, étude de cas de la mise en œuvre des dispositifs Emplois d'avenir et Emplois francs). Le modèle de la mise en œuvre combinée d'Elmore (1985) qui sera également rappeler plus bas peut d'ores et déjà servir de support d'étude. Ce modèle présente trois pôles de mise en œuvre : le pôle de prescription, le pôle organisationnel et le pôle opérationnel. Dans notre analyse, ces pôles correspondant à trois axes de réflexions sur la mise en œuvre des politiques d'insertion professionnelle des jeunes et les interactions d'acteurs liées.

Le premier axe renvoie aux modalités d'intervention des acteurs en charge de la prescription. Les acteurs sont les décideurs, les autorités publiques se situant en amont du processus de mise en œuvre. La prescription est le processus hiérarchisé qui renvoie à l'application de décisions : « le concepteur de politiques détermine centralement comment se fera la mise en œuvre qui sera réalisée par des 'metteurs en œuvre' » (Lazin, 1995 ; dans Carpentier 2010, p 11). Les travaux identifient trois étapes liées à ce processus : la prise en compte du contexte social qui

pose problème et qui implique la nécessité d'une intervention publique ; la formulation des politiques ou des dispositifs en rapport au contexte ; et la conception d'une stratégie de mise en œuvre qui convient (Elmore, 1982 ; Meny & Thoenig, 1989). Les autorités publiques en charge de la prescription définissent à ce niveau les procédures, les objectifs, les moyens et l'affectation des tâches. Ils prennent également en compte les « effets rétroactifs » du processus : des moments de « reformulation et de réémergence du problème et des solutions » (Hassenteufel, 2021, p. 13). Ce processus permet d'ajuster les objectifs définis, les moyens, les buts, les procédures en favorisant l'évolution et la maturation de la politique et de la mise en œuvre.

L'État est le premier décideur, concepteur et prescripteur des politiques publiques et de leur mise en œuvre. Les collectivités territoriales et leurs élus peuvent, dans le même sens, décider « d'une action publique sur un enjeu pour lequel [les] décideurs publics (gouvernementaux ou non) exigent une action » (Nyeck, 2014, p. 3). Au-delà de ce rôle, les collectivités sont particulièrement force de proposition de politiques et programmes territoriaux.

Les travaux qui traitent du rôle de ces acteurs publics dans la mise en œuvre des politiques publiques enregistrent cependant plusieurs limites. Ils montrent que, dans le cadre de l'intervention de l'État, les problèmes que la mise en œuvre doit pallier sont souvent mal définis ; le contenu de la décision et sa formulation sont parfois imprécis ; les principes définis sont souvent éloignés de la réalité du terrain ; les buts et enjeux sont parfois mal cadrés ; les moyens humains, matériels et financiers sont insuffisants ; ou encore le système de financement et d'évaluation des opérateurs des politiques est inadapté (Duran, 2018 ; Hassenteufel, 2021). Des « difficultés de la planification stratégique » sont observées (Duran, 2018, p.18). Ces travaux montrent aussi que, dans le cadre de l'intervention des collectivités territoriales, l'enchevêtrement de compétences en matière d'emploi amènent les collectivités à intervenir de manière « quelque peu désordonnée » et à développer des projets en doublons (Bartoli & Mériaux, 2007, p. 39), induisant des difficultés de coordination de la mise en œuvre au niveau territorial. Des « antagonismes politiques importants entre la région, le département et la ville » sont également notés (Loncle, 2011, p. 103). L'action des acteurs gêne l'évolution de la mise en œuvre.

Le deuxième axe fait référence aux modalités d'intervention des acteurs en charge d'organiser la mise en œuvre. Ces organisateurs constituent un amalgame d'acteurs de la décision et d'acteurs du terrain de mise en œuvre. Les acteurs des deux pôles font le va-et-vient pour organiser la mise en œuvre. Dans le cas des politiques d'insertion des jeunes formulées au niveau national et déclinées au niveau territorial, les acteurs se retrouvant dans ce pôle sont

ceux des instances régionales de l'État et ceux du territoire de manière générale. De ce point de vue, les acteurs politiques locaux, les élus jouent un rôle organisationnel important. Les travaux qui analysent l'intervention des élus montrent que leur mobilisation est habituellement forte. Toutefois, celle-ci est traversée par des jeux de pouvoir, par des situations de concurrences ou de conflits qui créent des difficultés pour les acteurs de terrain travaillant avec eux (Douillet 2003 ; Dupuis, 2015). Des travaux spécifient que l'existence de « clivages politiques [...] dans les relations de travail » gêne l'intervention coordonnée des acteurs (David et al. 2012, p. 36). De manière générale, les travaux s'accordent sur le fait que « les autorités publiques se croisent plus qu'elles ne coopèrent sur la problématique de l'emploi » (Berthet & Bourgeois, 2015, p. 2), que « les enjeux politiques et les jeux d'acteurs n'encouragent pas le développement d'une vision structurée » (p. 4), et que les difficultés de la mise en œuvre résultent des « logiques différentes [qui] viennent à s'entrechoquer » (Duran, 2018, p. 37).

Le troisième axe de réflexion renvoie aux modalités d'intervention des acteurs du terrain. Ils sont en charge de l'opérationnalisation des politiques. Ils sont appelés « opérateurs de l'État » (Arnaud et al., 2004), également opérateurs des politiques publiques. Ce sont les structures et agents qui ont pour mission de mettre en contact les politiques avec le public bénéficiaire. Les travaux montrent que les situations de travail des opérateurs ne sont pas particulièrement prises en compte par l'État ou les autorités publiques en charge de la planification (Cahuc, Carcillo & Zimmermann, 2013). Le financement des activités des Missions locales est, pour une grande partie, assuré par l'État. Ce dernier met cependant en place un système d'obligation de résultat. Les Missions locales doivent obtenir des résultats précis au risque de ne plus se voir financer leurs actions, par l'État (Borel, Ferras & Le Coz, 2013 ; Duran, 2018). De plus du fait de la multiplicité des financeurs des programmes d'insertion, les Missions locales doivent répondre à des sollicitations émanant de plusieurs niveaux : le niveau local avec les collectivités adhérentes ; le niveau départemental avec le Conseil général pour la gestion de fonds d'aide destinés aux jeunes ; le niveau régional avec l'État déconcentré et la Région ; le niveau national avec le CNML et le niveau européen avec le FSE (Borel, Ferras & Le Coz, 2013). Cette organisation restreint non seulement la marge de manœuvre des Missions locales mais les oblige à investir du temps et des efforts qui les détournent d'actions plus concrètes ; par exemple : l'accompagnement renforcé des jeunes vulnérables. L'organisation des acteurs manque de synergie à ce niveau.

L'ensemble de ces questions amène effectivement à s'interroger sur les réalités des interactions d'acteurs qui ont lieu dans la mise en œuvre des politiques d'insertion professionnelle des

jeunes, et de penser que celles-ci entravent la mise en œuvre et empêchent l'atteinte des objectifs d'insertion.

1.4.2 Hypothèses

En avançant l'idée selon laquelle les actions et interactions des acteurs de la mise en œuvre des politiques d'insertion professionnelle des jeunes manquent de synergie, et qu'elles entravent cette mise en œuvre, cette recherche s'appuie sur deux hypothèses de recherche qui permettent de vérifier cette assertion. Ces hypothèses interrogent l'action des acteurs publics, qu'il s'agisse du mode d'intervention de l'État ou de celui des collectivités territoriales. Ces hypothèses interrogent également les interactions stratégiques provenant des acteurs individuels des Missions locales et des acteurs politiques locaux⁴⁵ ; ces derniers acteurs participant également à la mise en œuvre.

H1- Intervention des acteurs publics

L'approche de l'action organisée (Crozier & Friedberg, 2014 ; Friedberg, 1992), implique de considérer la mise en œuvre des politiques d'insertion professionnelle des jeunes comme un système organisé qui est composé de structures formelle et informelle. L'intervention des acteurs publics (l'État et collectivités territoriales) renvoie à la structure formelle également officielle du système, alors que les interactions d'acteurs individuels des Missions locales et des élus se représentent dans la structure informelle et non officielle. S'agissant des acteurs publics, leur intervention a lieu dans le cadre officiel des partenariats avec les Missions locales. Les Missions locales sont chargées d'appliquer la politique d'insertion au terrain. Elles doivent mettre en place les dispositifs ou programmes d'insertion (Emplois d'avenir, Emplois francs, Garantie jeunes, Contrat d'engagement jeunes) décidés par les acteurs publics.

Le partenariat des Missions locales avec l'État, en l'occurrence, se traduit par le pilotage public de l'État qui peut parfois être mal adapté à la gestion de services sociaux comme les Missions locales (Chauvière, 2012 ; De Gaulejac ; 2009 ; Duran, 2018). Le système de financement ou d'évaluation des objectifs sur lequel se fonde ce pilotage menace la « survie » même du système

⁴⁵ Il s'agit de deux groupes d'acteurs politiques. Les premiers acteurs sont les élus responsables locaux, c'est-à-dire les maires ou les présidents de communes. Ils pilotent les politiques de leur territoire de compétence dont les politiques du domaine de l'emploi, de l'insertion et du développement économique. Les seconds sont les présidents de Missions locales qui sont également des élus et qui sont généralement des maires adjoints dans le domaine ou dans un domaine proche.

(Duran, 2018, p. 29). Obtenir des résultats définis prime sur tout le reste. Quant au partenariat des Missions locales avec les collectivités territoriales, il s'inscrit dans la gouvernance par logique de compétences des collectivités. Certains travaux montrent que les projets d'emploi initiés par les collectivités manquent de concordance avec le projet commun et de l'unité territoriale, qui est pourtant l'objectif prioritaire visé (Dupuis, 2015 ; Giraud, 2009 ; Loncle, 2011). Selon ces travaux, le mode de gouvernance des collectivités empêche la synergie des actions.

Il est ainsi possible de penser que, les modes d'intervention des acteurs publics créent un déséquilibre du système de mise en œuvre de programmes d'insertion professionnelle en direction des jeunes.

H2- Interactions des acteurs individuels

Dans l'approche de l'action organisée (Crozier & Friedberg, 2014 ; Friedberg, 1992), les interactions d'acteurs se caractérisent par un ensemble de relations de pouvoir, de jeux et de stratégies. Nous étudions ici les stratégies des acteurs individuels des Missions locales et des élu.es politiques.

Les élu.es occupent une place importante dans la mise en œuvre des politiques d'insertion. Les travaux ont cependant montré que les stratégies poursuivies par ces acteurs se fondent souvent sur des logiques d'intérêts individuels et contradictoires (Hassenteufel, 2011 ; Robert & Metzger, 2016). Leurs stratégies vont parfois dans un sens contraire aux objectifs visés. Elles ont tendance à créer des incohérences dans la mise en œuvre.

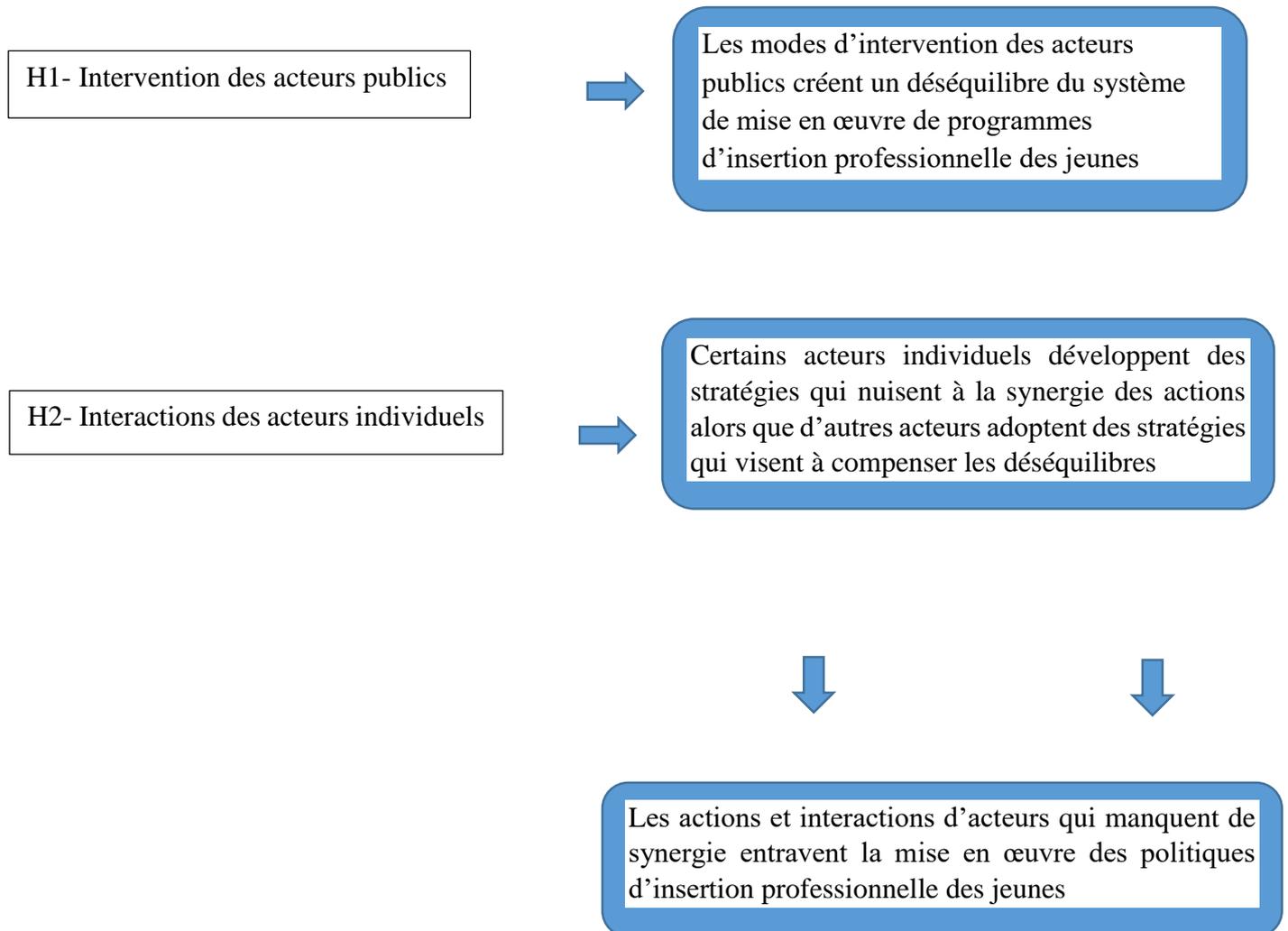
Les acteurs individuels des Missions locales, dont les stratégies sont étudiées peuvent être classés en deux catégories. (1) D'une part, les acteurs organisationnels de la mise en œuvre : les présidents et directeurs de Mission locale⁴⁶. Le rôle principal et officiel des présidents des Missions locales est d'assurer l'interface entre la Mission locale et ses partenaires en préservant les intérêts de la Mission locale ; les présidents sont des élus (Textes de référence des missions locales, 2010). (2) D'autre part, les acteurs opérationnels, c'est-à-dire les conseillers d'insertion des Missions locale dont la mission principale est de mettre en contact les dispositifs et programmes d'insertion avec les jeunes bénéficiaires. Malgré les conditions difficiles

⁴⁶ Au-delà de l'organisation de la mise en œuvre, ces acteurs peuvent intervenir dans les autres pôles de la mise en œuvre. Les présidents de Mission locale en particulier, peuvent être très proche du pôle de décision et de la prescription ou être très présent au pôle opérationnel, celui des acteurs au terrain. Le profil des présidents sera étudié dans la partie résultat.

d'exercice de leur métier (contraintes de quantification et d'objectifs dans le cadre du pilotage public), ils choisissent généralement d'adopter des stratégies d'accompagnement en lien avec la relation d'aide et la sollicitude, ils visent à apporter des réponses concrètes aux attentes et intérêts du jeune (Muniglia & Thalineau, 2012 ; Giuliani, 2009). Leurs actions peuvent avoir des effets positifs sur l'insertion des jeunes.

Ainsi, en considérant que d'une part les élus ont tendance, par leurs stratégies, à créer des incohérences dans la mise en œuvre et, d'autre part, que les conseillers d'insertion adoptent des stratégies qui visent à mieux accompagner les jeunes, il est possible d'établir une double hypothèse. Dans la mise en œuvre des politiques d'insertion, certains acteurs individuels développent des stratégies qui nuisent à la synergie des actions, alors que d'autres acteurs adoptent d'autres stratégies qui visent à compenser les déséquilibres.

Figure 2. Schéma synthétique des hypothèses



1.4.3 Intérêts scientifiques de la recherche

Les différentes recherches sur les interactions d'acteurs lors la mise en œuvre des politiques publiques, ont étudié des politiques de formation, d'aide aux personnes défavorisées, de l'environnement, de la santé, et de l'emploi (Garraud, 2000 ; Hassenteufel, 2003 ; Llobet, 2012). Concernant les politiques d'insertion professionnelle de jeunes, deux informations sont à noter :

D'une part, la grande majorité des travaux sur les politiques d'insertion professionnelle des jeunes proviennent d'organismes d'études, d'analyses, d'enquêtes ou de statistiques (Dares, France stratégies, Céreq) ; d'organismes de contrôle ou d'évaluation (Inspection générale des affaires sociales, IGAS ; Cours des comptes) ; et de revues, des supports ou des communications internationales (revue économiques OCDE, communication au Conseil européen). Il s'agit pour la plupart des organismes ou des sources qui servent d'outils techniques d'aide à la décision pour les initiateurs des politiques publiques. Peu d'entre elles s'intéressent spécifiquement aux interactions d'acteurs. Lorsque c'est le cas, cette question n'est qu'une composante secondaire (voir notamment Borel et al., 2013 ; Delors, 1996 ; Marimbert & Joly, 2004 ; Farvaque, Kramme & Tuchsirer, 2016).

D'autre part, certaines recherches traitant de la mise en œuvre des politiques d'insertion professionnelle des jeunes l'ont fait par l'intermédiaire de la politique de la jeunesse. La politique de la jeunesse rassemble une gamme de politiques (par exemple politique d'éducation, politique de la formation professionnelle, politiques sportives). Ces travaux ne se focalisent pas sur les politiques d'insertion des jeunes ni sur leur mise en œuvre, et ne s'intéressent pas aux interactions d'acteurs comme objet d'étude singulier.

D'un point de vue général, les recherches sur la question des interactions d'acteurs de la mise en œuvre des politiques d'insertion professionnelle des jeunes, sont rares. La carence dans ce domaine est assez persistante au point que, pour cette recherche, nous n'avons eu d'autres choix que de se référer aux travaux – très généralistes – traitant de la politique de la jeunesse, afin de compléter la construction de notre problématique de recherche. Avoir recours aux travaux qui traitent de la jeunesse dans sa globalité peut certes combler un manque, mais c'est ici que se situe tout l'intérêt de cette recherche. Les résultats de cette dernière peuvent apporter des connaissances dans un terrain fertile peu exploré.

1.4.4 Définitions des concepts clés de la recherche

Plusieurs concepts clés sont définis dans cette partie : mise en œuvre, insertion des jeunes, politique publique d'insertion professionnelle des jeunes, interaction d'acteurs et stratégie. Au-delà de la définition simple des mots, le sens dans le contexte de cette étude est recherché.

1.4.4.1 *Mise en œuvre*

« La mise en œuvre, ou *implementation*, d'une politique publique constitue le processus d'application des décisions. Parler de mise en œuvre permet de caractériser un moment de l'action publique où la décision se confronte à la réalité à travers l'application des directives gouvernementales » (Mégie, 2014, p. 1).

La mise en œuvre d'une politique est donc la démarche par laquelle les décisions sont mises en contact avec le terrain. Deux dimensions caractérisent la mise en œuvre : la prescription et la réalité. La prescription est « la manière dont l'autorité publique mandatée ou le décideur perçoit, définit, fixe la mise en œuvre » (Meny & Thoenig, 1989 p. 254). La prescription, également appelée « processus de mise en œuvre » est le côté prévu et planifié de la mise en œuvre (Jacquemain & Frère, 2008). La réalité constitue « la réalité des phénomènes, le visage concret tel qu'il se dégage de la mise en œuvre à l'épreuve du terrain » (Meny & Thoenig, 1989, p. 254). La réalité, également appelée « structure de mise en œuvre », est la manière dont les acteurs s'y prennent pour réaliser la mise en œuvre, cette manière étant liée aux « interactions d'acteurs » (Sabatier, 1986 ; Hassenteufel, 2021). Il s'agit de distinguer ces deux dimensions qui sont reprises plus loin.

La mise en œuvre suppose l'existence d'actes et de procédures légaux (lois, décrets, arrêtés, délibérations), de moyens financiers, humains et techniques qui sont des conditions indispensables d'une mise en œuvre effective (Hassenteufel, 2021 ; Santo & Verrier, 2007) et qui sont définis dans leur dimension prescriptive. La décision relève des autorités publiques alors que la mise en œuvre au niveau du terrain relève des acteurs administratifs (Knoepfel et al., 2006). Il est difficile de dissocier les moments de la décision de ceux de la mise en œuvre du fait des nombreuses modifications qui surgissent (notamment nouveaux objectifs, changement d'orientation de la politique) et qui nécessitent des réévaluations et des changements d'orientation (Carpentier, 2010). La mise en œuvre inclut, en d'autres termes, un cheminement de va-et-vient entre le haut et le bas, entre les acteurs de la décision et ceux des

acteurs au terrain. Les objectifs du départ pourraient ne pas correspondre aux réalités du terrain, et nécessiteraient des réajustements. La mise en œuvre requiert la prise en compte de trois phases ou pôles comme déjà vu : pôle de prescription, pôle organisationnel et pôle opérationnel (Elmore 1985 ; Giraud, 2009). Le processus doit commencer par une déclaration officielle d'intention des autorités publiques d'entreprendre ou d'arrêter la mise en œuvre. Elle doit également se terminer avec l'impact de la décision qui a été prise dans ce cadre (Carpentier 2010). La mise en œuvre est le siège de multiples interactions, l'ensemble des acteurs vont entrer en interaction : les « bénéficiaires de la politique, [les] exclus de son champ, [les] décideurs politiques, [les] intervenants administratifs divers, vont « jouer » avec la politique en vue de renforcer, ou pour le moins de ne pas dégrader, leur situation » (Santo & Verrier 2007, p. 36). Tout cela génère des tensions. La mise en œuvre implique un processus de marchandage et de négociations (Sabatier & Mazmanian, 1989). Les acteurs qui interviennent ne sont, ni neutres, ni passifs, ils défendent des intérêts propres qui peuvent ou non correspondre aux objectifs de la politique ; « ils poursuivent leurs propres buts, défendent leurs intérêts qui peuvent ou non être compatibles avec les buts de la politique adoptée » (Carpentier, 2010, p. 67). Plusieurs facteurs de distorsion font que la mise en œuvre n'atteint pas les objectifs visés par la politique : par exemple multiplicité des échelons administratifs, formulation floue de la décision, décalage de la décision avec les réalités de terrain, insuffisance de moyens, manque de suivi (Hassenteufel, 2021).

Les différentes approches de la mise en œuvre fondent leur réflexion sur la réussite de la mise en œuvre alors même que les définitions de la réussite varient. Pour les tenants de l'approche descendante⁴⁷, la réussite de la mise en œuvre dépend de l'action des acteurs de la décision, alors que pour ceux de l'approche ascendante⁴⁸, la réussite dépend, au contraire, de l'action des acteurs de terrain. Pour leur part, les tenants de l'approche combinée⁴⁹ soutiennent que la réussite de la mise en œuvre repose sur l'organisation conjointe des acteurs de la décision et des acteurs de la mise en œuvre qui se trouvent au terrain.

⁴⁷ L'approche descendante, « top-down » a été initiée par les travaux de Pressman et Wildavsky (1973) ; d'autres travaux ont par la suite suivi (Sabatier & Mazmanian 1979).

⁴⁸ Le premier auteur qui introduit l'approche ascendante, « bottom-up », est Lipsky (1980).

⁴⁹ Les travaux sur l'approche combinée ont été réalisés par plusieurs auteurs (Fullan, 2007 ; Howlett et Ramesh, 2003 ; dans Carpentier, 2010) ; Meny et Thoenig (1989).

1.4.4.2 *Insertion des jeunes*

Etymologiquement, insertion vient du latin « *inserere* » qui signifie « insérer », « introduire », « mêler », « intercaler ». Le Larousse définit le terme « insertion » comme le « fait de s'insérer, de s'attacher sur, dans quelque chose » ou la « manière de s'insérer dans un groupe, de s'y intégrer ». En tant que problème social, il est possible d'identifier trois sens liés à l'évolution du concept d'insertion (Dubar, 1999) : l'insertion professionnelle, l'insertion sociale, l'intégration.

- L'insertion sociale : L'intérêt pour le terme insertion sociale est apparu au début des années 1980. Cette période coïncide avec celle de la hausse de chômage des jeunes et de précarité grandissante. Deux événements en particulier ont participé à rendre notoire le terme : la décision des acteurs publics de faire de l'insertion des jeunes une « une priorité nationale » et le rapport Schwartz en 1981, intitulé « L'insertion sociale et professionnelle des jeunes ». Ce dernier rapport contribue à établir un lien fort entre insertion professionnelle et insertion sociale. À ce niveau, la question de transition entre l'école et l'emploi est associée à des questions sociales (santé, logement relations entre les générations). L'idée est d'améliorer les conditions sociales pour favoriser l'accès à l'emploi, pour faciliter l'insertion professionnelle. L'insertion des jeunes nécessite, dans ce cadre, la prise en compte des caractéristiques professionnelles mais également sociales.

- L'intégration : au cours des années 80, l'idée que les difficultés d'insertion ne concernent pas que les jeunes avec un bas niveau de formation notamment, mais concernent aussi d'autres catégories (chômeurs de longue durée, travailleurs immigrés victimes de licenciement, femmes au foyer désirant travailler ou retravailler), introduit le thème « nouvelle pauvreté ». Dans le langage politique ce thème mène progressivement à celui de l'« intégration sociale ». La notion d'« intégration sociale [est] corrélative de celle d'exclusion » (Dubar, 1999, p.6). « Ceux qui ne sont pas 'insérés' dans l'emploi – alors qu'ils veulent travailler – sont aussi ceux qui ne sont pas bien 'intégrés' dans la société et qui risquent ainsi de devenir des 'exclus' » (p. 7).

L'insertion est ainsi liée à la transition des jeunes de l'école à l'emploi et évoque l'insertion professionnelle. L'insertion est également indissociable de l'insertion sociale des jeunes et des adultes en difficultés. L'insertion peut enfin être assimilée à la question de l'intégration des personnes en société.

Le lien existant entre insertion sociale et insertion professionnelle interroge les conditions réelles de l'insertion : peut-on être inséré socialement sans être inséré professionnellement et inversement ? Que signifie être inséré socialement sans être inséré professionnellement ?

Existe-il une situation d'insertion préalable à l'autre ? Il apparaît comme une évidence que l'insertion professionnelle et l'insertion sociale sont liées. Mais il faut au préalable comprendre ces notions.

1.4.4.2.1 S'insérer socialement sans être inséré professionnellement

Le travail est considéré comme l'élément fondamental qui permet de s'insérer dans la société : il « donne au jeune un statut social » (Saliha, 2014, p.6). Toutefois d'autres chercheurs (notamment Noreau et al., 1999) font le lien avec l'utilité de l'individu en société et son épanouissement. « L'utilité et la valeur d'un individu ne se réduisent pas à ses seules activités économiques, supposées productives » (p. 27). Des activités autres que professionnelles comme celles citoyennes ou culturelles peuvent permettre de s'insérer socialement. Ces travaux montrent que :

« L'attente prolongée d'un emploi n'a pas nécessairement d'effets désastreux sur l'équilibre psychologique des jeunes chômeurs. Inversement, l'obtention d'un emploi ne provoque pas automatiquement une amélioration du bien-être psychologique, en particulier lorsque le travail ne correspond pas aux aspirations des jeunes » (Noreau et al., 1999, p. 27).

On peut, dans ce cas, parler de « s'insérer socialement sans être inséré professionnellement » c'est-à-dire disposer d'une situation d'insertion sociale (notamment avoir des relations sociales nombreuses et variées) sans disposer d'un emploi stable, sans disposer d'une situation de stabilité d'emploi, d'une situation d'insertion professionnelle.

1.4.4.2.2 S'insérer professionnellement sans être inséré socialement

La question d'une insertion professionnelle sans insertion sociale fait référence à la « non-intégration » dans la société. La question traite en particulier des conditions de l'insertion professionnelle des travailleurs migrants, également de la « vie communautaire » (cas des groupes qui partagent des liens sociaux, linguistiques ou ethniques qui préfèrent vivre entre eux) en France ou ailleurs.

1.4.4.2.3 L'insertion professionnelle préalable à l'insertion sociale

Plusieurs travaux (Bourguignon & Herman, 2007 ; Schehr, 1999) montrent que, pour la majorité des jeunes, l'emploi permet d'assouvir d'autres besoins que financiers. L'emploi stable et non précaire amène les personnes à se tourner vers le monde extérieur. Il leur permet de construire leur identité en leur offrant un statut dans la société. Il leur permet de s'insérer socialement. L'absence d'emploi peut conduire à la dépression ou à des désordres psychologiques (Herman 2007) empêchant l'insertion sociale des personnes. L'insertion professionnelle est considérée, à ce niveau, comme essentielle à l'insertion sociale.

1.4.4.2.4 L'insertion sociale préalable à l'insertion professionnelle

Les travaux qui soutiennent que l'insertion sociale est préalable à l'insertion professionnelle (Herman, 2007 ; Noreau et al.,1999) mettent en avant l'importance des liens sociaux qui aident au passage à la vie adulte et à l'accès au monde du travail. Ils considèrent trois liens sociaux : les relations avec la famille, les amis ainsi que les autres adultes (mentors, tuteurs). Ces liens permettent d'éviter toute forme de désinsertion ou de marginalisation. Ils permettent l'assimilation des valeurs de vie. Ils facilitent l'acquisition des ressources matérielles, alimentaires et d'hébergement. Enfin, ils aident au développement de l'estime de soi et à la motivation qui constituent des conditions nécessaires à l'accès au marché du travail. Dans ce dernier cadre, « il apparaît que l'estime de soi constitue la base de toutes les démarches d'intégration professionnelle initiées par les jeunes » (Noreau al., 1999, p 122). C'est une manière de voir l'insertion sociale comme préalable, et nécessaire à l'insertion professionnelle.

De manière générale, il est possible d'observer que les conditions de l'insertion professionnelle et de l'insertion sociale sont indissociables. Cependant, le postulat qui a longtemps animé l'esprit des Missions locales est celui qui soutient l'idée selon laquelle l'insertion professionnelle est conditionnée par des éléments relevant du domaine social, comme le logement, la santé, la culture. (Schwartz & Labbé, 2007). Ce postulat tend aujourd'hui à disparaître. Les règles de quantification des activités d'insertion définies dans le cadre du pilotage public de l'État exhortent les Missions locales à privilégier l'insertion professionnelle des jeunes au détriment de la résolution des problèmes sociaux, c'est-à-dire au détriment de l'insertion sociale.

1.4.4.3 *Politique publique d'insertion professionnelle des jeunes*

Le concept de politique publique désigne « les interventions d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire » (Thoenig 2014, p. 1). Ces interventions ont pour objet de « gérer un problème, soit en éliminant des situations considérées comme peu désirables (combattre la délinquance), soit en générant des apports positifs, qu'abandonnée à elle-même la société ne fournit pas (l'accès à la culture des milieux populaires) » (p.11). C'est ainsi qu'on parle de politique publique de lutte contre la délinquance, de politique publique de développement culturel, ou encore de politique publique d'insertion professionnelle des jeunes.

La politique publique d'insertion professionnelle des jeunes « vise à lutter simultanément contre le chômage et contre l'exclusion sociale » (Réa, 1991, p. 169). Elle se caractérise par « son champ d'action qui est l'emploi et la formation, par ses modalités d'application que sont les dispositifs d'insertion et par le public visé, essentiellement les jeunes » (p. 174). La « mise en œuvre de dispositifs d'insertion implique la participation non seulement des employeurs et des demandeurs d'emploi mais aussi d'intermédiaires » (p. 174). La politique d'insertion professionnelle des jeunes est, ainsi, une catégorie de politique publique qui intervient sur le chômage et les difficultés d'insertion des jeunes ; la mise en œuvre fédère un ensemble d'acteurs ; les dispositifs d'insertion occupent une place importante.

1.4.4.3.1 *Dispositifs, programmes et projets d'insertion professionnelle*

Les différents textes utilisent indifféremment les termes « dispositifs », « programmes » ou « projets » d'insertion professionnelle (Levené 2011 ; Mukamurera et al., 2020). Ces termes sont utilisés dans notre première hypothèse⁵⁰, ce qui rend nécessaire de les préciser.

Les politiques publiques désignent des interventions d'une autorité publique et légitime sur un domaine public afin de gérer un problème social. Ces interventions prennent différentes formes, notamment ceux au-dessus. Ce qui est généralement appelé programme d'insertion professionnelle comprend plusieurs dispositifs, c'est un ensemble de mesures organisées et planifiées. Alors qu'un « dispositif est plus spécifique qu'un programme » (Martineau & Mukamurera, 2012, p. 47), le dispositif est un élément du programme. Le thème a de nombreuses fois été abordé, c'est l'exemple du dispositif Emploi d'avenir ou du dispositif

⁵⁰ H1 : les modes d'intervention des acteurs publics créent un déséquilibre du système de mise en œuvre de programmes d'insertion professionnelle des jeunes.

Emplois francs. Pour ce qui est du projet d'insertion professionnelle lié au territorial, il constitue un « moyen dynamique d'agir en faveur des personnes et des territoires⁵¹ ». Ce type de projet doit être différencié du « projet professionnel » du jeune qui a une dimension individuelle et qui vise le « devenir professionnel » du jeune (Boutinet, 2013, p. 3).

1.4.4.4 Interaction d'acteurs

Nous abordons ici les notions d'acteur et d'interaction ainsi que celle d'interaction d'acteur. Ce sera l'occasion de préciser le lien entre interaction et relation.

1.4.4.4.1 Acteur

Cerner la notion d'acteur nécessite de revenir sur la distinction de Touraine (1992) entre « acteur », « individu » et « sujet ».

« L'individu n'est que l'unité particulière où se mêlent la vie et la pensée, l'expérience et la conscience. Le Sujet est le passage du Ça au Je, le contrôle exercé sur le vécu pour qu'il ait un sens personnel, pour que l'individu se transforme en acteur qui s'insère dans des relations sociales en les transformant, mais sans jamais s'identifier complètement à aucun groupe, à aucune collectivité. Car l'acteur n'est pas celui qui agit conformément à la place qu'il occupe dans l'organisation sociale, mais celui qui modifie l'environnement matériel et surtout social dans lequel il est placé en transformant la division du travail, les modes de décision, les rapports de domination ou les orientations culturelles » (Touraine, 1992, p. 239).

Lorsque Touraine (1992) propose que « l'individu n'est que l'unité particulière où se mêlent la vie et la pensée, l'expérience et la conscience », il sous-entend que l'individu est un être, un ensemble unifié, ajusté. Alors que « le Sujet est le passage du Ça au Je, le contrôle exercé sur le vécu pour qu'il ait un sens personnel » suppose que le sujet entreprend une action sur lui-même, tentant de contrôler certaines variables de sa vie. Le sujet, c'est l'individu qui agit en s'appropriant son vécu. Le passage de l'individu au sujet fait référence à ce que Touraine appelle « subjectivation » qui est « le contraire de la soumission de l'individu à des valeurs

⁵¹ Weka.fr, l'expertise juridique du service publique : Créer un projet d'insertion sur un territoire (weka.fr) .

transcendantes » (Touraine, 1992, p 241). Le sujet se transforme en acteur lorsque qu'il « s'insère dans des relations sociales en les transformant ». Autrement dit, c'est en s'orientant vers l'autre, vers les relations avec l'autre que le sujet devient acteur. L'acteur garde une marge de manœuvre lui permettant de ne jamais se confondre à « aucun groupe, à aucune collectivité ». Enfin, soutenir que « l'acteur n'est pas celui qui agit conformément à la place qu'il occupe dans l'organisation sociale, mais celui qui modifie l'environnement matériel et surtout social dans lequel il est placé en transformant la division du travail, les modes de décision, les rapports de domination ou les orientations culturelles » (p. 269) signifie, en définitive, que l'acteur est en même temps un individu logique et un sujet actif, doté d'une liberté d'action qui lui permet de modifier les caractéristiques de la structure sociale ou du lieu au sein duquel il se trouve.

L'acteur peut être « collectif », « individuel » ou « pluriel ». L'acteur collectif est organisé en groupe. Il fait partie de plusieurs catégories : par exemple acteurs publics ou privés, institutionnel, collectivités, auxquelles on associe un statut et un rôle. L'acteur individuel est singulier. Il agit seul. L'acteur collectif peut être considéré du point de vue holistique où « le collectif transcende l'individu » (Stecq, 2014, p. 99). Il peut être défini comme « un groupe de personnes organisé mobilisé à partir d'expériences, d'intérêts et de solidarités convergentes autour d'un projet commun qu'il tente d'imposer, par le biais de l'action collective » (Duperré, 2004, p. 13). L'acteur collectif est un amalgame d'acteurs individuels. Mais si l'on considère l'acteur individuel comme un acteur disposant de marge de liberté capable de modifier son environnement, l'acteur collectif deviendra alors un groupe organisé autour d'un projet commun où l'acteur individuel usera de sa marge de manœuvre pour entreprendre diverses actions. À ce niveau, on parlera des stratégies individuelles que l'acteur pourrait entreprendre au sein d'un groupe. L'acteur, en ayant la capacité d'agir de la sorte deviendra acteur pluriel. Les acteurs pluriels sont « impliqués dans des groupes déterminés mais [...] pourvus d'une certaine autonomie ; ils sont en interaction et participent à des systèmes d'action ouverts. Ils disposent de marges d'actions entre les déterminations produites par ces rôles et les structures sociales existantes » (Gumuchian et al, 2003 ; cités par Stecq, 2014, p. 100). En ce sens, l'acteur pluriel entre en interactions avec d'autres acteurs, sa marge de manœuvre lui permet d'être actif, d'être dans l'action. Cet acteur collectif est celui de Friedberg et Crozier (2014). Nous nous intéressons ici aux conceptions d'acteur individuel qui agit en groupe (acteur public collectif).

1.4.4.4.2 Interaction

Construit par la juxtaposition de deux mots « inter » et « action », le terme d'interaction dans son étymologie suppose « l'idée d'une action mutuelle, en réciprocité de plusieurs éléments » (Marc & Picard, 2016, p.1). Ces travaux montrent également qu'en sciences sociales l'« interaction » intervient comme une contraction de l'expression "interaction sociale" » (p. 2). Les travaux de Goffman (1973) considèrent le « face à face » dans l'interaction. L'interaction de manière générale est donc vue comme une interaction sociale, c'est-à-dire qu'elle a lieu en société ou au sein d'un groupe social. C'est une situation où des individus présents entrent en relation, en s'influençant réciproquement, en ajustant leurs comportements en fonction des comportements de l'autre. Une situation d'interaction implique également plusieurs dimensions, en particulier : l'intérêt pour l'individu ou l'action individuelle, la coprésence et la réciprocité. Dans une interaction classique, ces dimensions existent en même temps.

Le concept d'interaction qui nous intéresse ici est différent de celui défini par Goffman. En effet, nous considérons les interactions à l'intérieur d'une organisation, dans un système organisé de politiques publiques où la coprésence des individus et la réciprocité de l'action ne sont pas nécessairement immédiates ni directes. Dans ce cadre, la notion d'interaction ne traite donc plus seulement de l'individu ou de l'action individuelle, mais intègre également :

« Ce qui se passe *entre* les individus, le *système* formé par l'ensemble des actions qui, dans un certain contexte, se répondent les unes les autres pour engendrer une situation, une réalité, à observer et à analyser. La notion d'interaction devient ainsi la notion centrale d'une *approche systémique* des relations interpersonnelles. Ce point de vue ne se limite pas à l'usage d'une notion extensive, mais représente fondamentalement une nouvelle orientation épistémologique » (Marc & Picard, 2016, p. 14).

La notion d'interaction s'étend donc à l'étude du système, c'est une orientation épistémologique nouvelle. Dans cette approche, « des problématiques spécifiques ont pu être étudiées d'un point de vue interactionniste, notamment celles de l'influence et du pouvoir avec les travaux de T. Caplow ou de M. Crozier » (Marc & Picard, 2016, p. 38). En référence à ces travaux, l'interaction qui a lieu dans un système politique ne se définit pas uniquement dans une situation de coprésence ou de face-à-face, mais intègre la possibilité de l'absence des individus, de

l'absence du face-à-face. Livet (2018) parle à ce niveau d'« interaction indirecte ». L'interaction indirecte est évoquée en rapport aux « réseaux sociaux ». Les acteurs en réseaux ne se rencontrent pas nécessairement physiquement, l'influence n'est alors pas directe ou immédiate. La notion d'interaction peut donc certes s'appréhender de manière classique, mais le sens privilégié ici est celui d'une interaction au sein d'un système organisé où les acteurs, leurs comportements s'influencent de manière directe ou indirecte. Dans cette forme d'interaction, la coprésence de l'acteur et la réciprocité de l'influence ne sont pas nécessairement immédiates, ni obligatoirement directes.

En rapport à la notion d'acteur définie plus haut, on observe en définitive qu'une situation d'« interaction d'acteur » implique que l'acteur qui intervient est un individu logique et un sujet actif doté d'une liberté d'action qui agit en individuel, collectif ou pluriel. Il agit dans une interaction qui a lieu au sein d'un système organisé où la coprésence et la réciprocité d'influence ne sont pas immédiates, non plus directes.

1.4.4.4.3 Interaction et relation

« Les relations sont des successions d'interactions » (Degenne, 2009, p. 86). Les interactions sont des unités contenues dans les relations. Les termes interaction et relation sont donc très liés. A partir des relations et du contexte dans lequel celles-ci ont lieu, deux types d'interactions peuvent être distingués (Amado & Guittet 2017) : les interactions symétriques et les interactions asymétriques.

Les interactions symétriques sont enregistrées au sein des types de relations suivantes :

- Les relations équilibrées et réciproques : ce sont des relations de confiance où les interlocuteurs partagent des informations du « même niveau et du même domaine », où le dialogue est construit sur des bases stables ;
- Les relations de symétrie positive : ce sont des relations qui impliquent une situation de compétition équilibrée et dynamique avec des débats enrichissants ;
- Les relations de symétrie négative : les relations sont issues des situations de rivalités, de concurrences, de jeux implicites ou de conflits entre acteurs ;
- Les relations de symétrie inverse : elles se traduisent par des comportements opposés, « plus l'un parle, plus l'autre se tait ». Ce sont des relations qui mènent à l'incompréhension, au refus du dialogue et au blocage. Des facteurs conscients ou inconscients (désirs, conflits inconscients) influencent cette forme de relation ;

Les interactions asymétriques, pour leur part, sont enregistrées au sein des types de relations suivantes :

- Les relations complémentaires : ces relations se complètent (quand l'un donne, l'autre reçoit). C'est l'exemple de la relation parent et enfant, professeur et élève, commerçant et client. Ces relations sont stables. La réciprocité des rôles existe souvent dans ces types de relations.
- Les relations de subordination : les relations se fondent sur la domination ou l'emprise psychologique. Quand l'un donne, l'autre reçoit dans un rapport de dépendance, d'aliénation. C'est une situation qui peut conduire au blocage des rapports.

Pour une définition des interactions en rapport avec la relation, Degenne (2009) classe quatre *idéal-types* d'interactions :

- Les interactions corrélatives : dans ce type d'interactions « les partenaires ne sont pas des individus semblables mis dans une situation particulière mais des individus qui se définissent par le rôle qu'ils jouent dans l'interaction » (p. 69). La situation des individus influence donc l'interaction qui a lieu ;
- Les interactions de confrontation ou de négociations : ces interactions prennent part dans les partenariats où les partenaires définissent (implicitement ou explicitement) les règles de leurs échanges. Ces interactions apparaissent au début des relations ;
- Les interactions autonomes : ces interactions ne dépendent pas du contexte dans lequel elles s'exercent ni de l'environnement ou des qualités des partenaires, mais sont construites sur l'histoire de la relation et se fondent sur une « interconnaissance » des partenaires ;
- Les interactions en organisation : les interactions se passent en organisation c'est-à-dire dans un espace règlementé : l'« organisation définit quelles sont les interactions qui nécessairement doivent exister en son sein et quelles formes elles prennent » (p. 84).

Toutefois selon Degenne (2009) la classification *idéal-types* ne correspond pas forcément à la réalité. Les interactions concrètes peuvent combiner plusieurs caractéristiques, voire plusieurs histoires (capital commun). Elles peuvent faire l'objet de glissements⁵² de l'une vers l'autre, les

⁵² En effet des glissements peuvent s'opérer dans les interactions concrètes (notamment interaction de confrontation vers interactions autonomes) mais pas dans certains cas : « il reste que le médecin et son patient, à supposer qu'ils nouent une relation personnelle, retrouveront leurs rôles respectifs lors d'une consultation. De même l'élève et le professeur, s'il se tisse un lien particulier entre eux ne seront pas des copains dans le contexte du lycée » ; d'autre part « l'amitié se retrouve dans tous

expériences du passé peuvent influencer les interactions à venir, ceci rendant complexe les situations d'interaction. Finalement, le lien interaction-relation reste fort. Selon Degenne (2009) une modélisation des interactions en lien avec les relations permet l'accès au terrain d'enquête. On peut, en ce sens, transcrire les relations en interactions.

1.4.4.5 Stratégie

Pour cerner la notion de stratégie, il convient de revenir sur son utilisation première et tenter de la cerner aujourd'hui. À son origine, la notion de stratégie est considérée du point de vue militaire. Le mot « stratégie » est issu de l'art militaire qui vient de mots grec « *stratos* » et « *agos* » signifiant l' « armée » que « je conduis » en temps de guerre, et aussi en temps de paix (Siegel, 2008). Le concept traite, à ce niveau, de la manière d'organiser l'action des hommes face à d'autres hommes, face à leurs actions en conjuguant des voies et des moyens en vue d'une finalité (Desportes, 2014). Ces hommes sont considérés comme des ennemis. L'auteur distingue deux principes essentiels de la stratégie dont la « finalité et l'altérité ».

La stratégie suppose une finalité c'est-à-dire un résultat. On ne peut concevoir de stratégie sans but à atteindre. C'est à partir de la finalité que se construit le raisonnement stratégique. La stratégie suppose l'existence d'une intention stratégique, d'un sens de la stratégie, de moyens et ressources affectés à cette finalité.

La stratégie suppose également une « altérité » c'est-à-dire qu'elle est tournée vers l'autre. Une action n'est stratégique que si elle s'oppose à l'autre.

« L'alpiniste, aussi hostiles que soient les conditions qu'il rencontre, n'est pas un stratège mais un technicien, car la montagne n'a pas la volonté d'interdire son succès. La stratégie, c'est le choc des intelligences, chacune se heurtant à une intelligence antagoniste pour parvenir à ses propres fins par nature opposées ou différentes de celles de l'Autre [...] La stratégie se vit comme une interaction permanente, un phénomène d'action/réaction qui se développe dès que le premier coup a été joué par l'un des protagonistes. Dialectique des volontés et dialectique des intelligences, l'affrontement stratégique est d'abord un affrontement intellectuel dans lequel le renseignement trouve par nature une place essentielle,

les contextes où des personnes se côtoient et vivent ensemble durablement, mais elle interfère avec toutes les autres formes d'interactions » (Degenne, 2009, p. 85).

toute stratégie courant en permanence le risque mortel d'être ethnocentré, de considérer l'Autre comme un autre soi-même » (Desportes, 2014, p.12).

« La stratégie est un raisonnement en vue de l'action, l'interdiction de celle-ci conduisant à la fin de l'action stratégique : l'essence de la stratégie place ainsi au sommet des principes celui de 'liberté d'action' » (p. 15).

La stratégie suppose donc l'existence d'un but à atteindre. Elle est toujours tournée vers l'autre, vers les actions de l'autre qui se présentent comme inaccessibles. L'intelligence, la volonté, l'information et la liberté d'action sont essentiels pour réussir une stratégie. Cependant, aujourd'hui l'élargissement du concept dans les champs politiques et économiques conduit à diluer son sens militaire rigide. Le sens du concept s'est élargi. Selon Desportes (référence) aujourd'hui, toute approche rationnelle, comprenant des idées, actions ou décisions mises en place pour résoudre un problème devient stratégie. Pour la théorie des organisations, la stratégie est définie selon deux dimensions : externe et interne.

Les stratégies externes sont tournées vers l'environnement, vers l'extérieur, et font référence à « l'art d'utiliser les informations qui surviennent dans l'action, de les intégrer, de formuler soudain des schémas d'action et d'être apte à rassembler le maximum de certitudes pour affronter l'incertain » (Morin, 1990, p. 178).

Les stratégies internes sont tournées vers les ressources internes à l'organisation, en particulier les acteurs internes (le personnel). L'action des acteurs y est moins planifiée. Cette forme de stratégie inclut un ensemble de comportements de l'acteur qui, en même temps qu'il œuvre pour atteindre les objectifs de l'organisation, cherche à atteindre des intérêts propres (Crozier & Friedberg 2014). Les stratégies internes d'acteurs sont diverses, multiples et imprévisibles. L'acteur est capable de « s'écarter des normes », de valoriser ses atouts, et d'entrer dans des jeux, les relations de pouvoir lui permettant de contourner les règles.

La stratégie est constitutive du jeu. Le jeu est une succession de stratégies. Il a lieu dans une relation de pouvoir. Il convient de revenir sur les concepts de relation de pouvoir et de jeu qui peuvent être repérés chez les acteurs publics ou individuels intervenant dans la mise en œuvre.

1.4.4.6 Relation de pouvoir

Dans une acception consensuelle, le « concept de pouvoir [...] implique la possibilité pour certains individus et groupes d'agir sur d'autres individus ou groupes » (Goetschy 1981, p. 448). Cette définition fait l'objet d'interprétations selon deux types d'approches, dont les approches

relationnelles et les approches systémiques.

Les approches relationnelles mettent l'accent sur l'aspect relationnel du pouvoir. Le concept implique la capacité qu'une personne A puisse obtenir d'une personne B qu'elle fasse quelque chose qu'elle n'aurait pas fait sans l'intervention de A ; ce « pouvoir prend place dans un modèle d'interaction » (Goetschy 1981, p. 448). C'est une relation et non pas un attribut. La relation a lieu entre acteurs individuels ou groupes d'acteurs et se fonde sur des échanges, des négociations, des alliances, des concurrences ou des conflits au sein de l'organisation (Crozier & Friedberg, 2014). L'analyse des relations de pouvoir qui ont lieu entre acteurs individuels coïncide à une micro-analyse des relations de pouvoir (Goetschy 1981).

Les approches systémiques du pouvoir, pour leur part, se fondent sur une conception fonctionnaliste qui met l'accent sur la capacité ou l'aptitude d'un système à atteindre ses buts. Dans le cadre de ces idées, Parsons (1969 ; cité par Goetschy, 1981) montre que :

« Le pouvoir est une capacité générale qui permet d'assurer que les unités d'un système d'organisation collective satisfont [à] certaines obligations, lorsque ces dernières sont légitimes eu égard aux buts collectifs, et lorsque, en cas de refus, on peut s'attendre à l'application de sanctions négatives tangibles, quelle que soit [...] la modalité retenue pour infliger ces sanctions » (p. 454).

Le pouvoir est ici un attribut du système. Il est doté de légitimité ; Il poursuit des buts collectifs et non pas individuels. Ce type de pouvoir rappelle celui de l'État dans son partenariat avec les opérateurs de politiques publiques. Par le mode de gouvernement, l'État intervient chez les opérateurs, il s'assure que les objectifs définis sont atteints, dans le cas contraire des sanctions peuvent être appliquées. Ce pouvoir coïncide avec à celui d'un système où les autorités investies d'un pouvoir public (État, collectivités territoriales) ont la charge d'organiser les relations de pouvoir. Crozier (1971) soutient qu'il n'existe pas d'organisation sans pouvoir et que tout pouvoir suppose une organisation dans laquelle il s'exerce ; le terme « organisation des relations de pouvoir » correspond au mode de gouvernance du système. L'analyse des relations de pouvoir d'un système peut se faire à partir d'une macro-analyse du pouvoir (Goetschy 1981).

1.4.4.7 Jeu

Le jeu s'applique à une multitude d'activités et fait l'objet de nombreuses définitions dans différents champs scientifiques (psychologie, mathématique, ethnologie, sociologie et histoire).

« En sa qualité de phénomène social, le jeu prend corps dans la société et constitue ainsi un objet d'étude pour la sociologie. Mais en sa qualité de métaphore de la socialité, le jeu paraît plutôt illustrer comment prennent corps les relations et interactions sociales et il contribue par là à l'étude de la société en fournissant une image de ce que signifie et de ce qu'implique le fait d'être en relation et en interaction avec les autres » (Morissette, 2010, p.18).

En société, le jeu est donc au centre des relations interindividuelles, au centre des interactions sociales. Dans une organisation, le jeu se définit aussi par rapport aux autres. Toutefois, il ne se confond pas nécessairement à une forme de socialité. Ce jeu découle de la « Théorie des jeux » dont la paternité revient aux mathématiciens. À ce niveau, « le jeu fait référence à toute situation dans laquelle des individus dont les intérêts s'opposent ou se correspondent entrent en interaction » (p.100). Le jeu peut être un jeu de pouvoir qui implique des situations de rivalités, de concurrences, de conflits, mais aussi, d'alliances (Crozier & Freidberg, 2014).

Cette première partie de notre étude sur les interactions de la mise en œuvre des politiques d'insertion professionnelle des jeunes, a finalement permis d'explorer différentes approches théoriques sur la mise en œuvre, sur les politiques d'insertion professionnelle des jeunes et sur l'interaction. Elle a permis de définir la question de recherche, ainsi que les hypothèses. La seconde partie de l'étude qui va maintenant être abordée, est empirique.

2 Partie empirique

2.1 Méthodologie de recherche

Cette partie présente l'approche qualitative suivie pour mener à bien la recherche. Elle présente, après un rappel des objectifs de la recherche, la méthode et les outils utilisés pour étudier les hypothèses et tenter de répondre à la question de recherche. Elle se compose de cinq parties. La première partie décrit la stratégie de recherche. La seconde traite de l'accès au terrain d'enquête, décrivant les méthodes de collecte et d'analyse des données. Les trois autres traitent du contrôle qualité, des aspects éthiques et de la méthode de présentation des résultats.

2.1.1 Stratégie de recherche

L'objectif visé est de mobiliser les outils nécessaires permettant de mener une analyse stratégique et systémique de la mise en œuvre des politiques d'insertion professionnelle des jeunes et de mettre en évidence les interactions d'acteurs qui ont lieu. Nous avons choisi de nous appuyer sur le modèle de la mise en œuvre combinée d'Elmore (1985) pour étudier la mise en œuvre des politiques d'insertion professionnelle des jeunes. Nous le rappelons ci-dessous. Nous présenterons ensuite la méthode d'étude de cas utilisée, puis les méthodes de collecte et d'analyse des données.

2.1.1.1 *Modèle de la mise en œuvre combinée d'Elmore (1985)*

Comme vu dans le cadre théorique, trois pôles de mise en œuvre caractérisent le modèle combiné d'Elmore : le pôle de la prescription, le pôle organisationnel, le pôle opérationnel. Les travaux réalisés dans le domaine, permettent de faire coïncider ces pôles aux deux dimensions spécifiques de la mise en œuvre : la prescription et la réalité (Meny & Thoenig 1989). Le premier pôle correspond à « la dimension prescription » de la mise en œuvre. Alors que les deux autres pôles (pôle organisationnel et pôle opérationnel) correspondent à la « dimension réalité ». La dimension prescription est définie comme « la manière dont l'autorité publique mandatée ou le décideur perçoit, définit, fixe la mise en œuvre » ; la dimension réalité est définie comme « la réalité des phénomènes, le visage concret tel qu'il se dégage de la mise en œuvre à l'épreuve du terrain » (p. 254). La prescription est également connue sous les termes de « processus » de mise en œuvre (Carpentier, 2012). Alors que la réalité est abordée sous les termes de « structure » de mise en œuvre c'est-à-dire la manière dont les acteurs s'y prennent réellement pour réaliser la mise en œuvre, cette manière étant liée aux « interactions d'acteurs »

(Hassenteufel, 2011 ; Sabatier, 1986). En nous référant au modèle d'Elmore, notre objectif est ainsi d'étudier la dimension prescriptive de la mise en œuvre mais surtout la dimension réelle, cette dernière permettant de mettre en évidence les interactions d'acteurs qui ont lieu dans la mise en œuvre des politiques d'insertion professionnelle des jeunes. C'est là l'objet de notre recherche.

2.1.1.2 *Étude de cas*

La suite de la stratégie de recherche consiste à articuler au modèle d'Elmore, la méthode d'étude de cas. Nous avons étudié la mise en œuvre de deux dispositifs de politiques d'insertion en Mission locale-: le dispositif d'insertion des Emplois d'avenir et le dispositif d'insertion des Emplois francs. Pour cela, la méthode d'étude de « cas encastrés » nous a semblé pertinente. Cette méthode permet d'étudier des cas, comme les nôtres, comportant des « sous-unités d'analyse inter-reliées » (Rispal, 2009, p. 1). Il s'agit, dans notre recherche, d'analyser la « prescription » de chacun des dispositifs d'insertion, ainsi que la réalité en termes d'interactions d'acteurs de la mise en place, des deux dispositifs inter-reliés. Nous étudions en premier lieu les pôles de prescription de chacun des deux dispositifs-; puis les pôles organisationnel et opérationnel, afin de mettre en évidence les interactions d'acteurs dans la mise en œuvre de chacun des deux dispositifs. Le modèle des cas encastrés est d'une grande flexibilité dans l'accès au terrain d'enquête. Il permet le recours aux entretiens semi-dirigés, aux modes narratifs, descriptifs et explicatifs d'analyse de données, aux schématisations, il autorise la recherche de convergence des unités d'analyse, ainsi que la généralisation du cas ou sa transférabilité selon les contextes (Rispal, 2009 ; Musca, 2006). Ces modalités sont propres aux approches qualitatives de recherche telles que celles exigées pour notre recherche.

2.1.2 Méthodes de collecte et d'analyse de données

La collecte et l'analyse des données ont pour objectif spécifique de permettre l'étude de cas (mise en œuvre des dispositifs Emplois d'avenir et Emplois francs) et l'étude des hypothèses. L'objectif général est de connaître la nature des interactions d'acteurs qui ont lieu dans la mise en œuvre des politiques d'insertion professionnelle des jeunes.

Le terrain d'enquête est celui des Missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes. Les données utilisées proviennent des entretiens semi-dirigés et sont complétées par

des données de documents issus de textes officiels. Nous avons en premier lieu collecté et analysé les documents officiels.

2.1.2.1 Méthodes de collecte et d'analyse des données de documents officiels

En référence aux trois pôles de mise en œuvre étudiés (pôle prescription, pôle organisationnel et pôle opérationnel), les données de documents officiels sont consacrées à l'analyse du pôle prescription (alors que les données d'entretiens semi-dirigés sont consacrées à l'étude des deux autres pôles). La prescription est le moment où les acteurs de la décision instituent la mise en œuvre. Techniquement, la prescription relève des textes officiels, notamment les textes issus de la législation et de la réglementation (lois, décrets, arrêtés, circulaires) et les énoncés issus des rapports, des évaluations ou des statistiques. C'est à partir de ces données officielles que nous étudions la prescription telle qu'organisée par les autorités publiques et leurs experts.

2.1.2.1.1 Collecte des données de documents officiels

Les Missions locales constituent le terrain d'enquête. Le choix des Missions locales s'explique par le fait qu'elles ont pour fonction première de mettre en œuvre la politique d'insertion des jeunes, de développer à partir de là, une offre de service en direction des jeunes, de contribuer à l'élaboration de la politique locale d'insertion, de coordonner le partenariat local. L'UNML est l'instance suprême représentante des Missions locales. Elle détient les informations sur le réseau Missions locales et sur la mise en œuvre des politiques d'insertion des jeunes.

La collecte de données de documents formels a nécessité un lien avec l'UNML. Un courrier a en premier lieu été envoyé expliquant les objectifs de la recherche (annexe 1) suite auquel un rendez-vous a été convenu. Le premier rendez-vous a eu lieu dans les locaux de l'UNML, avec un chargé de mission de l'UNML. Il a été suivi de deux autres avec le secrétaire général de l'UNML. L'ensemble des rencontres a permis de recueillir de nombreuses informations issues aussi bien de documents de sources officielles que d'entretiens semi-dirigés. Les documents officiels incluent les textes juridiques, de réglementation et autres documents de travail. Cette collecte d'informations auprès de l'UNML fut suivie d'une recherche complémentaire sur internet. L'objectif était de ne laisser passer aucun renseignement sur les thèmes abordés. Toutefois, cette dernière démarche n'a permis d'obtenir aucune autre information supplémentaire par rapport aux informations déjà recueillies. Au contraire, d'importantes informations recueillies chez l'UNML ne figuraient pas sur les sites internet. Il semble donc

que nous détenons là des données assez complètes, mais également fiables sur la mise en œuvre des politiques d'insertion professionnelle des jeunes en France. Après un tri sélectif, plusieurs documents ont été utilisés, qui portent sur la mise en œuvre des dispositifs étudiés, et sur la mise en œuvre des politiques d'insertion professionnelle des jeunes, de manière générale. Les documents sont référencés dans le texte par une abréviation de la source correspondante. Exemple : Rapport du Gouvernement au Parlement de février 2017 sur la mise en œuvre de la loi portant création des emplois d'avenir = RGP, fév. 2017. Certaines références restent cependant inchangées, c'est le cas de plusieurs références de texte juridiques. Exemple : Art. L. 6411-1 du code du travail = Art. L. 6411-1 du code du travail. L'ensemble des documents, ainsi que la manière dont ils sont cités dans la recherche, sont présentés dans l'encadré ci-dessous.

- Art. L.5134-110 du code du travail = Art. L.5134-110 du code du travail
- Art. L. 5134-111 du code du travail = Art. L. 5134-111 du code du travail
- Art. L.5134-110 du code du travail = Art. L.5134-110 du code du travail
- Art. L. 5134-118 du code du travail = Art. L. 5134-118 du code du travail
- Art. L. 6411-1 du code du travail = Art. L. 6411-1 du code du travail
- Arrêté du 31 octobre 2012 fixant le montant de l'aide de l'État pour les emplois d'avenir = Arrêté d'aides EAV, oct. 2012 ;
- Article 51 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels = Article 51, loi n° 2016-1088, août 2016
- Art.175 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 = Art.175, loi de finance n° 2017-1837, déc. 2017 ;
- Circulaire interministérielle n° CAB/2015/94 du 25 mars 2015 relative à la mise en œuvre des mesures en faveur des QPV dans le champ du développement de l'activité économique et de l'emploi = Circulaire n° CAB/2015/94, mars 2015) ;
- Débat parlementaire, question n° 10095 sur les emplois aidés dans les quartiers prioritaires de la ville (QPV), discussion à l'Assemblée nationale, 22 janvier 2019 = Question n° 10095, Assemblée nationale, janv. 2019 ;
- Décret n° 2013-549 du 26 juin 2013 relatif à l'expérimentation d'emplois francs = Décret n° 2013-549, juin 2013 ;
- Décret n° 2019-1471 du 26 décembre 2019 portant sur la généralisation des emplois francs et création d'une expérimentation à La Réunion = Décret n° 2019-1471, déc. 2019 ;
- Enquêtes monographiques sur les premiers mois de mise en œuvre des emplois d'avenir, Rapport de recherche pour la Dares, Farvaque et Messaoudi, septembre, 2013 = Enquêtes monographiques sur les premiers mois de mise en œuvre des emplois d'avenir, Farvaque et Messaoudi, sept., 2013
- Formulaire de demande d'aide dans le cadre du dispositif expérimental emplois francs au pôle emploi, année 2019 = Formulaire d'aides EF, 2019 ;

- Loi n°2012-1189 portant création des Emplois d'avenir publiée au Journal officiel du 27 octobre 2012 = Loi n°2012-1189, oct. 2012 ;
- Projet de loi de finance pour 2018, n°235, Tome V, Avis au nom de la Commission des affaires économiques « Cohésion des territoires, Ville », présenté à l'Assemblée nationale le 9 octobre, 2017 = Projet loi de finance n°235, oct. 2017 ;
- Projet de loi de finance pour 2020, n° 2272, rapport de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, présenté à l'Assemblée nationale le 27 décembre 2019 = Projet loi de finance, déc. 2019 ;
- Rapport d'évaluation sur l'expérimentation des emplois francs, comité d'évaluation, Epstein et al., le 13 décembre 2019 = Rapport d'évaluation EF, déc. 2019.
- Rapport du Gouvernement au Parlement de février 2017 sur la mise en œuvre de la loi portant création des emplois d'avenir = RGP, fév. 2017

2.1.2.1.2 Analyse des documents officiels

L'analyse des documents récoltés amène à se référer, d'une part à la méthode qualitative, d'autre part aux travaux sur la dimension prescriptive de la mise œuvre. La méthode qualitative utilisée est l'analyse de contenu (Bardin, 2013). Le sens explicite et implicite des textes est recherché. S'agissant des travaux sur la mise en œuvre, ils montrent que l'analyse de la prescription nécessite la prise en compte de trois principales composantes : le contexte, la politique publique et la stratégie de mise en œuvre (Carpentier, 2010 ; Elmore, 2004 ; Winter, 2006). Le contexte coïncide à l'étape où les autorités publiques prennent en considération « les différents types de situations inhérentes au contexte dans lequel la politique va être formulée, adoptée et implantée et apprendre à faire correspondre leurs stratégies à la situation » (Carpentier, 2012, p. 26). L'étape de la politique publique coïncide à celle de sa formulation de cette même politique. Dans ce cadre précis, les autorités publiques prennent en compte le contexte pour mettre en place une politique concrète, adaptée. La stratégie de mise en œuvre correspond au choix des « stratégies d'implantation qui conviennent à la situation » (Carpentier 2012, p. 26). La mise en œuvre fait l'objet d'une programmation non figée qui est sujette à évolution, à maturation (Carpentier, ouvr.cit.).

Dans l'étude de la prescription de la mise en œuvre des politiques d'insertion professionnelle des jeunes (cas de la prescription des dispositifs d'insertion), il s'agit donc de rechercher dans les données recueillies trois thèmes représentant les trois composantes repérées. Pour ce faire, une grille d'analyse (annexe 2) a été construite sous la base de ces trois thèmes. Les informations issues des données ont été classées de manière manuelle. L'objectif visé est de

retracer, à partir de l'ensemble des moyens mobilisés, le processus de prescription qui a lieu au pôle de prescription de la mise en œuvre.

2.1.2.2 Méthodes de collecte et d'analyse de données d'entretiens

Les entretiens semi-dirigés sont consacrés à l'étude du pôle organisationnel et du pôle opérationnel. Ces entretiens ont pour objectifs d'étudier la mise en œuvre en train de se faire et d'étudier les interactions dans lesquelles s'engagent les acteurs (stratégies, jeux relations de pouvoir).

2.1.2.2.1 Collecte des données d'entretiens

La collecte des données a tout d'abord commencé par établir des liens cordiaux avec l'ensemble des participants de la recherche. Nous avons ciblé trois acteurs aux rôles incontournables dans la mise en œuvre des politiques en Mission locale et qui détiennent une expertise spécifique sur notre sujet. Il s'agit des présidents de Missions locales, des directeurs de Missions locales et des conseillers d'insertion de Missions locales. À ces acteurs des Missions locales, se rajoutent les élus issus des structures intercommunales en charge des responsabilités territoriales dans le domaine de l'emploi et de l'insertion, c'est-à-dire des élus territoriaux⁵³. Leur participation à la recherche permet d'aller au-delà du cas étudié en Missions locales, pour accéder à un aperçu plus global de la mise en œuvre territoriale des programmes d'insertion⁵⁴. Le cas des jeunes demandeurs d'emploi en tant que public cible de la politique et de la mise en œuvre est également à inclure. La participation de ces jeunes à la recherche permet d'inclure les stratégies des jeunes en tant qu'acteurs de leur insertion. Tous ces acteurs ont ainsi été approchés et interviewés.

L'entrée en contact avec les présidents et directeurs des Missions locales s'est faite aux journées des rencontres nationales des Missions locales dont nous avons appris la tenue prochaine lors

⁵³ Les élus territoriaux dont il est question ici, n'assument pas le rôle de présidents des Missions locales. Les présidents des Missions locales, qui sont également des élus, peuvent, certes, cumuler des responsabilités territoriales dans le domaine de l'emploi et de l'insertion au niveau territorial, mais les élus dont il s'agit ici relèvent de l'organisation des structures intercommunales qui les mandatent, ils ont un statut d'élus ou de conseillers territoriaux dans ce cadre.

⁵⁴ Le niveau territorial constitue l'« environnement pertinent » (Bernoux, 2014) des Missions locales. C'est une entité qui a un sens, une influence sur la mise en œuvre des politiques d'insertion professionnelle des jeunes en Missions locales. Une meilleure connaissance de cet environnement pertinent permet de mieux saisir le contexte du cas étudié, ceci facilitant les conditions de généralisation ou de réappropriation des résultats de la recherche (David, 2004).

de notre premier rendez-vous en l'UNML. Ces rencontres ont lieu sur deux jours, ce sont des temps forts où les acteurs des Missions locales ainsi que leurs partenaires se retrouvent pour discuter, s'informer et échanger sur de nombreux sujets de la vie du réseau Mission locale. Plusieurs thématiques sont abordées : le financement, les modalités de mise en œuvre de dispositifs d'insertion, les partenariats, les enjeux d'évolution du réseau. Ces rencontres ont permis de réaliser quelques entretiens avec plusieurs présidents et directeurs des Missions locales. Toutefois, la plupart des entretiens ont été réalisés après des échanges de coordonnées et des prises de rendez-vous. Ces entretiens ont été rapidement suivi d'autres entretiens avec les conseillers d'insertion. Les bons contacts avec les responsables Missions locales et l'intérêt que ces derniers ont manifesté face aux thématiques de la recherche avaient facilité l'entrée en contact avec leurs conseillers d'insertion et la réalisation d'entretiens avec ces derniers. À partir de ce moment, les difficultés d'accès au terrain d'enquête des Missions locales, auparavant rencontrées, se sont estompées. Les entretiens avec les acteurs des structures intercommunales, ont eu lieu après un contact par mail ou par téléphone, ainsi que par l'intermédiaire des présidents de Missions locales. Enfin, pour ce qui est des entretiens avec le public cible, des jeunes en demande d'emploi, ils ont eu lieu dans les forums d'emploi : les jeunes ont été interrogés sur place.

Au total, **51** personnes ont participé à la recherche : 21 présidents de Mission locale et 2 élus territoriaux ; 4 directeurs de Mission locale ; 16 conseillers d'insertion de Mission locale et 1 conseiller pôle emploi ; 7 jeunes en demande d'emploi. Les participants sont issus de différents départements français :

- Essonne
- Haute-Savoie
- Hérault
- Ile-de-France
- Indre-et-Loire
- Outre-mer
- Paris
- Seine-Saint-Denis
- Val d'Oise

2.1.2.2.2 Entretiens semi-dirigés

Les entretiens avec les participants de la recherche sont semi-dirigés (annexe 3, 4 et 5). Des questionnaires à partir de deux grilles d'évaluation selon une échelle de Likert ont, auparavant, été administrés.

La méthode d'investigation qui a guidé les entretiens est clinique. Elle se fonde sur « l'analyse stratégique et systémique » de l'action organisée de Crozier et Friedberg (2014).

- L'analyse stratégique suppose de partir de « l'acteur pour découvrir le système » (Amblard et al., 1996, p. 4). Il s'agit, à ce niveau, d'analyser les « attitudes, sentiments et comportements » des acteurs pour mettre en évidence les phénomènes d'interactions d'acteurs (Crozier, 1971 ; Friedberg, 2011). La méthode d'analyse des sentiments et comportements conseille de partir de « l'organisation des relations de pouvoir, autrement dit le mode de gouvernement des moyens humains » pour détecter « les problèmes autour desquels ces relations se sont cristallisées » (Crozier, 1971, p. 144). Face aux problèmes et en présence de relations cristallisées ou de points de crispation, les acteurs réagissent nécessairement par des comportements stratégiques, montrent Crozier et Friedberg (2014). Il sera alors possible de mettre en évidence les différents types d'interactions d'acteurs du système. Les variables d'interactions sont constituées de stratégies, de jeux, de relations de pouvoir (Crozier & Friedberg, 2014 ; Bernoux, 2014). Les entretiens semi-dirigés sont ainsi menés de sorte qu'il soit possible de repérer ces variables dans les entretiens et lors de leur traitement.

- L'analyse systémique de l'action organisée (Crozier & Friedberg, 2014), pour sa part, « tente de mettre en évidence l'ordre qui émane du système » (Amblard et al., 1996, p. 4). L'analyse systémique vise à étudier les effets des interactions d'acteurs, à connaître les dysfonctionnements du système et à explorer les voies aux améliorations futures (Crozier et Friedberg, 2014 ; Friedberg 2011). Il s'agit à ce niveau également de pouvoir repérer ces thématiques dans les entretiens et dans le traitement des données.

Les questionnaires utilisés en amont des entretiens prennent la forme de grilles d'évaluation sur une échelle de Likert. L'utilisation de ces deux moyens de recherches (évaluation et entretiens) est faite dans un souci de consistance des résultats de la recherche. Il s'agit de faire évaluer les acteurs (présidents et directeurs des Missions locales), leurs partenariats avec les acteurs publics (l'État et les collectivités territoriales). L'évaluation par l'échelle de Likert ne se substitue cependant, en aucun cas, à une approche quantitative de recherche. Autrement dit, on ne peut parler dans cette recherche de l'utilisation d'une approche mixte de recherche (cumul équilibré

de l'approche qualitative et approche quantitative de recherche), mais de l'utilisation d'une approche qualitative qui visent des résultats pertinents.

2.1.2.2.3 Analyse de données d'entretiens

La méthode utilisée pour traiter les données est l'analyse de contenu. Auparavant, un processus de codage à partir du logiciel Nvivo est réalisé. L'objectif, à ce niveau, est d'étudier le pôle organisationnel et le pôle opérationnel de la mise en œuvre et d'identifier les variables d'interactions d'acteurs.

2.1.2.2.3.1 Codage

« Le codage est le processus par lequel les données brutes sont transformées systématiquement et agrégées dans des unités qui permettent une description précise des caractéristiques pertinentes du contenu » (Bardin, 2013, p. 3). La première démarche a été de retranscrire les entretiens enregistrés issus du dictaphone. La retranscription a été menée en deux temps au fur et à mesure de l'accès au terrain d'enquête. Les premiers entretiens ont été retranscrits de manière traditionnelle, c'est-à-dire à partir de l'écoute de l'enregistrement sonore et de la saisie de l'audio au clavier. Cette action est motivée par la curiosité de connaître les premiers résultats de la recherche qui, en effet, étaient intéressants à découvrir. La retranscription du reste des entretiens a ensuite été faite à l'aide du logiciel Nvivo. Le recours à ce logiciel s'est imposé du fait de l'accroissement des données à mesure de l'avancement de la recherche. Les entretiens provenant des différents participants ont été retranscrits par dossier nominatif de chaque d'acteur. Les opérations du codage tiennent compte de chaque dossier.

Le verbatim issu de la retranscription a par la suite été exploité (recherche d'indices, d'informations pertinentes). Le verbatim est découpé en unités thématiques⁵⁵. Le sens et les frontières propres aux thèmes ont été recherchés. Tous les entretiens retranscrits ont été découpés selon cette règle. La longueur des unités thématiques par entretien est variable. Certains participants s'expriment beaucoup lorsque le thème abordé leur tient à cœur ou lorsque le sujet est d'actualité et que ce dernier nécessite un plus long débat. Alors que d'autres participants préfèrent garder une certaine réserve. Il a été possible de rencontrer à deux reprises certains acteurs pour avoir plus de détails sur leurs idées. Cela donne aux unités thématiques

⁵⁵ Le thème est une idée qui porte une signification isolable et de longueur variable, « une affirmation mais aussi une allusion peut constituer un thème » (Bardin, 2013, p. 13).

des contenances variées. L'attribution des codes aux unités thématiques fait suite à leur classement dans des catégories. Les catégories retenues tiennent compte des principes d'homogénéité, de pertinence, d'objectivité, d'exhaustivité comme recommandé. Le travail de codage respecte les critères de clarté préconisés (Delacroix et al., 2021). Il est possible d'explorer les données traitées, de faire des requêtes, de faire des visualisations et de recueillir toutes les informations possibles. Ces opérations peuvent être réalisées par un autre chercheur qui recueillera les mêmes informations. Ce critère de scientificité considéré par les travaux dans le domaine est respecté dans la recherche.

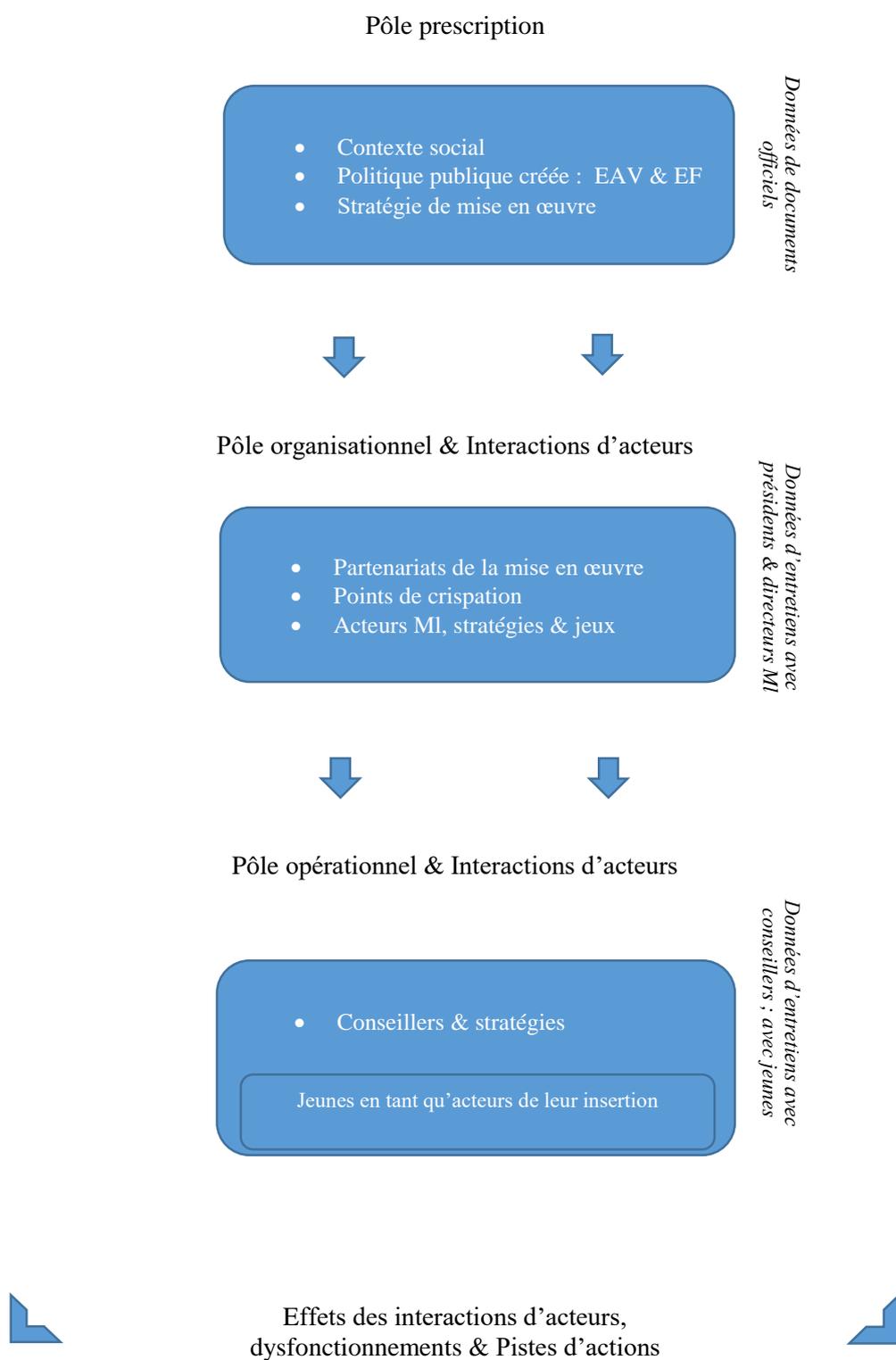
Le processus du codage a permis d'attribuer une numérotation aux entretiens en fonction du type d'acteur auquel elle fait référence, soit : de « PRES 1 à PRES 21 » pour le discours codé des 21 présidents des Missions locales ; de « DIR 1 à DIR 4 » pour le discours des 4 directeurs des Missions locales ; de « CONS 1 à CONS 17 » pour le discours des 17 Conseillers ; de « JDE 1 à JDE 7 » pour le discours des 7 jeunes demandeurs d'emploi ; de « ET 1 à ET 2 » pour le discours des 2 élus territoriaux. Cependant, seuls les discours les plus pertinents sont rapportés dans la présentation des résultats.

2.1.2.2.3.2 Organisation des thèmes

Les thèmes issus du codage coïncident avec les variables d'interactions recherchées et les variables liées : les stratégies d'acteurs, les jeux, les relations de pouvoir, les modes d'interventions des acteurs publics (pilotage public de l'État en Missions locales et gouvernance par logique de compétences des collectivités territoriales), les points de crispation des partenariats de la mise en œuvre, les effets sur le système, les dysfonctionnements, les pistes d'actions. Les thèmes sont organisés en thèmes majeurs et en sous-thèmes.

La figure 3 présente l'organisation de l'ensemble des thèmes de l'étude. Elle rassemble les trois pôles de mise en œuvre : le pôle prescription, le pôle organisationnel, le pôle opérationnel. Les types de données et les types d'acteurs sont spécifiés selon les différents pôles.

Figure 3. Organisation des thèmes de l'étude



2.1.3 Contrôle qualité de la recherche

Afin de s'assurer de la scientificité de la recherche, un contrôle de qualité est nécessaire. Il s'agit de revenir sur les trois critères incontournables de qualité : la pertinence, la validité et la fiabilité.

Pertinence

La pertinence scientifique d'une recherche interroge la pertinence de l'objet d'étude (De Ketele & Maroy, 2006). L'objet d'étude de la présente thèse est suffisamment pertinent parce qu'il aborde des thématiques sociales d'actualités d'une part, d'autre part, parce qu'il vise à apporter de nouvelles connaissances dans le domaine étudié. Rappelons que le choix de l'étude de cas porte sur la mise en œuvre des dispositifs Emplois d'avenir et Emplois francs. Ces dispositifs d'insertion marquent la différence avec les autres dispositifs. Ils cumulent différents types de politiques (réduction du coût de travail, élévation de niveau de formation, accompagnement vers l'emploi), les rendant exceptionnels. La pertinence de ces derniers réside, cependant, dans leurs histoires et l'espoir qu'ils suscitent dans l'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi.

Le dispositif Emplois d'avenir est créé en 2012. Deux évènements coïncident avec la période de leur création : la hausse du taux de chômage des jeunes enregistrée à cette période et les orientations politiques du moment. Dans ce dernier cadre, la période correspond à celle de l'élection présidentielle du Président Hollande. Ce dernier, ayant construit son projet électoral sur la lutte contre le chômage, comptait faire du dispositif Emplois d'avenir un dispositif performant qui participe à l'atteinte d'un grand objectif : « inverser la courbe du chômage »⁵⁶. L'espoir attaché à ce dispositif est donc grand. Le dispositif Emplois francs, pour sa part, s'inscrit dans le programme du Président Emmanuel Macron. Le dispositif est déployé pour pallier des problèmes de chômage et de discrimination à l'emploi en visant la compétitivité des entreprises. Le Président Macron projetait d'en faire un exemple de dispositif qui fonctionne (Bauchet & Madec, 2017). Aujourd'hui, la fin du dispositif Emplois d'avenir est actée. Alors que le sort du dispositif Emplois francs demeure mitigé : on lui reproche une efficacité incertaine. Ce qui ne retire rien à la pertinence du sujet. Au contraire, leurs conditions de

⁵⁶ Le candidat Hollande déclarait le 25 avril 2012, lors d'une conférence de presse : « le chômage n'est pas une fatalité. Et j'inverserai la courbe ». Le président réitère son engagement, et précise « J'accepterai d'être jugé sur cette promesse ».

création, les problématiques sociales préoccupantes auxquelles ils doivent répondre, l'espoir qu'ils suscitent ou qu'ils ont suscité, les rendent intéressants.

Un autre point important est celui de la spécificité de notre recherche. À ce sujet, deux aspects peuvent être évoqués :

La place prépondérante des acteurs de la mise en œuvre : Notre recherche s'inscrit dans une approche de mise en œuvre combinée aux modalités spécifiques : le rôle des acteurs de la mise en œuvre y est plus mis en avant que celui des acteurs de la décision. La plupart des travaux qui ont étudié la mise en œuvre combinée l'ont fait en prenant en compte, de manière simultanée et quelque peu mécanique, tant les rôles des acteurs de la décision que les rôles des acteurs de la mise en œuvre.

L'intégration du public cible : Le modèle que nous empruntons, inspiré des travaux d'Elmore (1985) donne la possibilité d'intégrer le public cible et sa dimension non statique. Elmore, lui-même, soutient que la dimension du public cible est très souvent oubliée par les acteurs en charge de la mise en œuvre et même par les travaux dans le domaine.

Le modèle d'Elmore permet d'étudier les interactions d'acteurs au terrain circonscrits dans un cadre construit de la décision. Cette façon d'approcher la mise en œuvre ouvre « la voie à une nouvelle perspective d'analyse des politiques publiques partant des interactions d'acteurs autour d'enjeux et d'instruments multiples » soutient Hassenteufel (2011, p. 35).

Ainsi, la recherche que nous menons devrait pouvoir contribuer à apporter des perspectives nouvelles dans le domaine des politiques publiques et de leur mise en œuvre.

Validité

La validité de la recherche qualitative nécessite de s'assurer de différents types de validité : la validité du construit, la validité de l'instrument de mesure, la validité interne et la validité externe de la recherche.

La **validité du construit** réside dans l'opérationnalisation des concepts et dans la méthodologie de recherche. Il faut s'assurer que les concepts opérationnalisés soient les bons et qu'ils reflètent bien le concept théorique. Il faut également s'assurer que la méthodologie empruntée permet de répondre à la question de recherche. Dans cette recherche, la définition des concepts tient compte du cadre théorique. Les variables d'interaction d'acteurs suggérées par le cadre théorique (Crozier & Friedberg, 2014) sont : les stratégies, les jeux, les relations de pouvoir.

Ces variables sont composantes des hypothèses de recherche. Elles font partie des concepts clés qui ont fait l'objet de définition claire dans la partie théorique. La méthodologie utilisée est celle recommandée. Elle respecte les différentes étapes de la recherche (définition du cadre conceptuel, choix de la méthodologie, diffusion des résultats...). L'objectif visé est que celle-ci permet de répondre à la question de recherche.

La **validité de « l'instrument de mesure »**, pour sa part, traite du « processus qui permet de mettre en relation des concepts abstraits et des indicateurs empiriques » (Drucker-Godard et al., 2014, p. 24). Pour le chercheur, il s'agit de s'assurer que les données qu'il collecte du terrain rendent compte de la réalité qu'il compte étudier. Dans cette étude, une attention particulière a été accordée aux choix des participants, à la réalisation des entretiens, à la sélection de sources des données pertinentes. De même, l'outil qui a servi aux traitements des données (logiciel Nvivo) fait l'objet d'un consensus au sein de la communauté des chercheurs quant à son utilisation. Le traitement des données remplit donc les conditions pour être fiable.

La **validité interne** interroge la cohérence interne des résultats et les inférences liées (Yin, 2014). Plusieurs précautions permettent de s'assurer de la validité interne. Il s'agit de la clarté et de la linéarité du déroulement de l'étude, selon différentes phases (phases de collecte et d'analyse de données, stratégie de recherche, de restitution des résultats) ; il s'agit également de la multiplication des sources de données qui permettent d'éviter les biais ; ou encore de la confirmation des propos d'entretiens par les participants eux-mêmes (Drucker-Godard et al., 2014 ; Crozier 1971 ; Van de Ven, 1992 ; Yin, 2014). Ici, ces précautions ont été prises en compte. La démarche se déroule de manière linéaire. La concordance des idées et la clarté du contenu sont des objectifs prioritaires visés. La formulation des hypothèses, notamment, prend la forme de « scénarios » comme cela doit être dans ce cas-ci. De même, deux types sont utilisés dans la recherche (données de sources primaires et secondaires). Ceci permet d'éviter les biais comme le soutiennent les précédents travaux. Enfin, certains acteurs ont été, comme recommandé, rencontrés deux fois pour s'assurer du message transmis par leurs propos.

La **validité externe** d'une recherche repose sur la possibilité de généralisation et de transférabilité des résultats. Dans une recherche qualitative, deux ou trois aspects permettent de s'assurer de cette validité : la manière de choisir le terrain d'étude et la manière d'analyser les données collectées ; à celles-ci se rajoute la manière de choisir le cas lorsqu'il s'agit d'une étude de cas (Yin, 2014). Ces aspects font partie intégrante de la présente recherche. La procédure du

choix du site d'étude a été menée avec le souci d'éviter d'éventuels biais ; une attention particulière a été portée au repérage des régularités récurrentes qui facilitent la généralisation et un regard critique a été porté aux critères de sélection des cas. Dans ce dernier cadre notamment, une étude de cas encastrés est utilisée. Elle est différente de l'étude de cas simple. Notre modèle traite de deux sous-unités d'analyse (cas de mise en œuvre des dispositifs des Emplois d'avenir et des Emplois francs). Les travaux dans le domaine recommandent de recourir à l'étude de plus d'un cas (deux ou plus) pour faire varier les caractéristiques contextuelles et limiter les spécificités causées par l'étude d'un seul cas particulier (Drucker-Godard et al., 2014). Les réalités de notre étude de cas encastrés rappellent un peu celles de l'étude de deux cas. Une prise en compte particulière du contexte du cas a, par ailleurs, été assurée, l'objectif étant de faciliter la transférabilité de la recherche. De manière générale, les actions et outils utilisés visent la validité externe de la recherche.

Fiabilité

La fiabilité de la recherche repose sur la possibilité de vérifier que les différentes opérations faites pourront être répétées par des chercheurs à différents moments et puisse aboutir au même résultat. Dans notre recherche, un effort particulier a été mené dans la description des différentes phases opératoires de manière à ce que la démarche puisse être répliquée. Dans ce cadre, la fiabilité de l'instrument de mesure a fait l'objet d'une préoccupation majeure comme vu préalablement.

2.1.4 Aspects éthiques

Une attention particulière a été accordée aux critères à respecter, s'agissant de la participation à la recherche. Les participants sont consentants selon les critères d'un consentement libre et éclairé (Guide pour la recherche, 2021). Plusieurs principes sont observés s'agissant des participants : ils sont informés de la nature et de l'objectif de la recherche de façon à être libres d'accepter ou de refuser de participer ; ils gardent le droit d'interrompre leur participation et l'interruption ou le refus de participer n'entraîne aucune conséquence ; ils sont informés des nouvelles informations sur la recherche et peuvent reconsidérer leur décision de participer ; ils peuvent modifier ou reconfirmer leurs propos à l'issue des entretiens déjà réalisés ; ils ne couraient aucun risque en contribuant à la recherche ; ils sont informés des résultats de la recherche.

D'autres principes observés concernent les entretiens. Le contenu est confidentiel et la confidentialité est respectée lors du traitement du contenu : les entretiens sont analysés dans l'anonymat ; les informations recueillies ne sont utilisées qu'aux fins de la recherche et des activités liées (publications, conférences, colloques, etc.) ; les informations sont conservées pour une durée limitée (minimum deux années après la dernière publication des résultats de la recherche). Ainsi, la recherche a été réalisée dans le respect des principes de bases d'un partenariat aux relations symétriques. Les entretiens réalisés ont contribué à apporter des informations nouvelles et utiles dans le domaine spécifique des politiques d'insertion professionnelle et de l'insertion des jeunes de manière générale.

2.1.5 Méthode de présentation des résultats

Un effort de distanciation a été mené dans l'élaboration des résultats comme recommandé par Rispal (2002). Il s'agissait de prendre du recul au regard des représentations lors de l'immersion dans le terrain d'enquête, et de ne pas perdre de vue notre objectif prioritaire de favoriser l'émergence de découvertes objectives et valides. La restitution des résultats est faite selon une approche linéaire descriptive et explicative qui met en avant des points de vue convergents, cette approche est recommandée lorsqu'il s'agit d'une recherche exploratoire et déductive comme celle-ci (Gautier, 2009 ; Livian, 2018).

Cette partie méthodologique a ainsi eu pour objectif d'expliquer le procédé qui a permis de mener à bien l'étude des interactions d'acteurs de la mise en œuvre des politiques d'insertion professionnelle des jeunes.

2.2 Résultats et discussion

2.2.1 Pôle de prescription de la mise en œuvre : prescription des dispositifs d'Emplois d'avenir et d'Emplois francs

La prescription est le processus par lequel les autorités publiques et leurs experts fixent les principes de la mise en œuvre. Dans l'étude de cas de la mise en œuvre des dispositifs d'Emplois d'avenir (EAV) et d'Emplois francs (EF), nous retraçons le processus de prescription à partir des données de documents officiels. La mise en œuvre sur le terrain, ou implémentation, a lieu en Missions locales. Les autorités publiques s'appuient sur les documents officiels pour assurer la phase de la prescription. Trois étapes caractérisent la prescription : la prise en compte du contexte social qui nécessite une intervention en termes de politique publique ; la politique créée ou admise et dans notre cas, il s'agit des dispositifs EAV et EF ; la stratégie de mise en œuvre adoptée. La prescription du dispositif EAV est en premier lieu abordée, elle est suivie de la prescription du dispositif EF. Un tableau récapitulatif et comparatif de la prescription des deux dispositifs est réalisé à la fin de l'étude.

2.2.1.1 *Prescription du dispositif des Emplois d'avenir*

2.2.1.1.1 Contexte social

Le contexte social de la mise en place du dispositif EAV est lié à la hausse du taux de chômage des jeunes et à l'accroissement des difficultés d'insertion professionnelle. En 2012, date de la création du dispositif, près d'un jeune actif sur quatre est au chômage en France (RGP, fév. 2017).

Les jeunes peu ou pas qualifiés ou issus de zones prioritaires (quartiers prioritaires de la politique de la ville, territoires d'outre-mer) sont les plus touchés avec un taux de chômage nettement plus important que la moyenne. [...] 37,8% des jeunes non qualifiés sont au chômage contre 10,2% des jeunes diplômés du supérieur, 45% des jeunes qui résident dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et environ 40% des jeunes ultra-marins sont au chômage (RGP, fév. 2017, p. 2).

Le contexte social est celui d'un problème de chômage qui touche une grande partie des jeunes. Cette situation a nécessité une intervention publique. Les autorités publiques sont parties de ce contexte pour mettre en place la politique qui initie les dispositifs EAV.

2.2.1.1.2 Dispositif des Emplois d'avenir : caractéristiques

Le dispositif EAV se caractérise par les objectifs visés, les critères d'éligibilité, les aides attachées.

2.2.1.1.2.1 Objectifs

L'emploi d'avenir a pour objet de faciliter l'insertion professionnelle et l'accès à la qualification des jeunes sans emploi âgés de seize à vingt-cinq ans soit sans qualification, soit peu qualifiés et rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi. [...] L'emploi d'avenir est destiné en priorité aux jeunes qui résident soit dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)⁵⁷ ou les zones de revitalisation rurale (ZRR), soit dans les départements d'outre-mer [...], soit dans les territoires dans lesquels les jeunes connaissent des difficultés particulières d'accès à l'emploi (Art. L.5134-110 du code du travail).

Le dispositif des emplois d'avenir vise donc à favoriser l'insertion professionnelle des jeunes les plus démunis, en priorité, les jeunes issus des quartiers prioritaires rencontrant des difficultés d'accès au marché du travail.

2.2.1.1.2.2 Critères d'éligibilité

La conclusion d'un contrat d'emploi d'avenir tient compte des critères d'éligibilité tant du côté des jeunes que des employeurs. Du côté des jeunes, les critères portent sur l'âge et le lieu d'habitation. La tranche d'âge visée est de 16 à 25 ans, celle-ci est étendue jusqu'à 30 ans pour les personnes reconnues travailleurs handicapés. Du côté des employeurs, les critères tiennent compte des secteurs d'activités. Les employeurs pouvant conclure un contrat Emploi d'avenir sont en priorité ceux issus du secteur non marchand (collectivités, associations, bailleurs

⁵⁷ Les zones urbaines sensibles (ZUS) ont été remplacées par les quartiers prioritaires de la politique de la ville depuis le 1er janvier 2015.

sociaux, hôpitaux, entreprises publiques). Ceux-ci sont suivis des employeurs du secteur marchand, lorsque ces derniers sont en capacité d'offrir des perspectives d'embauches durables⁵⁸. D'autres employeurs qui peuvent également bénéficier de cette éligibilité sont les structures d'insertion par l'activité économique (IAE), les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (Geiq) (Art. L. 5134-111 du code du travail).

2.2.1.1.2.3 Aides attachées aux Emplois d'avenir

L'embauche d'un jeune à partir d'un contrat EAV permet à l'employeur du secteur non marchand de bénéficier d'une prise en charge du salaire du jeune par l'État à hauteur de 75 % du SMIC brut à temps plein. Cette aide est de 35 % du SMIC brut à temps plein dans le cadre du recrutement en secteur marchand et de 47% du SMIC brut concernant le recrutement en structures IAE et en Geiq (Arrêté d'aides EAV, oct. 2012). En contrepartie, l'employeur doit favoriser l'insertion durable du jeune qu'il embauche. Il doit notamment lui attribuer un tuteur pour l'apprentissage des tâches et la connaissance de la vie d'entreprise ; il doit également lui permettre d'accéder aux formations adaptées ou l'aider à bâtir un projet professionnel viable. Il est prévu, dans les modalités du dispositif, que les compétences acquises par le jeune en entreprise soient reconnues officiellement à travers différents types d'actes ou de documents : attestation de formation, attestation d'expérience professionnelle, validation des acquis d'expérience, certification inscrite au répertoire national des certifications professionnelles (Art. L. 6411-1 du code du travail). C'est une façon de valoriser l'expérience du jeune, de lui faciliter l'accès à l'emploi lorsqu'il se présente à nouveau sur le marché du travail.

2.2.1.1.2.4 Autres modalités

Au-delà des jeunes peu ou pas qualifiés, le dispositif EAV s'adresse aux jeunes diplômés également (Bac + 2 et plus). Le dispositif peut ainsi être mobilisé pour faciliter l'insertion de ces derniers. Deux conditions sont définies : les jeunes ont des difficultés particulières d'accès à l'emploi ; les jeunes ont un projet professionnel dans l'enseignement supérieur (Art. L. 5134-118 du code du travail). L'objectif visé à ce niveau est de faciliter l'accès à ces jeunes au métier de l'enseignement et de les aider à entamer une carrière d'enseignement sans passé nécessairement par des concours.

⁵⁸ Les régions peuvent, par exception, rendre éligibles certains employeurs du secteur marchand en fonction des perspectives qu'ils offrent et des besoins du territoire.

De manière générale, un dispositif d'insertion professionnelle prend soit la forme d'une politique de réduction du coût du travail, soit la forme d'une politique de hausse du niveau de formation, soit enfin la forme d'une mesure d'accompagnement renforcé vers l'emploi. Si certains dispositifs cumulent jusqu'à deux types de politiques, ceux qui en cumulent trois types sont rarissimes. Le dispositif EAV cumule ces trois types de politiques. C'est une raison qui permet de dire que le dispositif EAV fait partie des dispositifs les plus innovants, comme l'ont d'ailleurs précisé les autorités publiques en charge de la mise en œuvre.

2.2.1.1.3 La stratégie de mise en œuvre du dispositif des Emplois d'avenir

La stratégie de la mise en œuvre du dispositif EAV est le plan utilisé pour implanter le dispositif au terrain. Trois étapes sont identifiées : la programmation, l'évolution et la maturation.

2.2.1.1.3.1 Programmation

La programmation, est la stratégie de mise en œuvre du dispositif EAV à son stade programmatique. Plusieurs aspects sont programmés : le cadre de mise en œuvre, les moyens financiers, les résultats attendus, le temps, le suivi et l'évaluation du dispositif, les rencontres et négociations, les moyens et ressources au terrain.

- Le cadre de mise en œuvre est celui du territoire. Le dispositif créé au niveau national est construit de manière qu'il puisse être facilement décliné au niveau territorial (RGP, 2017). L'objectif est de concevoir une stratégie qui prend en compte les caractéristiques du territoire.

Les moyens financiers sont programmés en fonction des objectifs visés. Les moyens doivent couvrir les deux premières années du dispositif (2013, 2014). Pour un objectif de 100 000 EAV visés en 2013, c'est 2,32 Mds € en AE (466 millions € CP) qui sont planifiés. En 2014, pour un objectif de 150 000 EAV visés, c'est 1,215 Mds € AE (1,291 Mds € CP) qui sont prévus. Les fonds prévus doivent permettre la prise en charge des salaires des personnes embauchées (notamment 75% du salaire des personnes embauchées dans le secteur non marchand) ainsi que le coût de l'accompagnement des jeunes (Loi n°2012-1189, oct. 2012). Le dispositif, ainsi que les moyens liés, doivent monter en charge au fur et à mesure des années.

- Les résultats attendus sont, pour leur part, définis en fonction des objectifs quantitatifs et qualitatifs visés. En ce qui concerne les objectifs quantitatifs, c'est 100 000 contrats EAV qui sont visés en 2013 et 150 000 contrats EAV en 2014 (comme vu plus haut). Concernant les objectifs qualitatifs, une insertion durable des jeunes dans des emplois à temps plein en CDI est visée : le dispositif doit conduire à « une pérennisation dans l'emploi, à l'acquisition de compétences donnant au jeune des perspectives nouvelles » (RGP, fév. 2017, p. 2).
- Le temps de la mise en œuvre implique d'informer sur la date du début et de la fin du déploiement du dispositif. Toutefois, si la date du début du déploiement est connue : 1^{er} novembre 2012, la date de la fin ne l'était pas. Il est, par ailleurs, prévu que le dispositif soit renouvelé pour une durée de trois années en cas de bilan positif (Article 51, loi n° 2016-1088, août 2016).
- Le suivi et l'évaluation des dispositifs sont organisés de manière à ce que ce soit les grands acteurs de la mise en œuvre (DGEFP et la DRIEETS) qui en aient la charge. La DARES et autres cabinets d'études viennent en support. Les outils de suivi et de contrôle se composent principalement d'un extranet ouvert aux DRIEETS : « Performance et outils de pilotage » et d'une plateforme externe à destination des têtes de réseaux des structures prescriptrices du dispositif (CNML⁵⁹, UNML⁶⁰, ARML⁶¹, Cap emploi), (RGP, fév. 2017). Il est prévu qu'un bilan officiel annuel du dispositif soit réalisé et que les prescripteurs du dispositif (Missions locales et Cap emploi) soient évalués selon des objectifs quantitatifs et qualitatifs définis.
- Les rencontres et négociations qui sont planifiées ont comme objectif la création d'un partenariat fort qui puisse permettre la participation de tous les acteurs, qui puisse favoriser la réussite de la mise en œuvre. Les rencontres prennent la forme de comités (comités de pilotage national, comité de coordination interministérielle), de réunions entre opérateurs, de journées d'animation, de séminaires. Certaines rencontres se fondent sur des conventions de coopération.
- Les moyens et les ressources programmés pour la prise en charge de la mise en œuvre au niveau du terrain couvrent les crédits d'accompagnement des jeunes ainsi que les crédits de formation des conseillers d'insertion. Dans ce dernier cadre notamment,

⁵⁹ Conseil national des Missions locales.

⁶⁰ Union nationale des Missions locales.

⁶¹ Associations régionales des Missions locales.

l'objectif est de rendre les conseillers plus opérationnels face au nouveau dispositif. Ces moyens couvrent également le coût des actions qui vise l'adaptation technique du dispositif, c'est-à-dire l'ajustement de ce dernier à l'ordre déjà existant, au sein des outils informatiques et entre les nombreux dispositifs d'insertion en cours.

La stratégie de mise en œuvre du dispositif EAV, à son stade de programmation, consiste ainsi en une planification des différents aspects en amont. L'effectivité de la mise en œuvre au terrain est visée. La stratégie doit cependant passer par des étapes d'évolution et de maturation.

2.2.1.1.3.2 Évolution

C'est la stratégie de mise en œuvre du dispositif EAV à son stade évolutif. On a vu dans l'étape de programmation que des rencontres et des négociations sont planifiées. Les rencontres visent avant tout à faire évoluer la politique et sa stratégie de mise en œuvre. Une évolution de la stratégie est observée dans ce cadre, celle-ci se situant à trois niveaux : le système d'information, les moyens financiers et les critères d'éligibilité.

- Le système d'information a évolué parce qu'un nouveau dispositif s'était rajouté. En effet, pendant les deux premières années du dispositif, la diffusion des données et des tableaux de bord du dispositif aux acteurs (DRIETS et Conseils régionaux) est réalisée à partir de différents supports informatiques. Mais « afin d'en faciliter la lecture, une refonte de ces outils [informatiques] a été effectuée » (RGP, fév. 2017, p. 29).
- Les moyens financiers ont évolué parce que les objectifs visés avaient changé. Le taux de 25 % de jeunes entrant en EAV, résidant en ZUS⁶²/QPV⁶³ en 2014, est passé à 30 % du taux de ces jeunes entrant en EAV en 2015. Il a fallu reprogrammer des « moyens supplémentaires » pour assurer les coûts (Circulaire n° CAB/2015/94, mars 2015).
- Les critères d'éligibilité évoluent pour la même raison des objectifs. En effet, un plus grand nombre d'entrées de jeunes dans le dispositif étant visé, les critères d'éligibilité sont élargis. L'élargissement des critères est fait de manière progressive entre 2013 et 2014. L'objectif est de permettre aux entreprises du secteur marchand (activités médico-sociales et de santé, secteur agricole, gestion des déchets...), outre les entreprises du secteur non marchand, de conclure un contrat EAV, de bénéficier d'aides liées au

⁶² ZUS : zone urbaine sensible.

⁶³ QPV : quartiers prioritaires de la politique de la ville.

dispositif et de recruter plus de jeunes. À la fin, l'ensemble des entreprises pouvaient conclure un contrat EAV lorsqu'une insertion durable du jeune est en vue. Un réajustement des enveloppes financières et une actualisation des schémas d'orientation régionaux (RGP, fév. 2017) sont toutefois nécessaires. L'évolution de la stratégie est continue à ce niveau.

2.2.1.1.3.3 Maturation

La maturation est une autre évolution de la stratégie : c'est la stratégie de mise en œuvre du dispositif EAV à son stade de mûrissement. Il est possible de parler de la maturation de la stratégie deux années après le démarrage du déploiement. La maturation est observée par l'évolution des rythmes et thèmes des réunions et par l'annonce des premières évaluations.

- Les rythmes et thèmes des réunions : les réunions se sont espacées et les thèmes réorientés. C'est l'exemple des réunions des « cellules opérationnelles » pilotées par les DRIEETS. En ce qui concerne les thèmes notamment, ils portaient sur la formation des acteurs, sur la construction du savoir commun. Au fur et à mesure, ces thèmes se sont réorientés vers la préparation à la sortie du dispositif, les acteurs « maîtrisant désormais bien l'esprit et les modalités d'application du dispositif », (RGP, fév. 2017, p. 29).
- Les premières évaluations : les premières enquêtes sont organisées, dont certaines déjà réalisées. C'est le cas de « l'enquête monographique sur les premiers mois de mise en œuvre des emplois d'avenir », réalisée pour le compte de la Dares par Farvaque et Messaoudi en septembre 2013.

Ainsi, la stratégie de mise en œuvre du dispositif EAV est passée par un processus à plusieurs étapes visant à la fortifier. C'est désormais cette stratégie nouvelle qui est empruntée pour mettre en place le dispositif. Pour les autorités publiques, l'objectif est de favoriser les conditions de réussite de la mise de la mise en œuvre dans sa structure ou sa dimension réelle. Le deuxième dispositif étudié est celui des Emplois francs. Sa prescription est abordée.

2.2.1.2 Prescription du dispositif des Emplois francs

La même démarche est utilisée pour la prescription du dispositif des Emplois francs. Le contexte social, le dispositif et la stratégie de mise en œuvre sont abordés.

2.2.1.2.1 Contexte social

Plus de deux adultes sur cinq résidant en QPV et en âge de travailler sont à l'écart du marché de l'emploi [...]. Le taux de jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en formation (NEET) est de 35,8 % (contre 17,9 % dans les unités urbaines environnantes) (Projet loi de finance n°235, oct. 2017, p.19).

En 2018 et 2019, période charnière⁶⁴ de la mise en place du dispositif Emplois francs (EF), le contexte est donc celui d'un problème de chômage préoccupant. Le chômage touche aussi bien les jeunes que les adultes résidents des QPV.

Le fort taux de chômage ne s'explique pas uniquement pas la différence de niveau de qualification. À niveau de diplôme égal, les habitants des QPV connaissent [...] un taux de chômage deux fois et demie supérieur à la moyenne nationale et les personnes les plus qualifiées sont également touchées (Projet loi de finance, 2017, p.19) ; La discrimination à l'embauche en raison du lieu de résidence ou de l'appartenance à une minorité visible est une réalité, comme l'a dénoncé à de nombreuses reprises le Défenseur des droits (Projet loi de finance n°235, 2017, p.19-20).

Le contexte social qui précède la mise en place du dispositif EF est ainsi celui d'une situation de chômage aggravée par un phénomène de discrimination à l'emploi en raison de lieux de résidence. La nécessité d'une intervention publique s'est imposée. La politique publique adaptée est celle qui initie le dispositif d'insertion EF.

⁶⁴2018-2019 : période expérimentale de la version renouvelée des emplois francs. La première version est créée en 2013.

2.2.1.2.2 Dispositifs des Emplois Francs : caractéristiques

Sont caractéristiques du dispositif, les objectifs, les critères d'éligibilité et les aides attachées.

2.2.1.2.2.1 Objectifs

Les emplois francs sont un dispositif qui vise à répondre aux inégalités que subissent certains [...] concitoyens : à diplôme, âge et parcours équivalents, il est plus difficile d'accéder à un emploi pour les habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) (Art.175, loi de finance n° 2017-1837, déc. 2017).

Le dispositif EF a donc pour objectif prioritaire de lutter contre les difficultés d'accès à l'emploi des résidents des QPV, il vise à combattre le phénomène de discrimination à l'embauche par l'accès égal à l'emploi.

2.2.1.2.2.2 Critères d'éligibilité

Pour le candidat, les critères d'éligibilité sont rattachés au territoire de résidence (QPV). Il n'y a aucune prise en compte des critères habituellement connus (âge, niveau du diplôme, durée du chômage, dernier emploi occupé) (Art.175, loi de finance n° 2017-1837, déc. 2017). Pour les entreprises, l'éligibilité n'est pas liée au territoire de la localisation, mais aux caractéristiques de secteurs d'activités. Le dispositif est prioritairement destiné aux entreprises du secteur marchand. De même, les associations se situant peuvent conclure un contrat EF. Ne peuvent pas embaucher à partir du contrat EF, les particuliers employeurs, les établissements publics administratifs (EPA), les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) et les sociétés d'économie mixte (SEM), (Formulaire d'aides EF, 2019).

2.2.1.2.2.3 Aides attachées aux Emplois francs

L'embauche d'un jeune de QPV, à partir d'un contrat EF, permet à l'employeur de bénéficier d'une aide de 5000 € par an sur trois ans lorsque qu'il s'agit d'un recrutement en CDI ; et d'une aide de 2500 € par an sur deux ans au maximum lorsque le recrutement est en CDD d'au moins six mois (Art.175, loi de finance n° 2017-1837, déc. 2017). Pour bénéficier de ces aides, aucune

contrepartie de la part des employeurs n'est exigée. C'est une autre façon d'inciter les employeurs à embaucher.

Le dispositif EF a, pour la première fois, été expérimenté en 2013 sous le Gouvernement de Jean-Marc Ayrault (Décret n° 2013-549, juin 2013). Son espérance de vie a été de courte durée (deux années) pour cause de résultats non concluants. Les raisons de l'échec sont liées à la rigidité des critères d'éligibilités et au foisonnement de dispositifs existants. La rigidité des critères d'éligibilités empêchait l'accès au dispositif à un grand nombre d'entreprises et de candidats. Alors que le foisonnement des dispositifs rendait illisible le dispositif EF qui s'est rajouté (Rapport d'évaluation EF, déc. 2019). Le retour du dispositif en 2018 donne lieu à une nouvelle version qui intègre un assouplissement de critères d'éligibilités et un réajustement au système emploi. Il est question de nouvelle version dans la recherche.

2.2.1.2.3 La stratégie de mise en œuvre du dispositif des Emplois francs

La stratégie de mise en œuvre du dispositif EF amène, comme plus haut, à s'intéresser aux phases de programmation, d'évolution et de maturation.

2.2.1.2.3.1 Programmation

Les aspects programmés dans le cadre de la stratégie de mise en œuvre du dispositif EF concernent le cadre, les moyens financiers, les résultats attendus, le temps, le suivi et l'évaluation du dispositif, les rencontres et négociations, les moyens et ressources au terrain.

- Le cadre de mise en œuvre du dispositif EF est celui du territoire. Au niveau national, le dispositif est construit de manière qu'il prenne en compte les caractéristiques du territoire lorsqu'il sera décliné.
- Les moyens financiers sont programmés selon deux étapes nécessaires par lesquelles la stratégie doit passer : l'expérimentation du dispositif EF et sa généralisation.

En ce qui concerne la période expérimentale (1^{er} avr. 2018 – 31 déc. 2019), 180,08 millions d'euros en AE (11,72 millions d'euros en CP) sont programmés pour un objectif visé de 25 000 contrats EF. En ce qui concerne la première étape de la généralisation (1^{er} janv. 2020 – 31 déc. 2020), c'est 233,59 millions d'euros en AE (79,73 millions d'euros en CP) qui sont réservés pour un objectif visé de 40.000 contrats EF.

- Les résultats attendus sont quantitatifs et qualitatifs. Les résultats quantitatifs attendus suite à la généralisation correspondent aux objectifs de 40.000 EF visés pour fin 2020. Les résultats qualitatifs prévus, pour leur part, sont liés à une insertion durable. De façon globale, les résultats espérés sont de permettre l’insertion des résidents des QPV « en luttant efficacement contre les phénomènes de discrimination [...] et en facilitant leur accès à un emploi durable » (Projet loi de finance, déc. 2019). Le dispositif s’inscrit dans un programme plus vaste qui est celui de réduire de moitié les écarts entre le taux d’emploi observé dans les QPV et les agglomérations avoisinantes (Question n° 10095, Assemblée nationale, janv. 2019).
- Le temps de la mise en œuvre du dispositif EF inclut les dates de l’expérimentation et de la généralisation. Si la date de la période expérimentale est spécifiée (2018 – 2019), la date de la fin de généralisation ou de la fin du déploiement à plus grande échelle ne l’est pas. Il a été, cependant, prévu que le dispositif fasse l’objet d’une montée en charge dans le long terme.
- Le suivi et l’évaluation du dispositif sont programmés selon plusieurs étapes. Il s’agit de recueillir et d’analyser les résultats de l’expérimentation, d’étudier les conditions de généralisation du dispositif, d’assurer le suivi après la généralisation.
- Les rencontres et négociations qui sont planifiées coïncident au comité de pilotage national sur les EF et aux autres réunions programmées entre les têtes de réseaux et les opérateurs du dispositif au niveau territorial. Les rencontres donnent lieu à des conventions de coopération qui sont gages d’une bonne coopération.
- Les moyens et ressources orientés au terrain sont définis de manière à ce qu’ils couvrent les coûts de la formation des agents ou conseillers issus des différents opérateurs du dispositif (Pôle emploi, les Missions locales, Cap emploi). L’objectif est de familiariser ces agents au nouveau dispositif. Les moyens et ressources prévus doivent également couvrir les coûts d’accompagnement des candidats.

La stratégie de mise en œuvre du dispositif EF doit, par la suite, passer par les étapes d’évolution et de maturation pour être opérante.

2.2.1.2.3.2 Évolution

L’expérimentation du dispositif EF et sa généralisation constituent des aspects d’évolution importants de la stratégie. De l’étape d’expérimentation à celle de la généralisation, la stratégie

évolue à plusieurs reprises. Ainsi, des modifications concernent le territoire de mise en œuvre, les critères d'éligibilité et les modalités d'aides.

- Le territoire de mise en œuvre du dispositif est passé de 194 QPV à 740 QPV pendant la période d'expérimentation et de 740 QPV à 1438 QPV, coïncidant au passage de l'expérimentation à la généralisation. L'évolution en termes de montée en charge du dispositif est réalisée de manière progressive. L'objectif est de s'ajuster au besoin des territoires.
- Les critères d'éligibilité évoluent principalement pendant la généralisation. Ils sont élargis à un plus grand nombre d'entreprises et de jeunes d'autre. S'agissant des jeunes, ceux qui sont suivis par les missions locales peuvent désormais bénéficier du dispositif sans qu'ils soient forcément inscrits en tant que demandeurs d'emploi chez Pôle emploi⁶⁵. Les Missions locales deviennent, dans ce cadre, prescriptrices du dispositif EF (Rapport d'évaluation EF, déc. 2019) au même titre que Pôle emploi. En effet, auparavant, seul le Pôle Emploi était prescripteur du dispositif. Pour faire bénéficier aux jeunes le dispositif, les Missions locales doivent les orienter vers le Pôle emploi. Désormais, ces dernières pourront jouer un rôle important dans la mise en œuvre du dispositif EF.
- Les modalités d'aides attachées au dispositif EF évoluent de manière progressive. Elles sont élargies et assouplies aux entreprises issues d'autres territoires, notamment celui Réunionnais où la situation de chômage est particulière. En Réunion, en effet, les employeurs ont la possibilité de cumuler les aides liées aux EF et celles liées aux contrats de professionnalisation (Décret n° 2019-1471, déc. 2019). Alors qu'auparavant, le cumul n'était pas possible. Les employeurs peuvent également recourir aux contrats EF dans le recrutement des candidats non-résidents des QPV. L'objectif général visé est de faciliter, non seulement, l'accès des résidents des QPV aux contrats de professionnalisation très limités dans le territoire, mais également, de permettre rapide à l'accès à l'emploi des personnes issus de parcours d'insertion atypique (sortie depuis moins de trois mois d'un emploi en entreprises adaptées, d'un travail en entreprises d'insertion par l'activité économique, des écoles de la deuxième chance) (Décret n° 2019-1471, déc. 2019).

⁶⁵ L'inscription en tant que demandeur d'emploi chez Pôle emploi constituait, au paravent, une obligation pour bénéficier des Emplois francs, cette inscription ne constituait plus un critère d'éligibilité par la suite.

2.2.1.2.3.3 Maturation

Il est possible de parler de maturation de la stratégie de la mise en œuvre des EF deux années après l'expérimentation du dispositif. Comme dans le cas des EAV, cette maturation est visible à deux niveaux : au niveau des rythmes et thèmes des réunions qui changent et au niveau des premières évaluations qui s'annoncent.

- Les rythmes et thèmes des réunions : les réunions se sont espacées, les thèmes ne concernent plus l'apprentissage de l'utilisation du dispositif ou la formation des acteurs comme aux premiers débuts du dispositif, mais la généralisation de ce dernier à plus grande échelle.
- Les premières évaluations : elles s'annoncent avec le début des études tel que le « Rapport d'évaluation sur l'expérimentation des emplois francs » réalisé par Epstein et al., en décembre 2019.

La stratégie de mise en œuvre du dispositif EF est ici considérée comme opérante.

La prescription des dispositifs d'insertion ou des programmes liés, de manière générale, passe par plusieurs étapes qui ont pour but de la fortifier. En prenant en charge l'ensemble des étapes, les autorités publiques visent la concrétisation et la réussite de la mise en œuvre au terrain.

Le tableau 1 retranscrit les différentes composantes de la prescription des dispositifs EAV et EF.

Tableau 1. Prescription de la mise en œuvre des dispositifs Emplois d'avenir et Emplois francs

	Emplois d'avenir	Emplois francs
Contexte social	<p>2012</p> <ul style="list-style-type: none"> - 37,8% des jeunes non qualifiés au chômage contre 10,2% des jeunes diplômés du supérieur - 45% des jeunes qui résident des QPV et 40% des jeunes ultra-marins sont au chômage 	<p>2018</p> <ul style="list-style-type: none"> - Plus de 1 sur 5 des adultes résidants de QPV écartés du marché de l'emploi - Taux de jeunes NEET : 35,8 % en QPV contre 17,9 % dans les unités urbaines environnantes - En QPV, les jeunes et les adultes sont au chômage, qu'ils soient en manque de formation ou qu'ils soient qualifiés
Caractéristiques des dispositifs	<p>Objectifs</p> <p>Faciliter l'insertion professionnelle et l'accès à la qualification des jeunes 16-25 ans, sans qualification ou peu qualifiés, destinés en priorité aux jeunes issus des QPV, ZRR, départements d'outre-mer, territoires connaissant des difficultés particulières d'accès à l'emploi</p> <p>Critères d'éligibilités.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Public cible <p>Jeunes 16 à 25 ans, pas ou peu qualifiés, en recherche d'emploi depuis 6 mois dans les 12 derniers mois, résidents des QPV</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Entreprises <p>(Éligibilité par priorité de secteur d'activité et aides associées)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Secteur non marchand : collectivités, associations, bailleurs sociaux, hôpitaux, entreprises publiques ; <p>Aides associées : prise en charge par l'État de 75 % du SMIC brut à temps plein</p> <ul style="list-style-type: none"> - Structures IAE et Geiq ; <p>Aides associées : 47% du SMIC brut</p> <ul style="list-style-type: none"> - Secteur marchand à perspectives d'embauches durables (à titre exceptionnel) ; 	<p>Objectifs</p> <p>Lutter contre les inégalités d'accès à l'emploi ou « phénomène de discrimination à l'embauche » des jeunes et adultes issus des QPV</p> <p>Critères d'éligibilités</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Public cible <p>Jeunes et adultes, résidents des QPV</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Entreprises <p>(Éligibilité par priorité de secteur d'activité et aides associées)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Secteur marchand : toutes entreprises et associations à l'exclusion des autres (particuliers employeurs, EPA, EPIC, SEM). <p>Aides associées : 5000 € par an sur trois ans pour embauche en CDI, 2500 € par an sur deux ans pour embauche en CDD</p> <p>(Contrepartie des entreprises)</p>

	<p>Aides associées : 35 % du SMIC brut à temps plein (Contrepartie des entreprises)</p> <p>Favoriser une insertion durable : attribuer au jeune un tuteur pour l'apprentissage des tâches et la connaissance de la vie d'entreprise ;</p> <p>Construire un plan de formation ; Aider à bâtir un parcours professionnel viable</p>	<p>Favoriser l'embauche en CDI et CDD.</p>
	<p>Autres dispositions</p> <ul style="list-style-type: none"> - Éligibilité étendue jusqu'à 30 ans pour public TH - EAV pour jeunes diplômés Bac + 2 et plus, en difficultés particulières d'accès à l'emploi et ayant un projet professionnel dans l'enseignement supérieur (métier professeur) ; - Reconnaissances des expériences et compétences en EAV par attestation officielle 	<p>Autres dispositions</p> <p>Sans restriction d'âge pour le public TH</p>

Stratégie de la mise en œuvre	Emplois d'avenir	Emplois francs
Programmation		
<i>Cadre de mise en œuvre</i>	Dispositif construit au niveau national décliné au niveau territorial	Dispositif construit au niveau national décliné au niveau territorial
<i>Moyens financiers prévus</i>	<ul style="list-style-type: none"> - 2013 : 2,32 Mds € en AE (466 millions € CP) pour 100 000 EAV visés - 2014 : 1,215 Mds € AE (1,291 Mds € CP) pour 150 000 EAV visés 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Expérimentation - 1^{er} avr. 2018 – 31 déc. 2019 : 180,08 millions € AE (11,72 millions en CP €) pour 25 000 EF visés ▪ Généralisation - 1^{er} janv. 2020 – 31 déc. 2020 : 233,59 millions € AE (79,73 millions d'euros en CP) 40.000 EF visés
<i>Résultats attendus</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Résultats quantitatifs : atteinte de l'objectif chiffré plus haut - Résultats qualitatifs : insertion durable par pérennisation du contrat et par acquisition de nouvelles compétences 	<ul style="list-style-type: none"> - Résultats quantitatifs : atteinte de l'objectif chiffré plus haut - Résultats qualitatifs : insertion durable tout en luttant contre les phénomènes de discrimination
<i>Temps de la mise en œuvre</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Date du début : 1^{er} novembre 2012 ; - Perspectives : montée en charge du dispositif envisagée avec renouvellement pour trois années si le bilan est positif ; - Date de fin : non connue à ce stade de prescription 	<ul style="list-style-type: none"> - Date du début (dernière version EF) : 1^{er} avr. 2018 – 31 déc. pour expérimentation 1^{er} janv. 2020 – 31 déc. pour généralisation - Perspectives : montée en charge dans le long terme - Date de fin : non connue à ce stade de prescription
<i>Suivi et évaluation prévus</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Acteurs en charge : DGEFP, DRIEETS, DARES, autres cabinets d'études ; - Outils : extranet « Performance et outils de pilotage », plateforme externe ; - Bilan prévu tous les ans 	<ul style="list-style-type: none"> - Acteurs en charge : comité de suivi et d'évaluation
<i>Rencontres et négociations prévues</i>	Comité de pilotage national ; Comité de coordination interministérielle ; Réunions entre opérateurs ; Journées d'animation ; Séminaires	Comité de pilotage national ; Comité d'évaluation ; Réunions entre opérateurs
<i>Moyens et ressources au terrain : actions auxquelles ils sont dédiés</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Formation des conseillers d'insertion par des journées d'information et d'animation - Mise en place des référents EAV - Crédits dédiés à l'accompagnement et l'adaptation des EAV au système existant 	Formation des conseillers emploi par des journées d'information et d'animation

Évolution	<ul style="list-style-type: none"> - Système d'information : refonte des outils qui assurent la diffusion des données et des tableaux - Moyens financiers : réajustement à des objectifs plus grands - Critères d'éligibilité : élargissement à trois reprises entre 2013 et 2014 ; <p>Outre le secteur non marchand, ouverture de l'éligibilité au secteur marchand assurant des perspectives d'emploi durable</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Territoire de mise en œuvre : élargissement à trois reprises (expérimentation et généralisation) - Critères d'éligibilité : ouverture de l'éligibilité aux jeunes des ML non-inscrits au <p>Pôle emploi ; ouverture de l'éligibilité au ML en tant que prescripteurs directs</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aides attachées : cumul des aides EF et contrats de professionnalisation ; possibilité de recourir aux EF dans l'embauche des candidats non-résidents des QPV en territoire Réunionnais
Maturation	<ul style="list-style-type: none"> - Rythme et thème des rencontres : espacement des réunions et réorientation des thèmes - Premiers instants d'évaluation : enquête monographique sur les premiers mois de mise en œuvre des emplois d'avenir, réalisée pour le compte de la Dares par Farvaque et Messaoudi en septembre 2013. 	<ul style="list-style-type: none"> - Rythme et thème des réunions ou séminaires : espacement des réunions, réorientation des thèmes - Premiers instants d'évaluation : rapport d'évaluation sur l'expérimentation des emplois francs, comité d'évaluation, 13 décembre 2019 ; rapport commission finances sur projet de loi de finance pour 2020

Les tableaux retranscrivent de façon comparative la prescription des deux dispositifs EAV et EF. Mais au-delà de la comparaison, l'intérêt dans la démarche, est d'observer la manière selon laquelle les acteurs publics tentent de contrôler le processus de mise en œuvre en prenant en compte les aspects nécessaires et détails de chacun des dispositifs. C'est la manière par laquelle ils visent à rendre concrète la mise en œuvre sur le terrain. Les deux dispositifs font l'objet d'étude de cas, ils sont abordés tout le long de la recherche de la mise en œuvre. D'autres dispositifs qui font l'objet d'une mention et qui sont mis en œuvre en Missions locales sont : la Garantie jeunes (Gj), le dispositif des fonds d'aide aux jeunes (FDAJ) et le dispositif du parcours d'orientation professionnelle (POP) collectif ou individuel. Le dispositif Gj est un dispositif national au même titre que les dispositifs EAV et EF. Il relève de la prescription de l'État et de son financement. Les dispositifs FDAJ et POP sont des dispositifs territoriaux, ils dépendent de la prescription et des financements des collectivités territoriales. L'arrêt du financement du dispositif POP en 2018 a, cependant, conduit à l'arrêt définitif du dispositif.

Dans la partie suivante, la prescription des dispositifs se confronte à la réalité. Les acteurs interagissent autour de la prescription. C'est la phase qui étudie les interactions d'acteurs de la mise en œuvre des politiques d'insertion professionnelle des jeunes au pôle organisationnel et au pôle opérationnel.

2.2.2 Pôle organisationnel de la mise en œuvre et interactions d'acteurs

Dans ce second pôle, il s'agit de savoir comment les acteurs en charge d'organiser la mise en œuvre en vue de son implantation au terrain en Missions locales, se coordonnent, s'arrangent, interagissent.

Cette partie de la recherche étudie les interactions d'acteurs intervenant dans l'étape d'organisation de la mise en œuvre des dispositifs EAV et EF (d'autres dispositifs qui font l'objet d'une mention sont les GJ, FDAJ, POP). Ces interactions prennent part au sein des partenariats des Missions locales avec les acteurs publics : partenariat des Missions locales avec l'État ; partenariat des Missions locales avec les Collectivités territoriales. Ces interactions sont étudiées à partir des discours des présidents de Missions locales (PRES) et des directeurs de Missions locales (DIR)⁶⁶. Auparavant, notre première étape a consisté à mieux connaître ces acteurs organisationnels en analysant leurs rôles et situations. La seconde étape vise à mettre en lumière leurs stratégies, jeux ou relations de pouvoir dans les partenariats.

2.2.2.1 *Les acteurs organisationnels*

2.2.2.1.1 Directeur de Mission locale : missions

Le directeur a l'entière responsabilité de la Mission locale. Il pilote la Mission locale du point de vue financier, administratif et des ressources humaines. Il encadre son équipe en assurant le suivi de l'activité opérationnelle. Il assure des missions de management, de gestion et de développement du partenariat. Dans la mise en œuvre des politiques d'insertion, le directeur ML assure la coordination et le pilotage et participe à l'organisation au niveau territorial. Le rôle du directeur de Mission locale peut, de manière générale, être vu comme celui du gestionnaire. Le directeur agit sous l'autorité du président.

⁶⁶ La logique mise en avant est d'étudier les interactions d'acteurs au pôle organisationnel à partir du discours des acteurs intervenant dans ce pôle (présidents de Missions locales - PRES et directeurs de Missions locales - DIR). Toutefois, la pertinence des discours des conseillers (CONS) qui sont les acteurs du pôle opérationnel nécessite de rapporter quelques passages (quatre) dans l'étude de ce pôle. Cette même logique est observée dans l'étude du pôle opérationnel ou un passage des acteurs organisationnels a été rapporté.

2.2.2.1.2 Président de Mission locale : profils

Le président a un rôle plus complexe qui agit en tant que mandataire. Il représente officiellement la Mission locale, celle-ci disposant d'un statut associatif. Le rôle du président est, de manière générale, celui de préserver les intérêts de la Mission locale. Ils assument une diversité de missions : il joue l'interface entre la Mission locale et ses partenaires, garantit la tenue des réunions avec les partenaires, anime les débats, recherche des financements pour soutenir les actions à mettre en place, communique au nom de la structure au niveau territorial et national. Mais le rôle du président est, avant tout, celui de veiller à l'application des décisions provenant des autorités publiques. Dans le cadre de la mise en œuvre des dispositifs d'insertion en Mission locale, le président est garant de la mise en cohérence des aspects émanant du pôle de la prescription. Le président est habituellement un élu. En plus des missions qu'il assure en Mission locale, il assume des rôles politiques en officiant dans les collectivités territoriales. Cependant, au-delà de l'ensemble des rôles attitrés et officiels qui leur incombent, les présidents des Missions locales ont des profils variés. Nous avons repéré quatre différents profils-types à partir de leurs discours, et qui sont ici rapportés.

Les profils répondent à plusieurs critères représentatifs tels que celui de disposer de bonnes ressources individuelles et culturelles, de bénéficier d'un bon positionnement dans le réseau d'acteurs, d'avoir un fort engagement personnel, de défendre des idées ou des valeurs militantes. Les profils sont ceux de : Ariane, Mathieu, Yacine et Eddy⁶⁷.

Ariane : présidente de Mission locale en région Île-de-France ; deux responsabilités territoriales dans les domaines de l'emploi, de la formation et de l'action sociale.

Caractéristiques individuelles et culturelles avantageuses, bon positionnement, Mission Locale « d'exception »

J'ai travaillé sur tout un tas de choses. Les politiques publiques, les QPV, la jeunesse et tout le temps la jeunesse en difficulté, la démocratie participative, toujours sous l'angle jeunesse, la mise en œuvre du RMI qui est devenu le RSA. Je l'ai fait en associatif et je l'ai fait en fonctionnaire territorial et aujourd'hui, je le fais en tant qu'élue. Donc, je connais toutes ces facettes, ce qui me permet d'avoir une vision [...] plus large [...]. Je suis élue depuis plus de 10 ans [...]. En ce

⁶⁷ Les noms cités sont fictifs dans le souci d'assurer l'anonymat en vigueur dans la recherche.

moment, je fais un cursus en politiques publiques à Science Po [...]. C'est important de connaître tout ça de manière plus ouverte pour apporter un plus à nos concitoyens. [...].

Le parcours d'Ariane est remarquable. Ariane dispose d'importantes expériences professionnelles dans le domaine de l'emploi, de l'insertion, de la jeunesse. Son cursus éducatif est également bien fourni.

Ma ville : 33% de la population a moins de 24 ans ; 4 QPV soit la moitié de la population qui habite dans les QPV ; 25% des jeunes de moins de 24 ans sont au chômage, ce taux monte à 30 à 35% dans les quartiers prioritaires ;

Ma Mission locale : elle est mono-communale. C'est un choix pour mieux suivre à proximité les jeunes et centralisé l'équipe. On a un suivi de 2000 jeunes à l'année avec 42% de sortie positive par an.

En se présentant, Ariane a directement introduit sa ville. La ville où Ariane est élue est une commune qui comporte plusieurs QPV, le nombre des jeunes au chômage dépasse de loin la moyenne nationale (19,6% en 2019, selon Insee). La ville d'Ariane est au cœur des problématiques auxquelles les dispositifs EAV et EF doivent apporter des réponses. C'est une situation qui fait de la présidente de Mission locale Ariane un acteur centrale de la mise en œuvre des dispositifs d'insertion. La Mission locale où Ariane assure le rôle de Présidente est mono-communale. Les Missions locales mono-communales sont rares en France, les Missions locales sont généralement intercommunales. De plus, la Mission locale d'Ariane accompagne beaucoup de jeunes avec un grand nombre de sorties positives. Il est possible, à partir de ces éléments, d'observer le caractère d'exception que représente la Mission locale d'Ariane.

Notre pénétration [...] est aux taquets. C'est un des critères de la CPO (convention pluriannuelle d'objectifs). C'est-à-dire qu'on touche tous les jeunes qu'on doit toucher, c'est-à-dire la totalité des jeunes qui doivent être touchés.

La Mission locale d'Ariane est, au final, une structure d'exception, elle possède plusieurs atouts qui font la fierté d'Ariane. Cela se confirme plus loin : « je suis extrêmement fière de ma Mission locale. Elle est très performante. Moi je n'ai pas peur de dire ces mots-là ». Ariane est très fière de sa Mission locale. Elle en est également très attachée.

Ainsi, en plus des postes de responsabilités attirés qui caractérisent le profil d'Ariane, le profil se complète par celui d'une personne qui dispose de caractéristiques individuelles et culturelles avantageuses et d'une Mission locale d'exception qui lui procure un sentiment de fierté et presque d'affection. Ce sont des ressources qui permettent de bien se situer dans le réseau d'acteurs, en particulier lorsque le territoire de compétence ou d'exercice de l'acteur est celui des QPV.

Mathieu : président de Mission locale en territoire d'Outre-mer ; deux responsabilités territoriales dans le domaine de l'insertion et de l'emploi ; une activité culturelle et de vie sociale forte.

Territoire à difficultés accrues, positionnement avantageux

Nous, on accompagne les jeunes de 16 à 29 ans maintenant. Normalement, c'était 16 – 25 ans. Mais ça s'est élargi un petit peu. [...] on est en précarité, [...] en dessous du seuil de pauvreté à 40% de jeunes de certains secteurs. Ça fait beaucoup. [...] on gère surtout des cas sociaux, très sociaux. Et en dehors de la pauvreté, il y a aussi le mal de vivre.

Après s'être présenté, Mathieu introduit une caractéristique importante des jeunes de son territoire qui fait la différence : en plus du chômage, il y a la pauvreté et surtout le mal de vivre. Président d'une Mission locale en territoire d'Outre-mer, Mathieu doit donc mener de lourdes missions dans un environnement difficile. La situation du chômage du territoire de compétence de Mathieu est celle des territoires d'Outre-Mer où le taux de chômage est deux à quatre fois supérieur à celui de la France métropolitaine. Cet environnement de travail « compliqué » semble cependant lui offrir des possibilités d'action.

J'arrive à rentrer plus facilement en contact avec les représentants de l'État et les Ministres. Je les interpelle lorsqu'il y a des difficultés auxquelles il faut trouver des solutions plus rapidement.

La délicate situation du territoire dans lequel Mathieu travaille lui permet de pouvoir entrer en contact plus facilement avec les grands acteurs de la décision du domaine emploi. Ceci n'est pas le cas de tous les Présidents de Mission locale.

En termes de profil, Mathieu cumule plusieurs postes de responsabilités territoriales, en plus des missions de président Mission locale. Il travaille dans un territoire où les difficultés d'insertion de jeunes se joignent à la précarité, à la pauvreté et au mal de vivre. Toutefois, cette situation lui permet d'accéder aux portes qu'en temps normal, il n'aurait pas pu accéder.

Diverses situations, même celles négatives, peuvent offrir aux acteurs la possibilité d'un bon positionnement dans le réseau d'acteurs.

Yacine : président de Mission locale en région Centre-Val de Loire ; une responsabilité communale dans le domaine de la formation ; une activité associative forte.

Proximité avec le terrain et caractère volontariste

Il existe 4 Missions locales sur mon territoire, la nôtre obtient de très bons résultats [...]. Je travaille beaucoup avec ma directrice [...]. Je l'aide quand je peux [...]. On est mieux à deux que tout seul. Je travaille beaucoup avec elle.

La Mission locale dans laquelle Yacine est Président obtient de très bons résultats également. Yacine intervient sur le terrain auprès de la Directrice Mission locale qu'il aide beaucoup alors que ses missions officielles ne l'y obligent pas.

Ça m'arrive d'être en contact avec les jeunes [...]. Par exemple, là je travaille [...] sur la promotion d'un jeune, c'est moi qui vais le chercher à la Mission locale et voilà : je te propose ça. Tu as envie d'être artisan, un acteur fait la promotion des jeunes qui veulent être artisan. Donc voilà. Ça m'arrive de les accompagner moi-même.

Si Yacine est proche de la Directrice de Mission locale sur le terrain, il semble également que Yacine soit assez proche des jeunes. Yacine intervient dans l'accompagnement des jeunes. Or, le rôle des Présidents Mission locale diffère de celui de l'accompagnement qui est celui du conseiller d'insertion. Yacine apparaît comme un homme de terrain volontariste. Il est, en outre, fier de l'être : être présent sur le terrain « c'est aussi une question d'homme, [certains] ne vont jamais faire cela ».

En termes de profil, Yacine est un homme de terrain volontariste qui travaille en étroite collaboration avec la Directrice de Mission locale. Il accompagne également les jeunes. Le

dévouement de certains acteurs à la cause des jeunes est grand. Ceux-ci travaillent pour et avec les jeunes.

Pauline : présidente de Mission locale par intérim en région Auvergne-Rhône-Alpes.

Position militante

Notre Mission locale a de très bons résultats [...]. Le jeune est vraiment en perte de repère. Et il faut travailler déjà les repères avant de penser lui trouver un emploi. [...] Il faut l'accompagner assez longtemps. C'est notre rôle.

Pauline remplace la Présidente Mission locale lors de l'interview, elle est la Vice-Présidente. Elle semble être très sensible à la situation du jeune et à son parcours d'insertion. Pour elle, ce parcours d'insertion s'inscrit dans la durée.

Le jeune ne doit pas être traité comme un adulte, il est nécessaire de le suivre pas à pas pour que l'accompagnement vers l'emploi lui soit bénéfique, [...] on nous demande des chiffres.

Pauline fait allusion aux indicateurs d'évaluation de résultats de l'État. Ce dernier, dans le cadre de son pilotage public, incite les Missions locales à privilégier l'accompagnement d'un plus grand nombre de jeunes et produire des résultats quantifiés qui sont pour ceux-ci des critères d'insertion. La plupart des Présidents Mission locale interrogés sur ce sujet se sont exprimés plus tard dans l'interview. Mais Pauline a tenu à le faire dès l'introduction de l'entretien. Son positionnement vis-à-vis de cette logique de résultat est fort : « moi, je ne vais pas dans ce sens... ». Pauline s'affiche en contradiction avec les logiques de quantification des résultats. Elle insiste sur le fait d'accompagner le jeune sur le long terme pour obtenir des résultats durables.

En termes de profil, Pauline est un acteur qui s'intéresse en priorité à la situation du jeune et au parcours d'insertion qui lui est bénéfique et non aux indicateurs de résultats qui incitent à raccourcir l'accompagnement au détriment de la quantification. Elle a une vision qualitative de l'accompagnement en défendant des points de vue militants.

Les présidents de Mission de locale ont donc des profils variés qui font deux de grands intervenants de la mise en œuvre des politiques d'insertion des jeunes.

Dans la partie suivante, 21 présidents de Mission locale et 4 directeurs de Mission locale, s'expriment sur le partenariat de la mise en œuvre des politiques.

2.2.2.2 Le partenariat des Missions locales avec l'État et les Collectivités territoriales

Nous présentons dans cette partie les interactions entre les Missions locales avec les acteurs publics dans le cadre des partenariats pour la mise en œuvre des dispositifs EAV et EF. Le partenariat avec l'État a pour objet le pilotage des mesures. Celui avec les collectivités territoriales porte sur la gouvernance dans une logique de compétence. Dans cette partie, notre étude est élargie outre les dispositifs EAV et EF, mais également aux dispositifs territoriaux FDAJ et POP et aux programmes d'insertion de manière générale.

2.2.2.2.1 Pilotage public de l'État en Mission locale

L'État, premier partenaire des Missions locales, intervient dans le cadre du pilotage public comme vu plus haut. Nous procédons à ce niveau en deux étapes. La première consiste à faire compléter un questionnaire par les présidents et directeurs, pour évaluer les relations partenariales que les Missions locales développent avec l'État ou ses représentants. Le questionnaire est fondé sur une évaluation à partir d'une échelle de Likert. L'évaluation permet d'apprécier de manière globale l'avis des acteurs sur les relations ou interactions prenant part dans le partenariat. Au cours de la seconde étape nous avons mené des entretiens qualitatifs pour revenir sur leurs évaluations. L'objectif est de comprendre les évaluations et les réponses au questionnaire, de faire préciser aux acteurs les différents aspects du partenariat, les rôles des acteurs, les ajustements, les attitudes, sentiments, et mieux comprendre leurs interactions.

Ainsi, en ce qui concerne l'étape d'évaluation, 21 présidents et 4 directeurs de Mission locale⁶⁸ ont évalué les relations partenariales avec l'État. Leurs réponses au questionnaire et aux entretiens sont fonction de leurs expériences dans la mise en œuvre des dispositifs EAV et EF.

⁶⁸ L'évaluation par 25 acteurs enregistre : une abstention de directeur de Mission locale pour la mise en œuvre du dispositifs EAV et du dispositif EF ; quatre abstentions des présidents de Missions locale pour la mise en œuvre du dispositif EF.

Tableau 2. Évaluation des partenariats des Missions locales avec l'État dans le cadre de la mise en œuvre des dispositifs EAV et EF

<i>Évaluation des partenariats Missions locales - État Par les présidents et directeurs de Mission locale</i>						
	Extrêmement insatisfaisant	Assez insatisfaisant	Légèrement insatisfaisant	Légèrement satisfaisant	Assez satisfaisant	Extrêmement satisfaisant
<i>Partenariat EAV</i>	3	15	3	1	2	
<i>Partenariat EF</i>	5	15				

À la question, « comment évaluez-vous les partenariats que vous développez avec l'État dans le cadre de la mise en œuvre des dispositifs EAV-EF ? », les réponses donnent les résultats suivants. Les acteurs considèrent le partenariat Missions locales et État comme « assez insatisfaisantes » avec un score de 15/25 participants (dont 1 abstention) dans le cadre de la mise en œuvre des dispositifs EAV, et un score de 15/25 participants (dont 5 abstentions) dans le cadre de la mise en œuvre des dispositifs EF. Autrement, ces relations sont « extrêmement insatisfaisantes » ou « légèrement insatisfaisantes ». On observe, donc, que les acteurs organisationnels que sont les présidents et les directeurs ne sont pas satisfaits des relations partenariales de la mise en œuvre des dispositifs EAV et EF, avec l'État.

S'exprimant sur leurs évaluations, dans le cadre d'entretiens semi-dirigés, les acteurs remettent en cause de manière systématique les modes d'intervention de l'État à partir de son pilotage public.

L'État, à partir du pilotage public transmet aux acteurs des Missions locales (acteurs organisationnels et opérationnels) les aspects prescriptifs de la mise en œuvre (pôle prescription). En guise de rappel, au sein de la stratégie de mise en œuvre des dispositifs EAV et EF, le cadre de la mise en œuvre a été prescrit, les moyens et ressources ont été programmés, le temps, les rencontres, le suivi et l'évaluation des dispositifs ont été planifiés. La question est de savoir si la remise en question du pilotage public par les acteurs organisationnels des Missions locales sont liés à des aspects prescriptifs particulier.

2.2.2.2.2 Points de crispation

Les données montrent l'existence de points de crispations sur certains aspects prescriptifs mais également sur d'autres aspects qui ne sont pas programmés ou qui n'ont pas été explicitement spécifiés. En ce qui concerne la mise en œuvre des dispositifs EAV et EF en Mission locale, trois points de crispation majeurs sont mentionnés par les acteurs : le financement par objectifs du dispositif EAV, l'arrêt anticipé du même dispositif EAV, l'évincement des Missions locale des premiers moments du dispositif EF.

2.2.2.2.2.1 Financement par objectifs dans le cadre du dispositif Emplois d'avenir

Les Emplois d'avenir, moi j'ai un problème avec ce sujet-là. Soit on choisit un mode de fonctionnement soit en choisi un autre. Mais les deux ne sont pas compatibles (DIR 1).

L'État premier financeur⁶⁹ des Missions locales finance les activités de ces dernières selon une méthode par objectif. Celle-ci sous-tend que les Missions locales soient financées selon des

⁶⁹ En référence : selon le Rapport, Arambourou et al., en 2016, la répartition du financement des Missions locale est la suivante : 44% des produits des Missions locale proviennent de l'État ; 37,4% proviennent des collectivités territoriales prises dans leur ensemble. Parmi celles-ci, les communes et EPCI financent les Missions locales à hauteur de 17,5% et les Régions à hauteur de 15,7%. Le financement des départements est minoritaire avec 4,2 % du total des produits perçus par les Missions locales, soit moins que ce que verse Pôle emploi (6,2 du montant total des subventions versées) ; 4,7% proviennent des fonds européens.

objectifs définis, quantifiables, chiffrés. Les acteurs en Mission locale considèrent cette méthode comme rétrograde. Dans le cadre du dispositif EAV, plusieurs problèmes sont soulevés.

L'État ne demande que du chiffre et cela me désole un peu. Si on sort un jeune pas forcément vers l'emploi, mais vers une attitude sociale déjà comportementale c'est important. [...] les jeunes, il faut les accompagner assez longtemps pour avoir, dans le temps, un résultat. Et, ce n'est pas en un an ou un an et demi qu'on peut y arriver (PRES 1).

Si l'on considère les logiques en cours dans ce financement par objectifs, il est possible de repérer trois points au moins qui posent problème. Le premier point porte sur la quantification d'un domaine difficilement quantifiable. En effet, « l'État ne demande que du chiffre... » alors que l'insertion relève du domaine du social, un domaine difficilement quantifiable. Le second problème est lié à ce côté social. Les acteurs sous-tendent que l'État refuse de prendre en compte le « critère d'impact social » de l'accompagnement dans son calcul. L'emploi ne doit, cependant, pas être le seul critère d'insertion sur lequel doit se fonder l'État pour financer les Missions locales, montrent les acteurs. Le suivi et l'accompagnement du jeune, dans le cadre d'un dispositif ou non peut l'aider à retrouver un comportement social, civique adapté qui est aussi important que l'accès direct à l'emploi : « si on sort un jeune pas forcément vers l'emploi mais vers une attitude sociale déjà comportementale c'est important ». Le troisième point qui pose problème est du même ordre que celui de la quantification, il s'agit des délais. L'État exige des résultats chiffrés en des temps records. Les acteurs sont convaincus que « les jeunes, il faut les accompagner assez longtemps pour avoir, dans le temps, un résultat. [...] Ce n'est pas en un an ou un an et demi qu'on peut y arriver ».

La non-prise en compte du critère d'impact social par l'État revient assez souvent dans le discours des acteurs. Certains acteurs rappellent que l'insertion professionnelle est indissociable de l'insertion sociale, alors que d'autres vont plus loin en assurant que l'insertion sociale est la condition indispensable de l'insertion professionnelle.

On ne se penche pas assez sur les problématiques sociales pour insérer durablement les jeunes. L'insertion des jeunes, elle passe par une insertion sociale et professionnelle, pas exclusivement professionnelle et tant qu'on n'a pas réglé la problématique sociale, on n'a rien réglé durablement (DIR 2).

Tout cela est source d'une grande incompréhension. Ne pas valoriser l'aspect social de l'accompagnement des jeunes est une façon de nier ou de dévaloriser le travail d'accompagnement fait en amont. L'incompréhension est de même présente dans la mise en pratique technique de la méthode par objectifs.

Lorsqu'on parle d'un projet spécifique comme celui des Emplois d'avenir, il faut le budget qui va avec et non pas un type de financement désengagé. Par exemple, nous [...], je ne sais pas comment ça s'est passé ailleurs, on nous a dit, en fonction de votre poids, on va vous donner une subvention pour mettre en œuvre des emplois d'avenir. Donc, moi je suis une petite structure et on m'a dit que pour faire les emplois d'avenir, tu vas recevoir 2 fois moins que la grosse structure qui pèse deux fois le nombre de tes jeunes. Je dis mais qui dit que cette grosse structure pourra travailler deux fois plus que moi et insérer deux fois plus de nombre de jeunes que moi dans le cadre de ce dispositif. Rien ne le dit. Si cette grosse structure met des moyens en conséquence, elle va peut-être atteindre cet objectif. Mais, si elle ne met pas les moyens, elle peut prendre la subvention pendant que moi je vais mettre des moyens pour le faire. Donc je vais dépenser des ressources et en contrepartie, j'aurais une très petite subvention. Et c'est ce qui s'est passé dans mon cas. C'est ce qui s'est exactement produit. Ma Mission locale a été parmi les 3 plus grands prescripteurs [pour les jeunes] du département en Emploi d'avenir et on avait la plus petite subvention. [...] il y a un problème !

Pour mettre en place les Emplois d'avenir, c'est du temps administratif et du temps de relations entreprises. [...] Moi j'ai 20 salariés. On va imaginer que je mette un salarié sur les Emplois d'avenir. Cela fera 1 sur 20 salariés. [...] La grosse co-structure a 40 salariés. Elle met 1 salarié sur les 40. Je dépense donc plus qu'elle en termes d'activité et de ressources. Mais elle touchera deux fois plus que moi de budget pour en faire deux fois moins. Là, il y a un problème d'arithmétique ! Là il y a un paradoxe ! (DIR 1).

Le financement par objectifs porte donc en lui des contraintes majeures liées aux logiques difficilement concevables pour les acteurs. Sentiments de déception, de regret et de colère envahissent ces derniers. Les problèmes du financement par objectif ne sont pas liés qu'au dispositif EAV, ils concernent l'ensemble des dispositifs ou des programmes d'insertion

professionnelle en Mission locale, en particulier ceux bénéficiant du financement de l'État. C'est notamment le cas du dispositif de la Garantie jeunes (Gj), une autre dispositif phare.

Un financeur doit poser des critères pour savoir ce que devienne son argent. Tout le monde est d'accord pour que des critères soient posés. Mais c'est la manière dont ces critères sont posés qui me pose, moi, problème. [...] Par exemple, la Garantie jeune, il y a le nombre de sorties positives en emploi, mais il y a aussi le nombre d'immersion en entreprise, la PMSMP⁷⁰. Je me souviens, une fois [...] on s'est fait engueuler parce qu'on pas fait assez de PMSMP, alors qu'on avait exposé le chiffre des sorties positives. Donc, on s'en fout si on n'a pas réalisé la PMSMP. Ils sont au boulot, ce n'est pas mieux ? Ben non, ce n'était pas mieux, il fallait qu'on face du chiffre pour faire du chiffre. C'est quand même étonnant ! [...]. Ce qui m'ennuie [...] c'est ce côté uniquement quantitatif. Moi je veux qu'on ait des indicateurs pertinents qualitatifs, des critères pertinents d'impact social. J'aimerais qu'on ait des mesures de cette chose-là (PRES 2).

Au-delà de la mise en avant du côté uniquement quantitatif et de l'absence de prise en compte du critère d'impact social qui sont mentionnées par les acteurs, l'élément nouveau qui apparaît dans le cadre du dispositif Gj est la PMSMP. La PMSMP permet au jeune de mettre un pied dans l'entreprise, elle s'apparente à une sorte de stage dont l'objectif est, dans le meilleur des cas, celui de l'accès à l'emploi. L'idée qui est mise en avant par les acteurs est que même si la finalité de l'emploi est atteinte, l'État financeur trouvera à redire. La question est de savoir s'il faut maintenir les jeunes en situation de stage (PMSMP) ou les faire accéder directement à l'emploi. La question est également de savoir si l'État n'est pas en train de prendre en compte des critères impertinents au détriment des critères pertinents : « c'est vraiment étonnant ! » (PRES 2).

2.2.2.2.2 Arrêt anticipé du dispositif Emplois d'avenir

« Le dispositif des Emplois d'avenir est l'un des meilleurs dispositifs qui soit mis en place ces dix dernières années. Il permet une insertion durable des jeunes » (DIR

⁷⁰ PMSMP : Période de Mise en Situation en Milieu Professionnel. C'est une sorte de stage qui a lieu dans le cadre du dispositif de la Garantie jeunes.

4) ; « Ça permettait aux jeunes d'inscrire leur insertion dans la durée : 3 ans » (DIR 3).

Le dispositif EAV cumule trois types de politiques : politiques de réduction du coût de travail, d'élévation du niveau de formation et d'accompagnement vers l'emploi, alors que la plupart des dispositifs d'insertion n'incluaient qu'une ou tout au plus, deux types de politiques, comme vu dans la partie sur la prescription. Ceci laissait entrevoir un bon dispositif. Celui-ci confronté au terrain et au public cible, et de par ses résultats dans le discours des acteurs, confirme à ce niveau cette idée. L'efficacité de ce dispositif et son appréciation par les acteurs doivent pouvoir inciter à son redéploiement en masse par l'État. Tel n'est cependant pas le cas. Le dispositif est supprimé « au motif que ça coûte un peu de sous à l'État » (DIR 3).

La suppression du dispositif en fin 2017, cinq années seulement après sa création, est mal accueillie par les Missions locales. « On regrette que les Emplois d'avenir soient en train d'être supprimé. [...] on trouve dommage [...] que ça s'arrête » (DIR 3). Les sentiments sont ceux du regret. Au-delà de l'arrêt d'un dispositif performant c'est, cependant, la méthode qui choque les acteurs. D'une part, l'arrêt est brusque : « l'État fixe des objectifs en 2017 et entre temps en 2017, il décide d'arrêter les emplois d'avenir... » (PRES 5). D'autre part, aucun ajustement lié au désengagement de l'État n'a suivi :

Il [État] décide d'arrêter les emplois d'avenir. Par rapport à l'engagement des Missions locales pour les emplois d'avenir, ça change direct, mais l'État ne change pas de Contrat d'objectif, alors qu'il a changé les règles de son côté. [...] Et, aujourd'hui alors qu'il n'est pas plus [...] que les autres, il peut quand même dire que ça doit se passer partout de cette manière. Laissons faire, il n'y aura pas de miracle (PRES 5).

Non seulement, les acteurs n'étaient pas préparés à la perte d'un dispositif performant mais surtout aucun ajustement n'a suivi. Les Missions locales se retrouvent donc en porte-à-faux devant les entreprises engagées auprès d'elles dans le recrutement des jeunes en contrat EAV. Le risque est la « perte de confiance des entreprises » (DIR 3).

2.2.2.2.3 Évincement des acteurs du dispositif Emplois francs

Le dispositif des EAV est un dispositif très apprécié et utilisé des Missions locales, ce n'est pas le cas des EF. Les points de vue des acteurs sont tranchés : « les Emplois d'avenir sont un bon

dispositif [...] le dispositif des Emplois francs, je sais qu'il existe mais je ne le connais pas » (PRES 3).

Certains acteurs organisationnels ne connaissent pas le dispositif EF. À la période où les acteurs se sont exprimés, le dispositif EF était nouveau. Toutefois, cet avis tranché sur le dispositif EF peut, dans le même temps, expliquer les abstentions enregistrées lors de l'évaluation sur l'échelle de Likert par les acteurs. Comprendre le positionnement de ces derniers nécessite de revenir sur les conditions de la prescription du dispositif (pôle prescription). Lors de la création du dispositif EAV, dédié au public jeune (16-25 ans), la mise en œuvre a été confiée aux Missions locales. Lors du déploiement du dispositif EF, dédié aux jeunes et aux adultes, celui-ci a d'office été confié au Pôle emploi. Ainsi, bien qu'il puisse bénéficier aux jeunes, seul le Pôle emploi est chargé de la prescription. La situation est jugée négativement par les acteurs des Missions locales, ce qui peut expliquer le point de vue nettement affiché de ces derniers. Par la suite, et après de longues discussions entre les représentants des Missions locales et ceux de l'État, les Missions locales ont été habilités à prescrire le dispositif. Mais les sentiments éprouvés face à cet « évincement » (PRES 4) sont encore présents chez les acteurs.

C'est le Pôle emploi qui était opérateur des Emplois francs. Ça fait partie des choses qui m'interpellent sur la façon dont l'État met en place les dispositifs. C'est-à-dire, je ne vois pas pourquoi le dispositif des Emplois francs n'est pas porté par plusieurs opérateurs dont les Missions locales. Je pense que nous les Missions locales, on est beaucoup plus dans les quartiers que les Pôles emploi. [...]. Je veux dire qu'il n'y a pas de conseiller Pôle emploi qui sort et va se promener dans les quartiers alors que nous les conseillers le font. Et puis on a les gens en face-à-face beaucoup plus souvent que le Pôle emploi (PRES 4).

Se faire écartier de la mise en œuvre des EF, c'est se voir méconnaître ses compétences de terrain, les acteurs des Missions locales le ressentent de cette manière. C'est également et par-dessus de tout, se voir méconnaître ses compétences au profit des compétences d'un autre acteur. La situation incite à la concurrence.

Il ne suffit pas de regarder une liste de demandeurs d'emploi et de faire un comparatif avec le site du service jeunesse pour savoir si les jeunes habitent dans les QPV. Nous on les connaît, Mr machin, son parcours d'insertion, c'est ça, ça et

ça... On connaît ses freins sociaux [...]. On peut mieux orienter et prescrire les Emplois francs que le Pôle emploi. (PRES 5).

Les acteurs ont un sentiment de délaissement. La situation favorise l'émergence des concurrences ou des conflits.

2.2.2.2.3 Gouvernance par logique de compétences des collectivités territoriales

Après l'État, les collectivités territoriales viennent en seconde position comme partenaire public des Missions locales. Elles financent une partie des activités des Missions locales et interviennent selon leur gouvernance par logique de compétences. Comme dans l'étude précédente, nous avons procédé en deux étapes. La première consiste à faire évaluer les partenariats par un questionnaire les présidents et directeurs de Mission locale. La seconde étape consiste à revenir sur les évaluations lors d'entretiens qualitatifs. Avoir un panorama de la mise en œuvre de programmes d'insertion en Missions locales et sur le territoire demeure essentiel à ce niveau.

À la question : « Comment évaluez-vous les partenariats de la mise en œuvre des programmes d'insertion que vous développez avec les conseils régionaux, les conseils départementaux et les communes ? », les réponses sont variées.

Tableau 3. *Évaluation des partenariats des Missions locales avec les Collectivités territoriales dans la mise en œuvre de programmes d'insertion*

<i>Évaluation des partenariats Missions locales - collectivités territoriales</i> <i>Par les présidents et directeurs de Mission locale</i>						
	Extrêmement insatisfaisant	Assez insatisfaisant	Légèrement insatisfaisant	Légèrement satisfaisant	Assez satisfaisant	Extrêmement satisfaisant
<i>Partenariat Missions locales et Régions</i>		5	11	6	2	
<i>Partenariat Missions locales Départements</i>			5	13	6	
<i>Partenariat Missions locales et Communes</i>				2	4	18

Les acteurs des Missions locales considèrent les relations partenariales comme :

- « légèrement insatisfaisantes » avec la Région avec un score de 11/25 participants dont 1 abstention ;
- « légèrement satisfaisantes » avec les Départements avec un score de 13/25 participants dont 1 abstention ;
- « extrêmement satisfaisantes » avec les Communes avec un score de 18/25 participants dont 1 abstention.

Ainsi, si le partenariat des Missions locales avec les Communes s'annonce excellent, les partenariats avec les Régions et les Départements présagent des conditions moins favorables. Des problèmes en lien avec l'intervention des collectivités à travers la gouvernance par logique de compétences sont révélés, par les acteurs, comme des points de crispation.

2.2.2.2.4 Points de crispation

Le partenariat entre les Missions locales et les collectivités se fonde sur la gouvernance par logique de compétences. Ce mode de gouvernement suppose que chaque collectivité intervienne en fonction de ses compétences. Les Régions, au-delà des services déconcentrés de l'État, interviennent en Missions locales dans le cadre des programmes comme les dispositifs d'orientation et de formation ; les Départements participent pour l'insertion sociale via des aides telles que les fonds d'aide aux jeunes ; les Communes et EPCI participent dans le cadre de la politique de la ville. Les points de crispation identifiés, à ce niveau, concernent chaque partenariat. Cependant, l'inscription territoriale des dispositifs EAV et EF de l'État nécessite un retour. Les problèmes soulevés portent sur une déficience d'information sur les dispositifs au niveau territorial.

2.2.2.2.4.1 Déficience d'information sur les dispositifs Emplois d'avenir et Emplois Francs au niveau territorial

Les dispositifs EAV et EF sont initiés par l'État, ce sont des dispositifs nationaux qui bénéficient du suivi des acteurs du service public de l'emploi. La mobilisation des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des dispositifs nationaux est limitée par rapport à leur mobilisation lorsqu'il s'agit des dispositifs territoriaux.

Au niveau local, bien souvent, le relai de la Mission locale ne se fait pas et c'est ce qui est bien dommage. Nous avons de bons dispositifs au niveau national. Les collectivités, pas que la Région, doivent s'impliquer lorsqu'il s'agit des dispositifs de l'État. L' élu local doit...lorsqu'un jeune se présente dans sa Mairie, le jeune doit pouvoir repartir, au pire avec l'adresse de la Mission locale, s'il ne sait pas qu'il y'a un dispositif mis en place par l'État et qui peut permettre d'aider le jeune. Et, ça on est toujours en train de dire, il y a des jeunes comment ça se

fait que vous ne nous les envoyez pas. Et, les jeunes ne gagnent pas dans tout ça (PRES 8).

Au niveau local, les élus locaux exerçant dans différentes délégations (urbanisme, environnement, citoyenneté) connaissent moins les Missions locales. Connaître les Missions locales peut permettre à ces élus d'orienter les jeunes (en difficultés d'insertion) qu'ils rencontrent dans le cadre leur délégation.

Les acteurs organisationnels expriment le besoin de faire impliquer, dans le même cadre, les élus territoriaux.

Le partenariat avec les autres élus territoriaux est légèrement satisfait. Les élus territoriaux, comme le nom l'indique, ils sont très territoriaux. Et, la connaissance qu'ils ont des politiques d'insertion et des Missions locales, ils ne l'ont pas. Ils sont très éloignés de nous [élus locaux] (PRES 12). On a besoin d'informer sur les Missions locales, leurs activités et les dispositifs EAV (PRES 13).

Les Missions locales sont souvent confondues au Pôle emploi. Informer les collectivités territoriales, les élus locaux et territoriaux sur les Missions locales favorisent l'accès égal à aux jeunes, aux dispositifs d'insertion et à l'emploi de manière générale.

2.2.2.2.4.2 Partenariat Missions locales et Conseils régionaux : manque de dynamisme des acteurs et arrêt des dispositifs d'orientation

Le manque de dynamisme des acteurs et la fin des dispositifs d'orientation sont les problèmes révélés dans le partenariat des Missions locales avec les Conseils régionaux.

La Région est à la Gouvernance des Missions locales. Moi je n'ai jamais vu quelqu'un de la région. Et cela fait 10 ans que je suis là. Tous les Conseils d'administration que j'ai faits, je n'ai jamais vu quelqu'un de la Région. Ce n'est pas une question de droite ou gauche, on a eu les deux. Je n'ai jamais vu la Région. La première fois que je l'ai vu c'était au dialogue de gestion de cette année. J'aimerais les voir plus souvent. C'est quand même elle qui a la charge de la formation et de l'orientation. (PRES 5).

Le partenariat des Missions locales avec les Régions peut certes dépendre des territoires sur l'ensemble du territoire national, comme le montre certains discours (« Région : on est satisfait... », PRES 2). Toutefois, une grande part des participants de la recherche montre que les représentants de la Régions ne sont pas très présents sur le terrain et que les Missions locales désespèrent de leurs participations actives au partenariat.

Ce sont des gens qu'on ne voit jamais et parce qu'ils nous donnent un pécule qui n'est pas non plus astronomique, ils viennent nous demander des comptes au dialogue de gestion. C'est un petit peu agaçant quand même (PRES 5).

Les Régions détiennent les compétences formation et orientation au niveau territorial et finance les Missions locales dans ce cadre. Si les acteurs ne sont pas contents du partenariat c'est également parce que le mode de financement utilisé par les Régions s'apparente à celui de l'État selon ses variables de « reddition des comptes ». Les acteurs voient mal ce type de financement qui ne prend pas en compte les réalités sociales de l'insertion. Par ailleurs, s'agissant de l'intervention des Régions sur le volet orientation en Missions locales, celle-ci n'existe depuis quelque temps.

Les dispositifs POP et POPI⁷¹ sont financés par la Région, du coup c'est fini, on n'est plus financé. [...]. C'est terminé. On va plus travailler sur la validation du projet professionnel comme on le faisait avant (PRES 6).

Le second problème qui touche le partenariat est alors l'arrêt de dispositifs importants. En effet, les jeunes suivis en Missions locales bénéficient des prestations d'orientation (ateliers, partenariats avec des organismes d'orientation) à travers le financement des dispositifs POP. Ces derniers aident à l'identification des compétences des jeunes et leur orientation dans les métiers ou les projets qui leur correspondent. La réorganisation des compétences des Régions par l'État a conduit à la suspension des financements et à l'arrêt de la mise en œuvre des dispositifs en Mission locale. La suspension de ces financements sonne presque la fin des partenariats.

⁷¹ POP et POPI : parcours d'orientation professionnel collectif et parcours d'orientation professionnel individualisé.

En gros, aujourd'hui, en Mission locale, la Région n'exerce pas sa compétence orientation. Et, je ne sais même pas comment ils la font, en tant qu'élu du territoire, je ne sais pas (PRES 4).

La fin des dispositifs d'orientation désoriente les acteurs.

2.2.2.2.4.3 Partenariat Missions locales et conseils départementaux : variabilité du système de financement

Le Département finance les Missions locales dans certaines régions. [...]. Dans mon département [...], le Département ne nous finance pas. A part, le FDAJ⁷² qui est une obligation de par la loi [...], le Département ne nous finance pas. Dans d'autres régions, ils financent les Missions locale (DIR 3).

Le Département, à partir des compétences qui lui sont reconnues par l'État, agit pour les actions sociales. En Missions locales, le conseil départemental finance le dispositif FDAJ avec l'aide de l'État. Le dispositif a pour objectif d'aider dans la réalisation de projets d'insertion des jeunes qui rencontrent des difficultés d'insertion et qui ne disposent pas de ressources financières. Les aides permettent de payer les frais de formation, les frais de transport ou de logement. Elles permettent à certains de se nourrir.

Au-delà du FDAJ cependant, le conseil départemental a la possibilité d'intervenir dans le financement d'autres projets à caractère social. Lorsque celui-ci choisit d'intervenir en donnant des moyens supplémentaires, c'est souvent dans l'idée de donner plus de chance de réussite aux jeunes. C'est pour que les jeunes ne soient pas « des publics RSA de demain » (DIR 3). Toutefois, le conseil départemental peut choisir de ne pas concourir au financement de projets en Missions locales. Le système de financement est variable d'un territoire à l'autre. Cette variabilité du système déconcerte souvent les Missions locales. De plus, cette variabilité est souvent source d'une inégalité territoriale : « Tu peux avoir un président du Département qui a une fibre avec les jeunes et il va donner les moyens. Il y a un autre c'est le contraire » (PRES 8). Le système avantage certaines Missions locales, certains jeunes en désavantagent d'autres. Au-delà du financement, c'est l'inégalité dans l'accès aux dispositifs qui est relevée.

⁷² FDAJ : dispositif de fond d'aide au jeune.

2.2.2.2.4.4 Partenariat Missions locales et Communes : partenariat privilégié non sans failles

Le questionnaire d'évaluation du partenariat des Missions locales avec les Communes montre que les acteurs sont très satisfaits du partenariat.

« Nous on est très bien traité par la ville, on a une belle subvention » (PRES 8) ; « le partenariat avec la ville c'est impeccable » (PRES 9).

Pour comprendre le partenariat des Missions locales avec les Communes il convient de revenir sur les types de relations qui le fondent. En effet, les relations sont celles que les Communes développent avec presque toutes les associations de leur territoire. Les associations sont des partenaires naturels et privilégiés des collectivités locales parce que les deux interviennent sur les mêmes territoires et auprès des mêmes populations. C'est le cas des Missions locales. De même, un autre paramètre expliquant la satisfaction est le rapport des acteurs, ayant participé à la recherche, avec les communes. En effet, les présidents des Missions locales sont très souvent des élus de la ville. Leur poser la question de savoir s'ils sont satisfaits du partenariat que les Missions locales mènent avec la ville correspond un peu à leur demander s'ils sont satisfaits du travail qu'ils font eux-mêmes.

Une analyse plus poussée des données d'entretiens montre cependant que ce partenariat n'est pas sans failles. Il semble que les acteurs n'ont pas pris en compte les relations qu'ils développent avec leurs collègues élus dans le cadre du partenariat, c'est-à-dire les autres élus locaux ou territoriaux. À ce niveau, le discours est différent, le problème est celui de « l'influence des hommes » (PRES 10). Des « conflits d'intérêts » (PRES DIR, 4) empêchent le bon déroulement du partenariat. Un retour sur ce sujet est fait dans le cadre de l'étude des stratégies d'acteurs.

Un retour sur le pilotage public, sur la prescription des dispositifs EAV et EF en particulier, et les situations concrètes observées ici, permettent de faire plusieurs assertions.

En premier lieu, rappelons que dans le cadre de la prescription, les dispositions prises par les autorités publiques visent à assurer une implantation réussie des dispositifs (stratégie de mise en œuvre : programmation des moyens financiers, des résultats attendus, du temps, du suivi et l'évaluation des dispositifs, des moyens et ressources au terrain). La déclinaison des dispositifs en aval semble pourtant poser problème. De nouvelles situations non prévues qui sont

enregistrées sont notamment, la suppression brutale du dispositif EAV qui en effet désenchante les acteurs, l'évincement des acteurs du dispositif EF qui pour sa part a conduit à la mobilisation collective qui a obligé l'État à revenir sur sa décision. De même, des situations qui n'ont pas été spécifiées lors de la prescription concernent le mode de financement des dispositifs qui met en avant des critères quantitatifs en négligeant des critères qualitatifs. L'étape de la prescription ainsi que les actions de programmation mises en place ne paraissent pas, à ce niveau, être le garant de la réalisation au terrain.

Pour ce qui est de la gouvernance par logique de compétences des collectivités territoriales, nos observations nous permettent de soutenir que si le partenariat des Missions locales avec les Communes semble bon, tel n'est pas le cas avec les autres grands acteurs territoriaux. Le manque de dynamisme des acteurs, l'arrêt des dispositifs importants et l'inégalité des systèmes de financement créent des imbroglios dans les partenariats.

De façon plus générale, les modes d'intervention des acteurs publics en Missions locales créent un déséquilibre du système de la mise en œuvre de programmes d'insertion professionnelle des jeunes⁷³.

2.2.2.2.5 Dysfonctionnements globaux

Au-delà des points de crispation notés, les modes d'intervention des acteurs publics révèlent des problèmes plus globaux. L'intervention de l'État apparaît comme très directive. Elle est le reflet de relations à fortes composantes de pouvoir qui font de l'État presque comme le seul maître à bord. Le rôle assuré par l'État dans la politique de l'emploi donne effectivement cette impression : il définit la politique d'insertion et les dispositifs, il prescrit la mise en œuvre dans toutes ses étapes, érige les règles du financement. Cette raison n'explique cependant pas que celui-ci soit « trop descendant » (PRES,11). Le mieux, c'est un partenariat qui puisse favoriser l'atteinte des objectifs d'insertion. L'incompréhension des acteurs est souvent grande.

L'État, il dit je vous impose. [...] On ne peut pas imposer à toute les Missions locales la même chose, ce n'est pas possible. Comment veux-tu imposer à toutes les Missions locale la même chose (PRES 3).

⁷³ H1 : les modes d'intervention des acteurs publics créent un déséquilibre du système de mise en œuvre de programmes d'insertion professionnelle des jeunes.

Pour sa part, le rôle des Missions locales n'est presque que celui d'accepter les règles : « avec l'État, qu'est-ce que vous voulez... » (PRES, 12) ; « on est obligé de travailler un peu comme on peut avec l'Etat » (PRES, 14) ; « c'est à nous de jongler » (PRES, 14) ; « entre l'État et nous, je ne considère pas que c'est un partenariat. L'État, c'est lui qui décide » (PRES, 13). Le partenariat des Missions locales avec l'État est celui des relations de pouvoir asymétriques à forte composantes de pouvoir provenant de l'État. Pour les acteurs, leur point de vue n'est nullement pris en compte. Sentiments de délaissement, de regret et de colère envahissent certains acteurs. Les acteurs sont convaincus que les méthodes de l'État les rendent contreproductives, que ce soit dans le cadre des dispositifs EAV et EF ou dans le cadre des programmes d'insertion de manière générale.

Quand on fait des choses aussi contreproductives, ça pose un problème ! Ça pose un vrai problème ! [...] Là, on a un problème ! (DIR 1).

Les méthodes de l'État font des Missions locales des perdantes.

C'est une méthode qui crée toujours des perdants. Une méthode qui fait qu'on peut devenir gagnant, c'est quelque chose qui peut nous pousser à avancer. Mais la méthode qui est celle de l'État actuelle [crée] toujours perdants. Donc, c'est une méthode qui crée des perdants. Donc ce n'est pas une bonne méthode (DIR 3).

Les effets du mode d'intervention de l'État apparaissent comme réellement négatifs sur la mise en œuvre. Ce mode d'intervention rend les acteurs en Missions locales contreproductifs en faisant d'eux des perdants, en les conduisant vers l'échec de leurs missions, ces mêmes missions qui leur sont confiées par le même acteur responsable du malaise, l'État.

L'intervention des collectivités territoriales, pour sa part, pose un problème global sur un autre plan, celui de la cohérence. En effet, l'État, les conseils régionaux et départementaux, les communes, disposant chacun des compétences sur l'emploi, tendent à intervenir sur le même territoire et en même temps.

L'État et les collectivités [...] chacun fait un petit peu sa sauce dans son coin. Il essaye de promouvoir avec le financement de tel ou tel dispositif parce que ça rentre dans son champ de compétences [...]. L'État considère que l'emploi c'est lui, ils

font dans leur coin ; la Région considère que la formation, ce sont eux, ils font dans leur coin ; les conseils départementaux considèrent que la problématique sociale ce sont eux, ils font dans leur coin. On ne se concerta pas suffisamment... (DIR 3).

Lorsque les acteurs disposent tous de compétence sur emploi, ils ne ressentent pas le besoin de se concerter afin de bâtir un projet global répondant aux objectifs d'intégration territoriale. Cette intervention des acteurs implique non seulement un manque de concertation mais également un cloisonnement de politiques au sein du même territoire. Le cloisonnement a lieu lorsque chaque acteur territorial, en faisant usage de ses compétences, met en place des programmes qui répondent à ses propres objectifs en s'éloignant des objectifs communs. Le mode d'intervention des acteurs territoriaux tend à mener à l'inefficacité du système. « L'intervention est incohérente [...] le système n'est plus efficace » (DIR 3). Les déséquilibres des modes d'intervention des acteurs publics révèlent des dysfonctionnements globaux.

2.2.2.3 Les stratégies d'acteurs

Les stratégies sont étudiées face aux points de crispation relevés, c'est-à-dire les problèmes spécifiques de la mise en œuvre (et non les dysfonctionnements globaux). Face à ces points de crispation, les acteurs organisationnels réagissent par des stratégies adaptatives. Ils cherchent des solutions à leurs problèmes. Les stratégies recensées sont collectives ou individuelles, elles sont suggérées par les acteurs ou déduites. Tous les points de crispation ne font, cependant, pas l'objet de stratégies. Face à certains problèmes, les stratégies sont absentes ou difficilement identifiables. De même, il existe des cas de stratégies libres dont l'objectif n'est pas de faire face aux points de crispation. Il s'agit de chercher à les cerner. Le cas des stratégies liées aux points de crispation et de l'absence des stratégies, est en premier abordé.

2.2.2.3.1 Points de crispation et stratégies des acteurs organisationnels

Les points de crispation concernés par les stratégies sont liés à l'intervention des deux acteurs publics de la recherche, l'État et les collectivités territoriales, ce sont : l'arrêt anticipé du dispositif EAV ; l'évincement des Missions locales de la mise en œuvre des EF ; le manque de dynamisme.

- L'arrêt du dispositif EAV pose en lui deux problèmes : la perte d'un dispositif performant et les méthodes liées. Les méthodes sont celles de la décision de l'État d'arrêter le dispositif sans

avis préalable et sans ajustements derrière. La crainte des acteurs est que les entreprises partenaires des Missions locales perdent confiance.

Quand l'État fait des choses, ils ne se disent pas oui ça implique l'image des opérateurs que nous sommes auprès des entreprises. [...]. La mise en œuvre des EF, c'est avec nous et le Pôle emploi. Mais vous allez voir que les Missions locales ne vont pas s'engouffrer dans les EF. Non, chat... et chien craignent l'eau froide. Mettez-vous à leur place. Vous avez vendu un truc [dispositif EAV] pendant un bon bout de temps, puis un jour on vous fait passer pour le mauvais machin, vous allez vous risquer à nouveau à vous refrotter avec les entreprises... Ah non, non, votre truc ne vous inquiétez pas c'est super, comme l'autre, non. On va y aller tout doucement... (DIR 2).

Sous le coup de la colère, certains acteurs soutiennent que la prochaine fois qu'une situation de mise en œuvre de dispositif similaire se présente, ils se méfieront pour ne pas s'engager dans les partenariats. D'autres acteurs, cependant, cherchent à mettre en place des actions innovantes pour fidéliser les entreprises.

Ça pourrait être beaucoup mieux que ça avec les entreprises [...]. C'est quelque chose [...] qui demande certainement de l'innovation entre nous. Si elles arrivent à nous faire confiance, ça pourrait aller mieux (PRES 12).

Ainsi, au-delà de l'exaspération qui pousse certains acteurs à emprunter un positionnement plus qu'une stratégie, d'autres acteurs sont dans une dynamique de recherche d'actions qui permettraient de gagner la confiance des entreprises. La stratégie est viable dans ce dernier cas. - L'évincement des Missions locales de la mise en œuvre des EF pose le problème de la non-reconnaissance des compétences de terrain de ces dernières. L'État est, cependant, revenu sur sa décision de ne pas les habilitier à prescrire aux jeunes le dispositif. Cela a été possible grâce à une forte mobilisation des Missions locales sous l'égide de l'UMNL, qui a mené de longs débats avec l'État sur la durée (plus d'un an). Cet événement rappelle celui de la décision de l'État de fusionner les Missions locales avec le Pôle emploi en 2018. Les acteurs se sont fortement mobilisés. Même si certains acteurs pensent que « l'État reviendra à la charge » (PRES, 13), pour l'heure ce projet de fusion est enrayé. Les stratégies de mobilisation collective sont assez présentes en Missions locales et elles peuvent se montrer efficaces.

- Le manque de dynamisme constitue un obstacle aux projets et aux initiatives des acteurs. Mais les acteurs sont également capables de le contourner.

Quand le dispositif GJ est sorti, notre territoire [...] était éligible. Mais le Département ne voulait pas candidater. On s'est dit que ce n'est pas possible, un dispositif comme cela, il faut que nous [Mission locale] en bénéficions. On s'est donc dit on va essayer de postuler au niveau territorial, donc on a été retenu. J'ai fait signer une lettre de candidature à mon président [de structure intercommunale] et on a été retenu. [...]. C'est comme cela que le dispositif est arrivé chez nous (PRES, 15).

C'est une expérience individuelle que raconte cette présidente de Mission locale. Quand le dispositif a été proposé à l'échelle territoriale, certains acteurs territoriaux n'étaient pas pressés de porter le projet contrairement à elle. Elle a ainsi fait usage de ces moyens et ressources pour contourner le manque de dynamisme de l'acteur, et atteindre l'objectif de pouvoir expérimenter le projet dans sa Mission locale. D'autres cas similaires de ces formes de stratégies de « contournement de règles » sont relevés.

Sur le dispositif EAV, les critères avaient un moment changé. On avait un objectif commun sur le territoire. [...]. Et vers la fin de l'année, on avait quasiment atteint les objectifs pour l'ensemble du territoire. On ne pouvait plus faire signer aux jeunes le contrat EAV. [...]. Je me souviens très bien à l'époque j'avais refusé la signature de 4 contrats. De plus qu'on n'avait pas le droit de signer, les Messieurs qui voulaient le contrat ne remplissaient pas les conditions. [...]. Ils n'étaient pas prioritaires par rapport à d'autres dossiers. Et, du coup, qu'est ce qui s'est passé ? des acteurs politiques de la mairie sont montés plus haut [...] jusqu'au préfet. Et donc le préfet a dit vous signez les contrats. Et c'est ce qui s'est passé. Et du coup ben on s'est retrouvé comme des ... (CONS 1).

Ce cas donne plusieurs informations sur les pratiques informelles dans tout système d'acteurs. Cela confirme que les acteurs sont capables de contourner les règles, de s'écarter des normes pour atteindre des objectifs. On trouve le même cas dans un autre discours : « quand les choses traînent j'interpelle directement le Ministre » (PRES, 14). L'environnement des acteurs organisationnels est certes régi par des logiques politiques qui lui sont propres. Cependant, les

stratégies relevées sont des stratégies de contournement. La fréquence d'une stratégie révèle l'existence d'un jeu de pouvoir. Dans ce cas, il s'agit du jeu de contournement des règles, un jeu de pouvoir où les acteurs sont capables de s'écarter des normes pour atteindre les objectifs qu'ils se donnent.

Les stratégies sont absentes face aux problèmes qui ne relèvent pas du niveau des acteurs. C'est le cas de l'arrêt des dispositifs (POP, POPI) ou de la variabilité du système de financement des Conseils départementaux. À ce niveau, seul l'État est capable d'adopter des stratégies viables. L'arrêt des dispositifs d'orientation, par exemple, a été établi par la loi (loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018), il apparaît que seule une nouvelle loi peut rétablir les partenariats dans ce cadre. Face aux problèmes de telle envergure, seul l'État ou une institution représentante peut disposer de la capacité d'agir.

2.2.2.3.2 Stratégies libres

Les stratégies sont libres parce qu'elles ne visent à pallier aucun point de crispation. Leur objectif est à chercher dans le partenariat avec les communes où les acteurs révèlent l'existence « d'influence des hommes » (PRES 10) et des « conflits d'intérêts » (DIR, 4).

Ainsi, les stratégies étudiées sont, d'une part, celles des présidents des Missions locales – qui sont élus locaux – et, d'autre part, des Maires ou présidents de communautés de communes – qui sont des responsables locaux et qui pilotent les politiques de l'emploi, de l'insertion et du développement économique sur leurs territoires. Leurs différentes stratégies à composante politique peuvent avoir une influence directe ou indirecte sur la mise en œuvre des politiques en Missions locales et sur le territoire.

Les données permettent, en premier lieu, de constater que le politique en tant qu'espace social marqué par les divergences d'intérêts, est bien présent dans le système de la mise en œuvre des politiques d'insertion professionnelle des jeunes.

Sur les Emploi d'avenir, c'était très politique. Et c'est politique que ce soit pour l'objectif, financièrement, etc... Mais c'était aussi politique au sein de la Mission locale parce qu'avec le positionnement politique du président Mission locale, moi je me souviens quand j'allais en réunion dans les collectivités, on a des collectivités qui n'aimaient pas le président parce que ces collectivités étaient du pouvoir

opposé. Du coup, quand on est en entretien tu sentais qu'on nous mettait des bâtons dans les roues (CONS 4).

Des logiques d'intérêts électoraux ou partisans sont particulièrement présentes. Elles sont présentes tant du côté des collectivités (ou autres élus) que du côté des présidents des Missions locales. Pour ces derniers, les données font état d'une logique de « tremplin d'évolution politique » (CONS 14). En effet, « il y a des élus qui sont là parce qu'ils voulaient faire une carrière politique » (CONS 16). Faire de l'intervention en Mission locale un tremplin d'évolution politique suppose d'œuvrer pour la cause des jeunes en étant en même temps attirés par l'électorat local (familles ou jeunes eux-mêmes). Cette idée est bien présente dans le discours des acteurs concernés eux-mêmes, les présidents des Missions locales.

Ce n'est pas une histoire de gauche ou de droite, moi je suis très présent en Mission locale pour encourager les conseillers. Dans le cadre des Emplois d'avenir par exemple, ils font du bon travail. Ils font du bon travail en général. Ce n'est pas tout le monde qui fait ça. Certains le font quand la politique est la leur (PRES 20).

Une stratégie possible est celle de faire des Missions locales un tremplin d'évolution politique. Dans ce cas, œuvrer pour les causes de l'insertion des jeunes est une occasion pour les présidents de Missions locales d'attirer l'électorat local. L'existence de logiques d'intérêts électoraux s'observe également à l'échelle du territoire avec l'intervention des responsables locaux.

Le plus important pour certains Maires est une démarche électoraliste, de réparer les routes, de s'intéresser à l'environnement ou à la sécurité et tout ça. Et ne place pas la politique d'insertion au cœur de la politique publique (DIR 4).

Il y a des Maires Présidents qui considèrent que l'insertion des jeunes, ce n'est pas forcément leur préoccupation majeure et là il n'y a rien qui se fait (DIR 3).

Les responsables locaux choisissent de mettre en avant des politiques qui leur permettent d'attirer un plus grand nombre d'électeurs au détriment de la politique d'insertion qu'ils considèrent comme moins attirante. Dans ce cas, le développement des projets d'insertion de l'ensemble du territoire, y compris des Missions locales est impacté. Cependant, le cas contraire peut également être observé.

On a certains Maires de grosses collectivités qui eux, ont fait des choses. Et, là on a toujours de bons contacts, en moyenne (PRES 9) ; Mais [...] sur d'autres territoire [...] c'est plus compliquer (DIR 3).

Les responsables locaux peuvent donc également faire de l'insertion une préoccupation majeure. Dans ce cas, de grands projets d'insertion peuvent voir le jour. Des jeux d'acteurs dépendent souvent les réalités de l'insertion. Le comportement stratégique, qu'il est possible d'identifier à ce niveau, est celui où les responsables locaux mettent en avant des politiques qui leur permettent d'attirer un plus grand nombre d'électeurs, au détriment de la politique d'insertion qu'ils considéraient comme moins importante. Le cas inverse (mettre en avant la politique d'insertion professionnelle...) est possible, mais rarement vrai, les politiques de sécurité ou d'environnement apparaissent aujourd'hui comme les plus plébiscitées par les gouvernements et le corps électoral, que la politique d'insertion professionnelle des jeunes. Ces autres politiques sont plus susceptibles d'être mises en avant par les élus responsables locaux.

De manière générale, s'il est possible de repérer dans les données récoltées des comportements stratégiques et quelques jeux reliés, il reste difficile de s'avancer sur les effets réels de l'ensemble des comportements. Autrement dit, il est difficile de s'avancer sur les effets de la première stratégie (Missions locales comme tremplin d'évolution politique) qui apparaissent comme neutres. Alors qu'il est plus sûr de soutenir que les effets de la seconde stratégie interfèrent avec les objectifs d'insertion (mettre en avant des politiques attractives au détriment de la politique d'insertion professionnelle).

Les stratégies adaptatives des acteurs organisationnels des Missions locales sont émises pour faire face aux points de crispation, elles sont des tentatives pour pallier les problèmes de la mise en œuvre. Les stratégies visent à améliorer la situation des acteurs en difficultés, elles sont presque réparatrices : contournement des obstacles, remobilisation des acteurs.

Les stratégies libres des élus politiques, pour leur part, visent souvent des intérêts politiques au détriment des projets d'insertion. C'est le cas de la stratégie qui consiste à mettre en avant des politiques attractives au détriment de la politique d'insertion professionnelle, allant contre les objectifs des politiques initialement prévus.

Nous considérons que dans le système de mise en œuvre des politiques d'insertion professionnelle, les stratégies d'acteurs sont variées et les effets contrastés. Certains acteurs

politiques développent des stratégies qui nuisent à la synergie des actions alors que d'autres acteurs en Missions locales adoptent des stratégies qui visent à compenser les déséquilibres⁷⁴.

⁷⁴ H2 : certains acteurs individuels développent des stratégies qui nuisent à la synergie des actions alors que d'autres acteurs adoptent des stratégies qui visent à compenser les déséquilibres.

2.2.3 Pôle opérationnel de la mise en œuvre et interactions d'acteurs

L'étude de ce troisième pôle est consacrée à la mise en œuvre au niveau du terrain et aux interactions d'acteur qui y ont lieu. Il s'agit de savoir comment les acteurs, en charge d'implanter ou d'opérationnaliser les dispositifs EAV et EF, interagissent. Le cas des dispositifs territoriaux est également bordé. Les conseillers d'insertion sont les acteurs opérationnels incontournables de la mise en œuvre au terrain. Mais d'autres acteurs jouent également un rôle important.

Cette partie traite des rôles et situations des acteurs opérationnels que sont les conseillers, elle revient également sur les déterminants de la prescription déclinée au terrain, et sur les stratégies des conseillers, en dernière position. La stratégie constitue la variable d'interaction pertinente sur laquelle se concentre l'étude. Les stratégies des jeunes en tant qu'acteurs de leur insertion, sont également explorées. Les jeunes représentent le public cible des politiques d'insertion professionnelle.

2.2.3.1 *Les acteurs opérationnels*

Les directeurs et présidents de Mission locale qui interviennent dans l'organisation de la mise en œuvre sont également présents sur le terrain⁷⁵, où ils assurent les rôles d'encadrants ou de mentors. Cependant, nous nous intéressons ici aux acteurs opérationnels dont le rôle unique et important est d'être en contact avec le public cible.

2.2.3.1.1 *Les conseillers d'insertion : missions et profils*

Les conseillers ont la charge d'opérationnaliser la politique d'insertion. Ils jouent l'interface entre la politique et le public cible. Leur mission essentielle est l'accompagnement des jeunes, tant social que professionnel : un accompagnement global. Les conseillers accueillent, informent et orientent les jeunes ; ils les mettent en contact avec des programmes variés : Contrat d'engagement jeune, Garanties jeunes, Emplois d'avenir, Emploi francs. Le conseiller est souvent référent dans un domaine sur lequel il doit consacrer une grande part de son temps de travail : conseiller référent emploi, référent formation, référent relations entreprises, référent

⁷⁵ Voir l'étude des profils des présidents de Mission locale notamment, dans la précédente partie.

Garantie jeunes. La bienveillance, l'écoute et la disponibilité sont des valeurs nécessaires à la pratique professionnelle du conseiller. Dans le cadre de l'approche globale d'accompagnement, les conseillers rentrent en contact avec de nombreux acteurs du domaine de l'emploi et de l'insertion : entreprises, acteurs du service public de l'emploi, de la formation et de l'éducation, de l'orientation, du logement et de la santé, structures associatives. Du point de vue de leur formation initiale, les conseillers ont des profils ou origines variés. Ils proviennent de différents champs : sociologie, science de l'éducation, gestion, psychologie. Ils ont différents niveaux : de Bac+2 à Bac+5. Ils participent à des journées de formations professionnelles dans l'objectif de se professionnaliser davantage.

Dans le cadre de la mise en œuvre des dispositifs, les conseillers proposent les mesures aux le public cible en tenant compte des aspects définis en amont, au niveau de la prescription. Cette mise en contact les conduit à composer avec les déterminants de la prescription déclinée sur le terrain.

2.2.3.1.2 Conseillers d'insertion et déterminants de la prescription au terrain

Dans le cadre de la stratégie de mise en œuvre des dispositifs EAV et EF, plusieurs aspects sont prescrits et programmés : le cadre de la mise en œuvre, les moyens financiers, les résultats attendus, le temps, les rencontres, le suivi et l'évaluation du dispositif, les moyens et ressources au terrain. Les acteurs organisationnels prennent en compte l'ensemble de ces décisions dans leur rôle de responsables des Missions locales. Chez les conseillers, les aspects prescriptifs les plus présents ou ressentis concernent principalement : les moyens et ressources au terrain ; les résultats attendus et l'évaluation des dispositifs.

Les moyens et ressources alloués au terrain sont programmés pour couvrir les coûts de l'accompagnement des jeunes ainsi que les crédits de formation des conseillers d'insertion. Ces moyens doivent également couvrir les coûts d'adaptation des outils informatiques existant aux dispositifs (création de nouveaux logiciels, de nouvelles d'applications de suivi).

Les résultats attendus et l'évaluation des dispositifs sont formulés de manière à atteindre plusieurs objectifs : objectifs quantitatifs (EAV : 100 000 contrats visés en 2013 et 150 000 contrats en 2014 ; EF : 40.000 contrats visés pour fin 2020), mais également qualitatifs (insertion durable dans des emplois à temps plein en CDI). L'évaluation est assurée par les commanditaires représentant de l'État (DGEFP et la DRIEETS).

Dans le cadre de la prescription, les conseillers doivent être formés aux spécificités des dispositifs ; ils doivent être en mesure d'atteindre les objectifs quantitatifs et qualitatifs définis, et de reporter ou enregistrer les activités réalisées dans les logiciels de suivi. Ces outils permettant l'évaluation des dispositifs et de l'ensemble du travail fourni. Ce sont là les déterminants de la prescription des dispositifs EAV et EF sur le terrain. Ces déterminants sont la reproduction du pilotage public de l'État au terrain.

S'agissant du pilotage public plusieurs points de crispations ont été recensés dans le discours des acteurs du pôle organisationnel. Le principal problème percutant le fonctionnement des acteurs sur le terrain est celui du financement par objectifs et des logiques qui le fondent : la quantification de l'insertion et de l'accompagnement qui sont des domaines difficilement quantifiables ; la mise en avant du côté uniquement quantitatif de l'accompagnement au détriment du côté qualitatif ; la non-prise en compte des critères d'impact social ; l'exigence des résultats chiffrés en des temps records, etc. qui impactent les conseillers d'insertion dans leur activité quotidienne. Ce sont des situations qui les poussent à rechercher des stratégies de contournement⁷⁶.

2.2.3.1.3 Les stratégies

Face aux contraintes de la prescription ou du pilotage public, le discours des conseillers ainsi que les stratégies recherchées sont centrés autour des éléments suivants :

- Accompagnement des jeunes de manière à atteindre les objectifs quantitatifs et qualitatifs définis ;
- Enregistrement des activités réalisées dans les logiciels de suivi ;
- Évaluation des dispositifs et du travail fourni ;
- Formation des conseillers sur l'utilisation des dispositifs.

Accompagner les jeunes de manière à atteindre des résultats constitue une situation de contrainte majeure pour les conseillers : celle de faire du chiffre et d'atteindre des objectifs quantitatifs au prix de leurs pratiques professionnelles humaines et humanisantes, et au

⁷⁶ Le financement par objectifs fait partie des points de crispation au pôle organisationnel face auquel aucune stratégie, aucun ajustement n'est enregistré. Les possibilités des acteurs apparaissent réduites.

détriment du jeune, de ses attentes professionnelles ou de son insertion. Cette situation déconcerte les conseillers alors que la pression est souvent grande.

Le financement par objectifs déshumanise totalement notre emploi. Moi, je suis conseillère et je ne suis pas comptable de bâton comme le voulait ma Directrice. Non, mais on perd le sens de notre travail. Ça n'a aucun sens de faire des petits bâtons et de travailler par une pression par objectif. Ça ne sert à rien. [...]. Et, l'accompagnement du jeune ne peut pas être correcte parce qu'il faut mettre dans telle ou telle case. Ce n'est pas cela l'accompagnement (CONS 1).

La question des objectifs est très présente chez les conseillers. Toutefois, la manière dont ces derniers réagissent sur le plan des pratiques professionnelles diffère.

Moi je ressens la pression des objectifs qui peuvent nous être demandés à atteindre. Mais ça, c'est propre à ma pratique à moi hein. J'en prends qu'il y a des objectifs, mais je ne vais pas mettre le jeune dans une case pour répondre à l'objectif. C'est-à-dire que moi je vais faire mon accompagnement en fonction du jeune, si ça remplit l'objectif très bien et si ça ne remplit pas, je ne vais pas me mettre la pression (CONS 2).

En étant bien au courant qu'ils doivent atteindre des objectifs définis et fournir des résultats quantifiés sur l'accompagnement des jeunes, de nombreux conseillers préfèrent se préoccuper des jeunes en priorité. La question d'obligation de résultats ne semble pas les intéresser ou les inquiéter davantage. Ils préfèrent adopter une approche qui les amène à s'intéresser aux attentes des jeunes en priorité avant les attentes institutionnelles. Les conseillers, à ce niveau, soutiennent que partir de la situation du jeune pour l'accompagner permet de « comprendre la demande » du jeune (CONS 7) ; de connaître ses problématiques « sociales et professionnelles » (CONS 8) ; de « développer avec le jeune des compétence psycho-sociales qui sont manquantes » (CONS 9) ; de « mobiliser le jeune » (CONS 10) ; d'établir des « relations de confiance » (CONS 4) ; de doter le jeune de « repères » (CONS 3) ; d'« aider le jeune à s'insérer durablement » (CONS 16).

S'intéresser aux attentes des jeunes, en priorité avant les attentes institutionnelles, est vue comme une stratégie d'accompagnement qualitative qui permet la durabilité de l'emploi.

Notons que les objectifs définis dans le cadre des dispositifs EAV et EF sont quantitatifs et qualitatifs. Les objectifs qualitatifs visent effectivement la durabilité de l'emploi. On peut donc considérer qu'il n'y a pas de problème à ce niveau puisque les conseillers adoptent une approche qualitative d'accompagnement dans laquelle les jeunes ont plus de chance d'être durablement insérés. Ce n'est cependant pas le cas. En effet, le constat est que l'atteinte des objectifs quantitatifs prime sur ceux qualitatifs chez les autorités financières. Du moins, les termes du qualitatif sont définis par les autorités selon le principe des sorties positives. Une sortie positive correspond à l'accès du jeune à un emploi de plus de six mois, ou à une formation qualifiante. La situation professionnelle est, à ce niveau, considérée comme suffisamment qualitative pour les autorités. Ainsi, de cette manière, le qualitatif peut faire place au quantitatif. Le quantitatif permet de viser un grand nombre d'entrées de jeunes dans les dispositifs. Ces jeunes auront alors une situation professionnelle d'une durée minimum de six mois. Notons toutefois que si les autorités incitent les entreprises à pérenniser les contrats après six mois, la réalité de ce qui se passera après six mois reste difficile à prévoir. Les logiques qui se trouvent derrière le concept d'objectif qualitatif, diffèrent selon qu'il s'agisse des autorités publiques ou des conseillers d'insertion.

Les conseillers, à partir de l'approche qui vise à s'intéresser aux attentes des jeunes en priorité avant les attentes institutionnelles, préfèrent donner au jeune la possibilité de passer par les étapes nécessaires à son insertion : la construction du projet professionnel, le suivi social ou l'accompagnement dans la vie sociale. Ces étapes permettent une « insertion professionnelle durable » (CONS 9). La plupart des conseillers sont convaincus que l'insertion sociale est la condition indéniable de l'insertion professionnelle.

D'autres conseillers considèrent, cependant, que l'atteinte d'objectifs quantitatifs est cruciale.

Dans les contrats des Emploi d'avenir et la Garantie jeunes, il y'a l'objectif d'entrée sur le contrat et il y'a l'objectif sur l'accompagnement. Nous, en Mission locale on doit les atteindre (CONS 12).

Ils font de l'obligation de résultats une priorité. Orienter ou « positionner » (CONS 12) un plus grand nombre de jeunes vers les dispositifs d'insertion comme les EAV ou les GJ, constituent pour ces derniers un objectif majeur. Dans cette approche, les conseillers misent sur la productivité. C'est une stratégie qui vise à mettre en avant les enjeux d'objectifs en ayant conscience des attentes des jeunes dans le cadre de l'orientation vers les dispositifs.

Deux logiques fondent le positionnement des conseillers à ce niveau. La première traite de la question des résultats, la seconde de l'absence de choix. Certains conseillers sous-entendent que s'intéresser aux enjeux d'objectifs permet de mobiliser leurs efforts sur les « sorties positives » (CONS 16). En ce sens, cette approche permet l'atteinte des résultats en termes de nombreuses sorties positives. Une sortie positive correspond à l'accès du jeune à un emploi de plus de six mois ou à une formation qualifiante. Les conseillers à ce niveau parlent beaucoup d'objectifs.

On a atteint les objectifs. [...]. Les entreprises se présentent directement à la porte en fait. Ils disent je veux embaucher une personne. Est-ce qu'il est éligible, et nous on vérifie et on fait le contrat, le Cerfa [...]. L'objectif de pérennisation est plus difficile à atteindre [...]. Sur les Emplois d'avenir, 50% des jeunes ont été pérennisés quand même. C'était un bon dispositif (CONS 13).

« Le contrat Emploi franc, les objectifs c'est avec le Pôle emploi, c'est bien pour les employeurs. On a beaucoup de sorties positives » (CONS 15).

Mettre en avant les enjeux d'objectifs en ayant conscience des attentes des jeunes, peut résulter d'un choix. Toutefois, du point de vue effectivité, il est difficile de s'avancer sur les résultats qu'il est possible d'atteindre. Le doute plane à ce niveau : dans la cadre des EAV, « la pérennisation des contrats, ce dernier type d'objectif est plus difficile à atteindre [...] en ce qui concerne la pérennisation, c'était plus difficile » (CONS 13). Autrement dit, il est difficile de lier cette approche professionnelle aux résultats quantifiés obtenus ou aux nombreuses sorties positives enregistrées ; plus difficile que de lier l'insertion durable des jeunes à une approche qualitative qui visent à faire des attentes des jeunes une priorité par rapport aux attentes institutionnelles. Dans la première approche, on parle de l'orientation vers les dispositifs. Dans la seconde approche, on parle de l'accompagnement de manière globale. Notons cependant que lorsqu'il s'agit d'évaluer l'efficacité d'un dispositif, d'autres critères entrent en jeu (caractéristiques des dispositifs, des jeunes bénéficiaires et des entreprises) au-delà de l'approche professionnelle.

D'autres conseillers qui font des enjeux d'objectifs une priorité se retrouvent cependant dans une autre logique comme annoncé : l'absence de choix.

C'est comme ça, on n'a pas le choix. [...], il faut assurer l'administratif et les objectifs de sorties positives (CONS 5).

Les conseillers n'ont pas d'autres choix que d'accepter les contraintes institutionnelles d'objectifs. Ils sont évalués techniquement sur cette base. Plus ces derniers produisent des résultats quantifiés, plus ils sont considérés comme compétents.

On n'a pas le choix. De toute façon, on est dans une philosophie de résultat, donc que les résultats soient demandés par les politiques, par l'État, par le pouvoir public, je veux dire on n'a pas le choix (CONS 11). De toute façon, nous serons jugés techniquement [...], la manière dont tu es jugé techniquement c'est le résultat que tu produis (CONS 5).

En se sentant obligé d'appliquer les règles, ces conseillers expliquent souvent leur positionnement par des réponses relativement simples : « trouver rapidement un emploi c'est déjà ça » (CONS 12).

Le discours des conseillers d'insertion s'est par la suite recentré sur l'enregistrement des activités réalisées dans les logiciels de suivi, le second déterminant de la prescription. L'enregistrement des activités permet aux autorités financières de disposer de données permettant le suivi et l'évaluation des programmes. Toutefois, les tâches liées imposent aux conseillers une charge administrative considérable.

Pour les Emplois d'avenir, on a une charge administrative qui est énorme (CONS 2) ; l'administratif c'est lourd, c'est beaucoup d'administratif. Mais une fois qu'on y habitue... (CONS 3) ; il y a beaucoup d'administratif, si vous voyez mon bureau c'est à courir (CONS 6) ; trop de paperasse, ça prend beaucoup de temps. Mais c'est comme ça, on n'a pas le choix (CONS 1).

Face à la surcharge administrative qu'implique l'utilisation des dispositifs, les conseillers ne disposent d'aucune autre stratégie que celle de respecter les règles, celle de l'absence de choix également. Toutefois, si les conseillers avaient le choix, ils choisiraient plus d'optimiser leur temps, « la paperasse... Il est vrai que j'aurais préféré passer moins de temps » (CONS 13). Les conseillers choisiront d'utiliser plus de temps dans les tâches nécessaires d'accompagnement des jeunes.

La question de l'évaluation des dispositifs rejoint celle des autres déterminants de la prescription : l'évaluation des dispositifs et du travail fourni ; la formation des conseillers sur l'utilisation des dispositifs. Sur ce point, les conseillers sont bien conscients qu'au-delà de l'évaluation des dispositifs, c'est leur travail qui est évalué. Cette idée ne plait pas.

Quels sont les moyens qu'on donne aux conseillers pour obtenir les chiffres qu'on leur demande [...]. Les attendus des résultats ne sont pas en adéquation avec les moyens qui sont donnés aux conseillers (CONS 5).

Les conseillers manquent de moyens, l'évaluation du travail fourni doit aller avec les moyens mis à leur disposition. Certains conseillers ont le sentiment d'être doublement condamnés. Ils sont condamnés par le manque de moyens d'une part, et par leurs compétences qui peinent à être reconnue, d'autre part.

Il y a un double couperet qui pèse sur toi donc non seulement tu n'as pas les moyens, mais tu dois prouver qu'en n'ayant pas les moyens tu es compétent (CONS 5).

Le manque des moyens touche, entre autres, la formation des conseillers sur l'utilisation des dispositifs EAV et EF, qui constitue un point important de la prescription : « je n'ai pas eu de formation quand, j'ai repris le dossier Emploi d'avenir » (CONS 12). Autrement dit, le manque de moyens porte sur différents plans : manque de temps, de ressources, de marge de manœuvre. D'autre part, deux points d'observation peuvent être retenus à ce niveau.

Le discours des conseillers se recentre sur le dispositif EAV, évoquant également le dispositif GJ, sans réellement se référer au cas du dispositif EF. Il est possible de constater que ce dispositif ne fait pas vraiment encore partie des dispositifs privilégiés des Missions locales. La question qui se pose toutefois est de savoir si les circonstances du démarrage des EF sans les Missions locales n'a pas d'impact sur la mobilisation de ces dernières sur le dispositif ou si l'arrêt anticipé du dispositif EAV ne joue pas également un rôle de démobilité. L'arrêt des EAV notamment a mis les Missions locales en porte-à-faux devant les entreprises, « on était embêté. [...] beaucoup d'entreprises utilisaient les Emploi d'avenir pour le recrutement justement » (CONS 15) ; « les entreprises ne comprenaient pas pourquoi... » (CONS 8). Le cas a beaucoup été commenté par les acteurs organisationnels.

Les Emplois Francs, c'est avec nous et le Pôle emploi. Mais vous allez voir que les Missions locales ne vont pas s'engouffrer dans les Emplois Francs. Non chat et chien craignent l'eau froide. Mettez-vous à leur place. Vous avez vendu un truc pendant un bon bout de temps, puis un jour on vous fait passer pour le mauvais machin, vous allez vous risquer à nouveau à vous refrotter avec les entreprises. Ah non, non, votre truc ne vous inquiétez pas c'est super, comme l'autre, non. On va y aller doucement (DIR 4⁷⁷).

L'autre point d'observation porte sur la mise en œuvre des dispositifs territoriaux d'insertion, dans le cadre du partenariat des Missions locales avec les collectivités territoriales.

Il n'y a pas tellement d'objectifs avec les collectivités territoriales. [...]. Les choses sont différentes avec les collectivités. On est de proximité, si on veut les voir, on va les voir, notamment les élus. Mais tel n'est pas avec le représentant de l'Etat. [...]. Avant, on pouvait mettre en place des projets dans le sport ou le théâtre pour les jeunes avec les communes. Maintenant, il n'y a vraiment plus de projets (CONS 6). « Il n'y a pas tant que ça les dispositifs » (CONS 1).

Si les logiques d'obligation d'objectifs ne posent pas de problème dans le partenariat avec les collectivités, en particulier avec les communes, il existe cependant une baisse de projets d'insertion avec les collectivités territoriales.

Il est possible de constater de manière générale que les stratégies des conseillers d'insertion restent limitées. Elles concernent essentiellement les attentes des autorités publiques en termes d'objectifs ou d'obligation de résultats. À ce niveau, si certains conseillers ont la possibilité d'emprunter une approche qui vise à s'intéresser aux attentes des jeunes en priorité avant les attentes institutionnelles dans le cadre de l'accompagnement à l'emploi ; d'autres conseillers préfèrent miser sur les enjeux d'objectifs en ayant conscience des attentes des jeunes dans le cadre de l'orientation vers les dispositifs d'insertion. Autrement dit, face aux déterminants de la prescription, l'autre stratégie possible demeure celle du non-choix.

⁷⁷ La logique mise en avant dans l'étude du pôle opérationnel est la même que celle de l'étude du pôle organisationnel. Il s'agit d'analyser les interactions au pôle opérationnel à partir du discours des acteurs intervenant dans ce même pôle, les conseillers. Cependant, la pertinence du discours des acteurs organisationnels nécessite de rapporter un passage, celui-ci.

2.2.3.2 Les jeunes en tant qu'acteurs : quelles sont les stratégies possibles ?

Les dispositifs EAV et EF sont définis de manière à répondre aux difficultés d'insertion professionnelle du public cible. Les critères des bénéficiaires sont fixés, de même que les critères des entreprises pouvant conclure les contrats. C'est la manière habituelle dont les autorités publiques en charge de formuler les politiques publiques prennent en compte le public cible de la politique. Cette manière réduit le public cible à son état du départ, c'est-à-dire à une situation statique. Ce groupe est rarement considéré comme faisant partie intégrante des acteurs de la mise en œuvre. Pourtant, du fait de son aspect évolutif, le public cible est capable de fausser la prescription en amont de la politique publique. Dans notre cas, ce groupe fait l'objet d'une attention du point de vue dynamique. Le groupe cible des jeunes demandeurs d'emploi est particulièrement dynamique. Il est en constante évolution par l'âge, le projet professionnel, les projets personnels et les disponibilités. La prise en compte de l'aspect dynamique du public cible est nécessaire dans la conception de la politique et de sa mise en œuvre. Dans cette partie de recherche, l'intérêt porte sur les jeunes en tant qu'acteurs ainsi qu'aux stratégies qu'ils peuvent emprunter dans le but de faciliter leur insertion.

Le discours des jeunes est rapporté avec l'appui de quelques passages du discours des conseillers⁷⁸. L'analyse du contenu des discours fournit plusieurs informations. Du nom des dispositifs par lesquels ils sont passés, les jeunes s'en rappellent rarement. Toutefois, ils semblent avoir une meilleure mémoire des allocations attachées : « Emploi d'avenir ou Garantie des jeunes ?... Oui c'est ce dispositif-là... On nous donnait des allocations » (JDE 1). Dans le cadre des dispositifs d'insertion, les allocations sont versées en termes de soutien financier pour le public précaire. Elles ont pour objectif de permettre aux bénéficiaires d'être autonomes et de pouvoir s'investir dans les projets d'emploi. Les allocations sont souvent considérées comme de l'argent facile pour les jeunes : « c'est vrai que les allocations aident les jeunes... Mais certains jeunes ne sont là que pour ça » (CONS 5). En ce sens, si les allocations ont un but incitatif, elles peuvent également produire l'effet contraire. Essentiellement en ce qui concerne les allocations, le contenu de certains dispositifs ne fait pas l'unanimité :

⁷⁸ La logique que nous mettons en avant dans l'étude du pôle opérationnel de la mise en œuvre est la même que celle de l'étude du pôle organisationnel. Il s'agit d'étudier ces deux pôles d'interaction chacun selon le discours des acteurs qui interviennent. Il s'agit à ce niveau précis d'étudier les stratégies des jeunes (jeunes en tant qu'acteurs : quelles sont les stratégies possibles ?) à partir du discours des jeunes eux-mêmes. Cependant, la pertinence des discours des conseillers (CONS) a nécessité de rapporter quelques passages (trois).

« Certains dispositifs rapportaient plus une allocation aux jeunes qu'une garantie d'emploi » (CONS 13).

Pour ce qui est des stratégies des jeunes en tant qu'acteurs de leur insertion, celles-ci semblent être limitées. Le marché du travail n'offre pas plus de possibilités. Les emplois sont aussi rares qu'instables. Certains jeunes affirment avoir occupé des emplois à court termes, CDD ou saisonniers, de manière successive et sur une durée relativement courte.

« J'ai 21 ans. L'année passée, j'ai fait vendeuse, j'ai fait garde d'enfants, j'ai fait la cantine. Et je cherche comme vendeuse maintenant » (JDE 4).

« Moi, j'ai 20 ans, un bac pro électrotechnique. J'ai fait plusieurs stages et j'ai travaillé comme préparateurs de commande, agent de chantier, livreur de pizza » (JDE 3).

L'instabilité des emplois ainsi que l'envie d'évoluer dans la vie professionnelle et personnelle poussent certains jeunes à changer de projet professionnel.

« J'ai fait une formation dans le secrétariat, je ne trouve pas d'emploi [...] J'aimerais faire une formation de AMP (aide médico-psychologique) [...]. On ne trouve plus un travail stable dans ça » (JDE 4).

« À chaque fois, les contrats sont courts. J'aimerais me poser [...]. Je vais faire une formation de chauffeur livreur ou de chauffeur de bus (JDE 6).

Les jeunes espèrent accéder à un emploi stable à partir de nouvelles formations. En cas de chômage ou d'absence d'emploi, la logique est la même, les jeunes ont tendance à changer de projet en prévoyant souvent d'être indépendant : « ça fait plus de trois mois que je suis en recherche d'emploi.... Je vais créer mon entreprise » (JDE 5). Face au chômage, la création d'entreprise est une stratégie de repli qui permet aux jeunes de rester actifs.

Changer de projets en cherchant à développer de nouvelles compétences par la formation ou en envisageant de créer son entreprise sont des stratégies possibles. Toutefois, la question est de savoir si le nouveau projet peut permettre d'être en emploi stable ou en activité de longue durée. Les stratégies à dimension individuelle auraient rarement de chances d'aboutir dans un système emploi complexe. La formulation des politiques ainsi que la mise en œuvre doivent prendre en compte le public cible, au-delà de sa situation de difficultés, son caractère dynamique. Il faut « faire pour et avec les jeunes. Sinon on ne peut rien faire » (CONS 1).

Les stratégies d'acteurs au pôle opérationnel de la mise en œuvre restent, de manière générale, limitées. Le pôle opérationnel subit le poids des autres pôles, en particulier celui du pôle de la prescription qui réduit les possibilités d'actions et d'interactions des acteurs.

2.2.4 Synthèse de l'étude et propositions d'actions : apports de la recherche

L'étude des précédentes parties permet de faire une synthèse du système d'action concret⁷⁹ de la mise en œuvre des politiques d'insertion professionnelle des jeunes. Les apports de la recherche sont précisés avant la soumission à la discussion. Ils sont liés aux hypothèses avancées. D'autres apports en termes de propositions d'actions provenant des acteurs sont examinés.

2.2.4.1 Synthèse : la « nature » des interactions d'acteurs

La mise en œuvre des politiques d'insertion professionnelle des jeunes a lieu au sein des partenariats des Missions locales avec les acteurs publics, l'État et les collectivités territoriales. Trois pôles caractérisent le système de mise en œuvre : le pôle prescription, le pôle organisationnel et le pôle opérationnel. Les autorités publiques interviennent dans le pôle de prescription alors que les acteurs individuels des Missions locales agissent dans le pôle organisationnel et le pôle opérationnel.

Au pôle de prescription, la prise en charge de la prescription des dispositifs d'insertion EAV et EF, des dispositifs nationaux, est réalisée par les autorités publiques selon trois étapes : prise en compte du contexte social, définition de politique des EAV et EF, élaboration de la stratégie de mise en œuvre. La prescription est faite de manière à faciliter le déploiement des dispositifs en vue de l'atteinte des objectifs prévus pour l'insertion professionnelle des jeunes. Elle ne laisse présager aucun problème. Il s'agit là d'un premier apport de la recherche. D'importants efforts ont, en effet, été déployés dans la prescription. Les autorités publiques et leurs experts ont programmé dans le détail la stratégie de la mise en œuvre des dispositifs (définition du cadre, des moyens financiers, des résultats attendus, du temps, des suivi et d'évaluation des dispositifs, des rencontres et négociations, des moyens et ressources au terrain) dans l'objectif de faciliter la concrétisation de la mise en œuvre au niveau du terrain. La mise à l'écrit des éléments prescrits à partir des textes officiels constitue d'autres efforts ; ils visent certes à officialiser les démarches mais surtout à garder à l'œil la feuille de route qui permet le suivi

⁷⁹ Pour rappel le système d'action concret rassemble l'ensemble des comportements d'acteurs. Il rend compte de la somme des interactions qui prennent part au sein du cadre défini de l'organisation. Le système d'action concret inclut la structure formelle et informelle de l'organisation, du moins de la mise en œuvre ici.

minutieux de la stratégie de mise en œuvre qui a été érigée. Si jusque-là la prescription ne laisse entrevoir aucun problème, la suite de l'étude va, cependant, montrer une autre réalité.

Au pôle organisationnel et au pôle opérationnel, le discours des acteurs de la mise en œuvre en Missions locales (présidents, directeurs et conseillers) révèle la présence de plusieurs problèmes ou points de crispation. Ces problèmes sont liés à l'intervention de l'État en Missions locales dans le cadre des dispositifs EAV et EF. Ils portent sur le financement par objectifs du dispositif EAV, l'arrêt anticipé du même dispositif, l'évincement des Missions locales des premiers moments du dispositif EF. Ces problèmes sont également liés à l'intervention des collectivités territoriales dans le cadre de la mise en œuvre de programmes d'insertion de manière générale, en Missions locales et sur le territoire. Ils portent sur les problèmes de l'arrêt de dispositifs importants (POP et POPI) par les conseils généraux, la variabilité du système de financement des conseils départementaux (FDAJ) qui peut induire des inégalités territoriales, la déficience d'information sur les dispositifs et le manque de dynamisme des acteurs lorsque qu'ils doivent coopérer sur des projets territoriaux. Au-delà de ces problèmes, la défaillance est celle d'un dysfonctionnement plus général, du mode d'intervention de l'État en Missions locales à partir du pilotage public et du mode d'intervention des collectivités territoriales à partir de la gouvernance par logique de compétence. Des sentiments négatifs des acteurs des Missions locales sont enregistrés, ces modes d'intervention les découragent en les rendant contreproductifs et « perdants ». Le constat qu'il est possible d'émettre est que *les modes d'intervention des acteurs publics créent un déséquilibre du système de mise en œuvre des politiques d'insertion professionnelle des jeunes*. C'est l'un des principaux apports de la recherche.

Un autre apport identifiable, à ce niveau, est celui du décalage de la prescription avec la réalité du terrain. Certains problèmes au terrain n'étant pas prévisibles à l'avance, ils ne sont pas, ou ne peuvent être abordés dans les textes de la prescription (Exemple : le changement d'orientation de la politique de l'État a conduit à la l'arrêt du dispositif EAV quelques années seulement après sa création, la mobilisation collective des Missions locales a conduit à l'annulation de la décision de ne pas les impliquer dans l'implantation du dispositif EF). Des solutions éventuelles à ces problèmes ne peuvent, en effet, être prescrites dans l'étape de la prescription. L'absence ou l'impossibilité de prévoir et de prescrire entraîne inéluctablement un décalage des aspects prescriptifs avec les réalités du terrain. Les problèmes relevés au terrain s'interposent entre la prescription et la réalité du terrain. Ils constituent les facteurs de distorsion de la mise en œuvre, un autre apport de la recherche. À ce niveau, il est possible de remarquer que les efforts déployés dans la prescription des actions, des moyens et des ressources, qui

visent à favoriser les meilleures conditions de mise en œuvre, n'ont pas permis d'éviter l'apparition des facteurs de distorsion. Il semble difficile d'arriver à tout prévoir, ou à concevoir une mise en œuvre « sur-mesure ». Les facteurs de distorsions font partie intégrante du système de mise en œuvre.

Face aux problèmes des modes d'intervention des acteurs publics et au déséquilibre du système, les acteurs des Missions locales restent, toutefois, dynamiques. Ils empruntent des stratégies adaptatives qui ont pour but de remédier à leurs difficultés. Les effets de certaines stratégies sont presque réparateurs (contournement des obstacles, remobilisation des acteurs, faire du souci des jeunes une priorité). Les résultats montrent, ici, que les conditions de concrétisation de la mise en œuvre ne proviennent pas forcément de la prescription ou de la capacité des acteurs publics à pouvoir tout programmer, mais des interactions imprévisibles d'acteurs comme les stratégies adaptatives enregistrées. C'est un apport supplémentaire de la recherche. Tous les problèmes ne font, cependant, pas l'objet de stratégies et, face à certaines difficultés, seul l'État a la capacité d'agir.

Par ailleurs, les acteurs politiques locaux, dont l'influence dans la mise en œuvre est plus ou moins grande, mettent en place également des stratégies. Ces stratégies sont libres et visent souvent des intérêts politiques (faire des Missions locales des tremplins d'évolution politique, mettre en avant des politiques plus attractives comme celles de la sécurité ou de l'environnement au détriment de la politique d'insertion professionnelle qui l'est moins). Les effets de certaines stratégies interfèrent avec les projets d'insertion. C'est une autre contribution de la recherche. Le constat général est que *certaines acteurs développent des stratégies qui nuisent à la synergie des actions alors que d'autres acteurs adoptent des stratégies qui visent à compenser les déséquilibres*. Dans ce dernier cas, en effet, le rôle des stratégies adaptatives des acteurs des Missions locales, apparaît comme compensatoire au déséquilibre du système. Ainsi, les interactions d'acteurs qui prennent part dans le système de la mise en œuvre des politiques d'insertion professionnelle font osciller le système d'un état d'équilibre à un autre de déséquilibre. C'est une contribution importante de la recherche.

L'étude des stratégies des jeunes en tant qu'acteurs de leur insertion, pour sa part, offre d'autres enseignements. Les stratégies de ces jeunes sont limitées, le marché du travail n'offre pas plus de possibilités. Leur situation est très souvent précaire sur le marché du travail. Dans un système de mise en œuvre, cependant, le groupe cible des jeunes doit être considéré comme particulièrement dynamique. Du fait de leurs stratégies, les jeunes peuvent fausser la prescription en amont.

En dernier lieu, il ressort de notre étude que *les actions et interactions d'acteurs manquant de synergie entravent la mise en œuvre des politiques d'insertion professionnelle des jeunes*. Telle serait la nature des interactions d'acteurs qui ont lieu dans la mise en œuvre des politiques d'insertion professionnelle des jeunes.

2.2.4.2 Propositions d'actions

Les propositions d'actions proviennent des acteurs. Elles sont faites face aux dysfonctionnements émanant essentiellement des modes d'intervention des acteurs publics. L'État prescrit la mise en œuvre, impose le mode de financement par objectifs, décide d'arrêter des dispositifs importants. Les acteurs au terrain sous-tendent qu'ils ne sont ni consultés ni écoutés. Considérées comme trop directives, ces modes d'intervention de tendent à rendre les acteurs en Missions locales « contreproductifs » en faisant d'eux des « perdants », selon leurs termes. Le mieux serait une intervention qui puisse favoriser l'atteinte des objectifs d'insertion. Les collectivités territoriales peuvent également décider d'arrêter des dispositifs territoriaux. Mais elles peuvent également, étant donné leurs compétences sur l'emploi, décider d'en créer plusieurs. Lorsqu'elles choisissent d'agir sur un domaine, les collectivités le font souvent sans concertation avec les autres acteurs du territoire. L'usage des compétences sur l'emploi, en même temps et sur un même territoire, entraîne un manque de cohérence qui peut rendre « inefficace le système », selon les termes des acteurs.

Les propositions d'actions des acteurs des Missions locales sont, pour une grande part, tournées vers l'État. D'une part, l'État est le plus grand financeur des Missions locales, et d'autre part, les projets des collectivités territoriales eux-mêmes dépendent, pour une grande part, de l'État. Mais les propositions concernent également les collectivités territoriales de manière spécifique. Le souhait des acteurs est celui d'un meilleur partenariat, un partenariat qui puisse permettre le développement de projets concrets, en favorisant l'insertion des jeunes. Les propositions proviennent de l'ensemble des participants de la recherche : présidents et directeurs des Missions locales, conseillers d'insertion, jeunes et élus.

2.2.4.2.1 Partenariats des acteurs et projets d'insertion

Les acteurs souhaitent vivement que le partenariat avec l'État s'améliore et qu'il y ait moins de décisions prises de manière « trop descendante » (PRES 6), qu'il y ait « moins de financement par objectifs dans la conférence des financeurs » (PRES 6). Les acteurs suggèrent de « mettre

en place une CPO plus adaptée aux publics des Missions locales » (DIR 1). Une convention pluriannuelle d'objectifs adaptée permet, en effet, à l'État de prendre en compte au-delà de l'emploi comme seul critère d'insertion dans ses calculs d'objectifs d'autres critères. Il s'agit notamment de prendre en considération le critère d'impact social de l'accompagnement, la temporalité de l'accès à l'emploi des jeunes très éloignés de l'emploi, de « mettre en place des financements plus pérennes » (PRES 10). Pour le développement des projets d'insertion, la co-construction avec l'ensemble des acteurs peut être une bonne idée : « auparavant avec l'État on co-construisait des projets alors que maintenant l'État est essentiellement dans un rôle de financeur. Il faut reprendre la co-construction » (PRES 6). Une démarche de co-construction peut permettre aux acteurs de terrain de s'impliquer davantage dans les projets et de valoriser leur connaissance de terrain, d'une part, elle peut également permettre aux autorités publiques de mettre en place des programmes qui correspondent aux besoins du terrain, aux besoins du public cible, d'autre part. Les acteurs sous-tendent que les méthodes directives dénaturent le travail en Missions locales. L'État peut faire confiance à ces dernières : « l'État ne doit pas substituer une autre méthodologie de travail [...]. Nous avons notre méthodologie. Besoin de confiance de l'État » (DIR 1). Dans le même cadre du développement de projets, les acteurs montrent qu'une « mobilisation générale des entreprises » (ET⁸⁰ 1) est nécessaire pour favoriser l'insertion des jeunes. L'État peut mobiliser les entreprises au niveau national pour « développer les partenariats des entreprises et développer d'autres sources de financement que celui public voire privé » (ET 1).

Le partenariat avec les conseils régionaux apparaît, pour sa part, au plus bas. Les acteurs en Missions locales montrent qu'il « n'y a pratiquement pas de partenariat avec la Région » (PRES 4). Mais les acteurs souhaitent grandement rencontrer les conseils régionaux : « Très peu de rencontres [...]. Besoin de connaître les Régions ». La proposition est notamment d'« avoir un seul interlocuteur qui échangera sur le territoire avec les Missions locales et en parler à l'association des Régions de France » (PRES 4). Les conseils régionaux sont en charge de la formation. Les acteurs font remarquer que la mise en place des dispositifs d'insertion tels que ceux des EAV ou de GJ crée des besoins de formation. Le « développement d'actions de formation » est nécessaire (DIR 3).

⁸⁰ Élus territoriaux.

Le partenariat avec les conseils départementaux manque d'échanges : « pas assez d'échanges. Besoin de développement des échanges pour affiner les projets » (PRES 4). Les propositions sur les projets touchent différents domaines de l'insertion. Il s'agit notamment de développer des plans pour la protection de l'enfance, de favoriser aux jeunes l'accès aux aides pour le permis de conduire, pour le brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA) et pour le « déplacement doux et écologique » comme les vélos électriques (PRES 12).

Le partenariat avec les communes varie « selon les sensibilité politiques » (PRES 20), mais de manière générale, il satisfait les acteurs des Missions locales. Plusieurs propositions, visant à rendre le partenariat plus opérant, sont cependant faites. Les Missions locales n'étant pas très connues au niveau territorial, l'idée est que les présidents mènent une campagne d'information.

« La communication et l'information sur la Missions locale sont indispensables [...]. Les élus doivent plus rechercher à informer, convaincre leurs collègues maires, conseillers régionaux, conseillers départementaux de la nécessité de s'investir et se mobiliser pour l'insertion des jeunes » (PRES 4).

Il s'agit dans ce cadre « d'organiser des rencontres avec plusieurs communes » (PRES 20) ou « d'intervenir régulièrement dans la réunion des Maires de la communauté des communes » (PRES 4). Pour ce qui est des projets d'insertion, ils ont lieu dans le cadre de la politique de la ville. Les projets innovants attirent les acteurs. Ces derniers se proposent notamment de : « développer des projets de transition écologique entre jeune, animateur et conseiller » (PRES 8) ; « travailler le projet du jeune avec les entreprises inclusives. Cumuler la bienveillance des entreprises avec la passion des jeunes (CONS 16) ; ou de faciliter le déploiement des projets sur « le numérique, le sport, le théâtre (JEUN 4).

Ces propositions sont une tentative de réponse aux difficultés rencontrées par les acteurs de terrain. Provenant de ces acteurs expérimentés, ces propositions peuvent, certainement, aider à face aux difficultés de la mise en œuvre et celles liées aux politiques d'insertion professionnelle des jeunes de manière générale. Toutefois, la prise en compte relève de la volonté des autorités publiques et au-delà, de la mobilisation de l'ensemble des acteurs.

2.2.5 Discussion

Les analyses réalisées permettent de débattre ici des résultats de notre recherche. Nous abordons en premier lieu les apports de la recherche, en lien avec les hypothèses.

Notre hypothèse 1 (H 1) était que « les modes d'intervention des acteurs publics créent un déséquilibre du système de mise en œuvre de programmes d'insertion professionnelle des jeunes ». Les résultats issus de l'étude montrent que les modes d'intervention de l'État et des collectivités territoriales sont porteurs de problèmes et de points de crispation. Certains problèmes rendent contreproductifs les acteurs en Missions locales, alors que d'autres réduisent l'efficacité du système emploi au niveau territorial.

Le mode d'intervention de l'État, analysé dans le cadre de la mise en œuvre des dispositifs EAV et EF, laisse apparaître plusieurs points de crispation (financement par objectifs du dispositif EAV, arrêt anticipé du même dispositif, évincement des Missions locales des premiers moments du dispositif EF) révélant un dysfonctionnement global du point de vue méthode : l'État utilise des méthodes « trop descendantes » (PRES, 11) dans le partenariat de la mise en œuvre avec les Missions locales. « L'État impose [...] sans écouter ce qu'on dit sur le terrain » (PES 3). Le problème est celui d'une méthode directive qui crée de l'insatisfaction chez les acteurs. Des sentiments de colère, de déception, de regret sont enregistrés. Du point de vue du mode d'intervention de l'État, les résultats rejoignent l'idée développée par d'autres travaux. C'est ainsi que Metzger (2005), Craipeau et Metzger (2011) montrent que le partenariat de l'État avec ses opérateurs est régi par un mode de gouvernement synonyme de « technologie de pouvoir » où la finalité pour l'État est d'obtenir l'adhésion des opérateurs aux exigences d'objectifs, de performance, de rationalisation... aux exigences de résultats. La Cours des comptes (2021) montre que ce mode de gouvernement est parfois « défaillant », il existe des situations où la « technicité » de l'État n'est pas assurée (p. 93-94). Le système d'obligations d'objectifs implique une recherche sans fin des résultats rendant inefficace les méthodes de l'État. Le système entraîne des « effets contre-productifs, destructeurs » et peut « conduire [...] à du pire, à la bestialité par la standardisation » des problèmes sociaux provenant des pratiques professionnelles des opérateurs en charge de traiter les problèmes (Metzger, 2005, p. 9-10). Ces dernières idées rejoignent également les faits observés dans la recherche. Les acteurs des missions locales soulignent ainsi que les méthodes institutionnelles les rendent « contreproductifs » en faisant d'eux des « perdants » (DIR 3).

Toutefois, le mode d'intervention de l'État peut être relativisé. En ce qui concerne les exigences d'objectifs, celui reflète un « État plus stratégique » avec une organisation lui permettant de « mieux voir les missions, les objectifs à atteindre sur ces missions (des objectifs plus détaillés que l'objectif fourre-tout d'intérêt général), les déclinaisons en objectifs opérationnels, et de relier davantage des actions ou activités (devant concourir aux résultats) à ces objectifs. [...] une approche au fond très pragmatique et plus pilotable, et responsable de l'action publique » (Baslé, 2015, p.1). En ce sens, si les méthodes de l'État sont contraignantes pour les opérateurs que sont les Missions locales, ces méthodes sont pour l'État les moyens d'une gestion publique stratégique. Toutefois, les résultats de la recherche montrent que les acteurs en Missions locales vivent mal cette situation. Trouver le moyen d'optimiser les partenariats s'avère nécessaire.

Le mode d'intervention des collectivités territoriales, pour sa part, est analysé dans le cadre de la mise en œuvre de programmes d'insertion plus large en Missions locales et sur le territoire. Il tient compte du type de partenariat et du type de collectivités (Régions, Départements, Communes) et se fonde sur une logique de compétences des collectivités. Les liens des Missions locales avec les collectivités diffèrent de celles avec l'État. La composante pouvoir des relations est ressentie comme absente : « les collectivités, on se connaît tous [...], on va les uns vers les autres [...]. Ce n'est pas pareil avec les représentants de l'État (PRES 9). Plusieurs problèmes ou points de crispation sur l'organisation territoriale sont toutefois repérés (déficience d'information sur les dispositifs nationaux au niveau territorial, partenariats manquant souvent de dynamisme et arrêt des dispositifs importants, variabilité du système de financement, influence souvent négative des acteurs). Au-delà de ces problèmes, c'est l'intervention quelque peu désordonnée des collectivités dans le domaine de l'emploi qui est mis à jour. Les collectivités, en faisant usage de leurs compétences sur l'emploi, en même temps, sur un même territoire et sans concertation dans la mise en place des programmes d'insertion, créent un problème de cohérence qui peut rendre inefficace le système : « l'absence de concertation étroite entre Conseil Départemental, Conseil Régional et État niveau local, c'est chacun met en place des dispositifs...qui, à un moment, se superposent, se cannibalisent, on a des choses illisibles et incohérentes » (DIR 3). L'intervention de collectivités territoriales dans le domaine emploi fait l'objet de plusieurs rapports (notamment Bartoli & Mériaux, 2007 ; Borel et al. 2013) qui font état de l'existence de plusieurs dysfonctionnements comme ceux identifiés dans la recherche : manque de concertation des acteurs territoriaux, empilement de dispositifs, cohérence limitée de l'intervention sur l'emploi. Sur le cas particulier de la dotation

des ressources en Missions locales, des travaux montrent une « absence de règles de répartition de ressources aux Missions locales [...] au prix d'inégalités importantes de dotations en territoires. Au-delà des questions d'équité entre les structures et des difficultés engendrées [...], cette situation soulève la question de l'égalité de traitement offerte aux jeunes accueillis en Missions locales, laquelle devrait être garantie dans le cadre du service public de l'emploi » (Arambourou et al., 2016, p. 4). Dans le même sens, des dysfonctionnements d'autres travaux dénotent un partenariat d'acteurs en proie à des tensions, avec « un certain éclatement du travail : des antagonismes politiques importants entre la région, le département et la ville⁸¹ [...] qui empêchent de construire une vision commune de l'action en direction des jeunes vulnérables » (Loncle, 2011, p. 103). L'absence de vision commune crée effectivement un problème de lisibilité et de cohérence, comme vu dans l'analyse des données de la recherche. Toutefois, ces données ne permettent pas d'observer des antagonismes politiques majeurs au vu de l'objet de la recherche, celui-ci n'étant spécifiquement orienté vers cette idée.

Les résultats de la recherche permettent de montrer que les modes d'intervention de l'État et des collectivités territoriales créent un déséquilibre du système de mise en œuvre de programmes d'insertion professionnelle des jeunes, comment stipulé dans l'hypothèse H1.

Notre hypothèse 2 (H 2) étaient que « certains acteurs individuels développent des stratégies qui nuisent à la synergie des actions alors que d'autres acteurs adoptent des stratégies qui visent à compenser les déséquilibres ».

Les résultats issus de l'étude montrent que les acteurs organisationnels en Missions locales mettent en place des stratégies aux effets positifs sur la mise en œuvre. Alors que, de leur côté, certains acteurs politiques empruntent des stratégies visant des intérêts politiques au détriment des projets d'insertion.

Les acteurs des Missions locales, confrontés aux nombreux problèmes de la mise en œuvre, demeurent dynamiques en empruntant des stratégies adaptatives quand ils le peuvent (face à certains problèmes seul l'État dispose de la possibilité d'agir). Les stratégies adaptatives ont, en réalité, une double fonction. La première fonction est d'aider les acteurs à améliorer leur situation de difficultés. La seconde est de pallier les problèmes de la mise en œuvre, leurs effets étant presque réparateurs. C'est le cas des stratégies étudiées de contournement des obstacles

⁸¹ Cette réflexion concerne la ville de Montpellier faisant partie des territoires étudiés par Loncle, (2011).

ou de remobilisation des acteurs. C'est également le cas des stratégies liées aux difficultés dans le financement des formations, difficultés observées dans certaines Missions locales.

On n'a pas eu de crédits pour la formation [dans le cadre des Emplois d'avenir]. Les jeunes n'ont pas eu de formation. C'était pourtant prévu qu'ils puissent avoir une prise en charge institutionnelle en ce qui concerne la formation. [...]. Donc on s'est débrouillé pour mettre en place une enveloppe formation et nos jeunes, plusieurs sont partis en CAP souvent dans les Greta et autres, pour se former sur les métiers dont on avait besoin (PRES 2).

En effet, face aux failles du système, il faut s'attendre à ce que les acteurs réagissent par des stratégies qui leur permettent de rendre tenable leur situation (Herrerros, 2008). Les stratégies et jeux de pouvoir sont les moyens que les acteurs créent pour prendre part à la coopération avec les autres acteurs, ils leur permettent d'atteindre des objectifs qu'ils visent (Bernoux, 2014). Les objectifs sont différents. Ils sont individuels et les acteurs cherchent à poursuivre des intérêts propres et cela même au détriment des objectifs communs du système organisé dans lequel ils officient (Crozier & Friedberg, 2014). C'est le cas s'agissant de certaines stratégies étudiées des acteurs politiques locaux. Les objectifs visés sont également collectifs ou communs (Bernoux, 2014 ; Sainsaulieu, 1994). Les agents peuvent vouloir résoudre des problèmes du système. C'est le cas observé dans les stratégies des acteurs des Missions locales.

Les résultats de la recherche précisent les stratégies des acteurs politiques. Les acteurs locaux dont l'influence dans la mise en œuvre des programmes d'insertion est plus ou moins grande, empruntent des stratégies libres qui sont représentatives de l'« influence des hommes », ou du « caractère des hommes » (PRES 5). Certaines de ces stratégies visent des intérêts politiques : « certains élus sont là pour faire leur propre relation publique » (CONS 15). Les Missions locales sont des tremplins d'évolution politique, les grands projets sur l'insertion sont, en ce sens, négligés. Des intérêts d'ordre politique ou électoral sont, en effet, constitutifs des stratégies montrant plusieurs travaux : « l'élection représente [...] un déterminant fort des stratégies poursuivies par ces acteurs dans le cadre des politiques publiques » (Hassenteufel, 2011, p. 18). Des « clivages politiques » entre élus peuvent même être enregistrés (David et al., 2012). Dans un autre registre, les acteurs de terrain, notamment, « expriment leurs difficultés à discuter pendant les réunions de travail lorsque plusieurs échelons politiques (professionnels et/ou élus) sont représentés » (David et al., ouvr.cit., p. 36). Les stratégies des élus porteuses de conflits d'intérêts peuvent ainsi constituer un frein dans le développement des relations de

travail. Les résultats de la recherche mettent à jour cette idée, en montrant que les stratégies des élus locaux entravent souvent l'évolution des projets d'insertion de niveau territorial.

Dans le système de mise en œuvre des politiques d'insertion professionnelle, les stratégies d'acteurs sont ainsi variées, les effets contrastés. Certains acteurs développent des stratégies qui nuisent à la synergie des actions, alors que d'autres acteurs adoptent des stratégies qui visent à compenser les déséquilibres, comme avancé dans l'hypothèse H2. Il est possible d'observer à ce niveau que les actions et interactions d'acteurs, manquant de synergie, entravent la mise en œuvre des politiques d'insertion professionnelle des jeunes, comme spécifier dans l'hypothèse générale.

D'autres stratégies qui renseignent sur les interactions d'acteurs de la mise en œuvre des politiques d'insertion professionnelle des jeunes sont celles des conseillers d'insertion et des jeunes.

Les stratégies des conseillers d'insertion sont analysées, face aux contraintes d'objectifs, à l'obligation de résultats instituée par les autorités. Face à cette question, les résultats de la recherche montrent que les stratégies sont limitées. Si certains conseillers empruntent une approche qui vise à s'intéresser en priorité aux attentes des jeunes, avant les attentes institutionnelles dans le cadre de l'accompagnement à l'emploi ; d'autres conseillers misent sur les enjeux d'objectifs, en ayant conscience des attentes des jeunes dans le cadre de l'orientation vers les dispositifs d'insertion. Dans ce dernier cas, la stratégie est celle de l'absence de choix, « tu es jugé en fonction des résultats que tu produis » (CONS 5).

Plusieurs travaux qui se sont intéressés aux pratiques professionnelles des conseillers d'insertion en présence de contraintes institutionnelles de résultats, montrent la difficulté de ces acteurs à ajuster leurs pratiques (Giuliani, 2009 ; Schwartz & Labbé, 2007). Comme dans notre cas, Muniglia et Thalineau (2012) mettent en évidence deux types de stratégies, celles-ci coïncidant chacune à une pratique professionnelle « militante » et « techniciste ».

Dans la pratique militante, « les conseillers se réfèrent assez facilement au rapport Schwartz pour rappeler l'identité des missions locales. L'empathie à l'égard du public imprègne les discours des conseillers qui investissent fortement la relation d'aide et insistent sur la nécessité d'établir une relation de confiance avec le public. La sollicitude, le souci de l'autre, prennent une place importante » (p. 77).

Dans la pratique techniciste, « les compétences des professionnels sont [...] définies par l'expertise technique, la maîtrise des différentes mesures et dispositifs

[...]. L'élément central de l'intervention réside dans le service et non dans la relation elle-même, ce qui laisse peu de place à la sollicitude » (Muniglia & Thalineau, 2012, p.78).

Les stratégies des conseillers repérées dans la recherche correspondent à celles liées aux pratiques professionnelles militantes et technicistes. Les effets réels de ces stratégies restent, cependant, à être confirmés.

Sur les stratégies des jeunes en tant qu'acteurs de leur insertion, les résultats montrent que celle-ci sont limitées. Elles sont limitées du fait du manque d'opportunité sur le marché du travail. Les jeunes enchaînent une succession de contrats à court terme qui ne leur permettent pas de se stabiliser. La recherche de stabilité, ainsi que l'envie d'évoluer, poussent les jeunes à changer de projet professionnel. Se tourner vers de nouvelles formations ou vers la création d'entreprise sont les principales stratégies. Dans l'idée de la création d'entreprise, les jeunes cherchent non seulement à être indépendant, mais surtout à rompre avec les contraintes du marché du travail : « je vais créer mon entreprise [...]. Je veux travailler dans l'indépendant. Comme ça plus de problème » ((JDE 5).

Il est possible d'observer, à ce niveau, que les stratégies des jeunes en lien avec le marché du travail ne sont pas fréquemment abordées par les travaux. Du moins, ces stratégies ne sont pas abordées à la manière dont on le fait ici. Plusieurs travaux lient les stratégies d'insertion aux institutions et à la famille. Sur les institutions, les stratégies se rattachent à la manière dont les jeunes utilisent les offres de services. C'est l'exemple des jeunes bénéficiaires des allocations sociales. Ces allocations ont pour but d'aider à l'insertion professionnelle et sociale, mais les jeunes les utilisent souvent de manière stratégique : elles servent à couvrir les dépenses pour lesquelles elles ne sont pas destinées (Julienne & Monrose, 2004). Simo (2014) qui s'est, un temps, intéressé aux stratégies d'insertion des jeunes, montre que ces stratégies sont limitées : les difficultés liées aux conditions structurelles du marché du travail n'offrent de possibilités, si ce n'est celle de la loi du marché. Les résultats de notre recherche permettent de faire également ce constat. Par ailleurs, les difficultés d'accès à l'emploi, renforcées par des « situations de fortes précarité », poussent les jeunes à étendre leurs stratégies au-delà du cadre formel : racket, vol, vente de produits illicites sont des pratiques qu'ils empruntent souvent dans leurs stratégies (Plomb, 2018).

Face aux difficultés du système de la mise en œuvre, en particulier les dysfonctionnements provenant des modes d'intervention des acteurs publics, des propositions d'actions viennent en

appui. Cette démarche de proposition s'inscrit dans l'approche systémique de l'action organisée (Friedberg, 1992). La systémique a pour « finalité la construction de solutions d'amélioration future [...] en proposant des outils d'approche » (Bourguignon, 2018, p 13). Les pistes d'actions venant des acteurs eux-mêmes, inscrivent également la démarche dans une approche constructiviste. L'importance du point de vue de chaque acteur est posée, ceci permettant à l'ensemble des acteurs d'adhérer et de s'impliquer dans le processus de changement. Dans notre cas d'étude, les acteurs démontrent un fort besoin de changement, mais celui-ci ne peut être possible sans la volonté des autorités publiques.

De manière générale, les résultats de notre recherche et les travaux existants dans le domaine, présentent de nombreux points communs (d'un côté les résultats confirment et mettent à jour plusieurs travaux, de l'autre côté, les travaux renforcent la fiabilité des résultats). D'autres enseignements portent sur le lien des résultats avec le cadre théorique de la recherche. Le contenu des résultats coïncident à plusieurs principes de l'action organisée (Crozier et Friedberg, 2014) sur le comportement stratégique de l'acteur et sur l'ordre du système organisé, en particulier les principes qui avancent : dans ses stratégies l'acteur vise des intérêts propres au détriment des objectifs communs ; différents types de stratégies peuvent exister dans une situation donnée ; l'acteur contourne les règles par ses sources de pouvoir en faisant usage de sa marge d'autonomie ; les stratégies et jeux de pouvoir font partie intégrante de la vie des acteurs dans les systèmes organisés ; l'ordre du système est soumis aux effets d'interactions diverses d'acteurs.

Toutefois, le contenu des résultats ne confirme pas certaines représentations du cadre théorique comme : le comportement purement individuel ou intéressé de l'acteur ; les affrontements de pouvoir. Sur le comportement, il est possible d'observer que, même si les acteurs ont tendance à viser des intérêts propres, ces intérêts sont également des intérêts collectifs. C'est le cas des stratégies adaptatives des acteurs organisationnels où ces derniers cherchent à rendre tenable leur situation de difficulté en mettant en place des stratégies qui bénéficient au système. C'est presque le cas des stratégies observées des conseillers, lorsque ceux-ci mettent en avant les attentes du jeune en tentant d'oublier les situations de contraintes d'objectifs. Autrement, il reste difficile de faire la part entre les intérêts purement individuels et les intérêts communs. De même, concernant les affrontements de pouvoir, les résultats ne permettent pas d'observer des affrontements apparents entre les acteurs. Ces résultats rejoignent l'idée selon laquelle la vie en organisation, ou en système organisé, est de plus en plus marquée par un fort recul de conflits d'acteurs (Boltanski & Thévenot, 1991 ; Thévenot 2006).

2.2.6 Les limites

La recherche que nous avons réalisée présente selon nous deux principales limites. Une première concerne le recueil des données qui ne s'est pas passée comme nous l'avions prévu en raison de la crise sanitaire qui nous a conduit à réaliser les derniers entretiens de la recherche par téléphone. Ce moyen ne facilite pas l'établissement du lien de confiance nécessaire entre les participants de la recherche et le chercheur. Ce lien permet au participant de mieux se livrer en donnant plus d'informations sur le sujet abordé et permet au chercheur de recueillir des informations plus complètes pour mener à bien sa recherche.

Une seconde limite concerne la communication des résultats aux participants que nous n'avons pas pu réaliser comme souhaitée. Communiquer les résultats aux participants permet de « tester la validité des stratégies » notamment, montrent Bernoux (2014) et Crozier (1971). Dans le cadre de la recherche, si une part des participants a validé les stratégies repérées, une autre part n'a pas pu le faire. Dans ce dernier cas, plusieurs élus politiques n'ont pas pu être recontactés. Ces derniers avaient perdu leur mandat à la suite des élections municipales françaises du 15 mars et 28 juin 2020 qui visent le renouvellement des conseils municipaux des communes et des conseils communautaires des intercommunalités. Ces élus ont donc quitté leurs fonctions et il était difficile de les joindre. Cependant, le contrôle qualité réalisé dans la partie méthodes de recherche, ainsi que les liens des résultats avec le cadre théorique et d'autres travaux dans le domaine, montrent que les informations recueillies y compris les moyens utilisés peuvent être considérés comme fiables. S'assurer de la fiabilité des informations, de leur validité et de la pertinence des résultats est de rigueur dans la recherche.

Conclusion générale

Ce travail de recherche a été motivé par un questionnement majeur utile à la construction de politiques publiques effectives : connaître la nature des interactions d'acteurs de la mise en œuvre des politiques publiques de l'insertion professionnelle des jeunes.

Les enseignements qui résultent de cette étude, permettent de considérer le système de la mise en œuvre des politiques d'insertion professionnelle des jeunes, comme le lieu de rencontres des modes d'intervention des deux grands acteurs publics de l'emploi (l'État et les collectivités territoriales), et des modes de fonctionnement des premiers acteurs du terrain des politiques publiques d'insertion des jeunes (les Missions locales). C'est un lieu où se mêlent relations de pouvoir, points de crispations, stratégies et jeux d'acteurs. Les stratégies en particulier sont courantes. Tous les acteurs sont capables de stratégies. Dans l'étude de cas de la mise en œuvre des dispositifs d'insertion EAV et EF, les apports de la recherche incluent ces grands points.

La mise en œuvre des politiques d'insertion professionnelle se caractérise par l'existence de trois pôles : le pôle de prescription, le pôle organisationnel et le pôle opérationnel. Les autorités publiques interviennent dans le pôle de prescription alors que les acteurs individuels des Missions locales agissent dans le pôle organisationnel et le pôle opérationnel. Au pôle de prescription, les autorités publiques prescrivent la mise en œuvre des dispositifs d'insertion par étapes, et de manière à faciliter le déploiement sur le terrain, en vue de l'atteinte des objectifs prévus en termes d'insertion professionnelle des jeunes. L'étape de la prescription ne laisse présager aucun problème. L'étude du pôle organisationnel et du pôle opérationnel qui vient après, va cependant, révéler la présence de plusieurs problèmes et points de crispation. Les problèmes concernent les modes d'intervention des acteurs publics, l'État et les collectivités territoriales.

Le mode d'intervention de l'État a lieu dans le cadre du pilotage public. Les problèmes identifiés portent sur les logiques du financement par objectifs, sur l'arrêt précipité de dispositifs importants, sur la non-reconnaissance des compétences de certains acteurs de terrain qui, en effet, sont écartés de la mise en œuvre. Le mode d'intervention des collectivités territoriales, a lieu dans le cadre de la gouvernance par logique de compétences. Les problèmes touchent à la mise en œuvre de programmes d'insertion de manière générale, en Missions locales et sur le territoire. Ces problèmes concernent, comme plus haut, l'arrêt de dispositifs importants (POP et POPI) par les conseils généraux, mais également la variabilité du système de financement des conseils départementaux (FDAJ) qui peut induire des inégalités

territoriales, la déficience d'information sur les dispositifs et le manque de dynamisme des acteurs lorsque qu'ils doivent coopérer ensemble sur des projets territoriaux. Les failles sont celles d'un dysfonctionnement plus général qui génèrent des sentiments négatifs et qui rendent contreproductifs les acteurs. Le constat que nous faisons est que les modes d'intervention des acteurs publics créent un déséquilibre du système de mise en œuvre des politiques d'insertion professionnelle des jeunes (H 1). Les problèmes des modes d'intervention (les logiques du financement par objectifs, l'arrêt de dispositifs importants, la déficience d'information sur les dispositifs, le manque de dynamisme des acteurs ...) peuvent être vus comme les facteurs de distorsions entre la prescription de la mise en œuvre et les réalités du terrain.

Malgré les efforts déployés dans la prescription des actions, la programmation des moyens et des ressources, afin d'assurer les meilleures conditions de mise en œuvre, les autorités publiques ne sont pas arrivées à tout prévoir. Il reste, effectivement, difficile de pouvoir prévoir tout ce qui peut arriver sur le terrain et d'éviter l'apparition de ces facteurs de distorsion.

Face à ces problèmes de modes d'intervention des acteurs publics et face au déséquilibre du système, les acteurs des Missions locales demeurent, par ailleurs, dynamiques. Ils adoptent des stratégies adaptatives qui ont pour but d'améliorer leur situation de difficultés. Les effets de certaines stratégies sont presque réparateurs (contournement des obstacles, remobilisation des acteurs, faire du souci des jeunes une priorité face aux problématiques de la quantification des objectifs). Ces stratégies tendent à compenser les déséquilibres du système. Par ailleurs, les acteurs politiques locaux, dont l'influence dans la mise en œuvre est plus ou moins grande, empruntent également des stratégies. Les stratégies sont libres, elles ne font pas suite à un point de crispation particulier. Elles visent souvent des intérêts politiques : faire des Missions locales des tremplins d'évolution politique ; mettre en avant des politiques plus attractives comme celles de la sécurité ou de l'environnement au détriment de la politique d'insertion professionnelle qui l'est moins. Cette dernière stratégie, en particulier, interfèrent avec le développement des projets d'insertion. Il est possible de soutenir, à ce sujet, que dans le système de mise en œuvre des politiques d'insertion des jeunes, certains acteurs développent des stratégies qui nuisent à la synergie des actions alors que d'autres acteurs adoptent des stratégies qui visent à compenser les déséquilibres (H 2). Dans ce dernier cas, le rôle des stratégies des acteurs des Missions locales est, en effet, compensatoire. Les interactions d'acteurs qui prennent part au système de mise en œuvre des politiques d'insertion professionnelle font, sans cela, osciller le système d'un état d'équilibre à un déséquilibre.

Face aux problèmes de la mise en œuvre, des propositions d'actions émanant des acteurs ont été identifiées. Elles proviennent de l'ensemble des acteurs participants de l'étude (présidents et directeurs des Missions locales, élus, conseillers d'insertion et jeunes). Elles sont essentiellement tournées vers le premier partenaire des Missions locales, l'État. D'une part, l'État est le plus grand financeur de ces structures, d'autre part, les projets des collectivités territoriales eux-mêmes dépendent, pour une majorité, de l'État. Mais les propositions concernent également les collectivités territoriales de manière spécifique. Le souhait des acteurs, dans ce cadre, est celui d'un meilleur partenariat, un partenariat qui puisse permettre le développement de projets concrets en favorisant l'insertion des jeunes. Les grands points de ces propositions sont : (1) mettre en place une CPO plus adaptée aux publics des Missions locales, qui prend en considération le critère d'impact social de l'accompagnement et la temporalité de l'accès à l'emploi des jeunes très éloignés de l'emploi ; (2) assurer des financements pérennes ; (3) développer une approche co-constructive de projets avec l'ensemble des acteurs ; (4) développer le partenariat des entreprises et chercher d'autres sources de financement que celui public, comme celui de ces entreprises ; (5) Avoir, sur le territoire, un seul interlocuteur qui centralise les informations sur les projets et qui échangera avec les Missions locales, l'objectif étant de mieux informer ; (6) mener une campagne de communication sur les Missions locales pour les faire connaître des acteurs du territoire, et attirer de potentiels partenaires ; (7) promouvoir les échanges et renforcer le partenariat des acteurs territoriaux non pas en fonction des sensibilités politiques mais en fonction du projet commun du territoire ; (8) développer des actions de formation et en faire bénéficier tous les jeunes en besoin ; (9) mettre en place des projets qui vont au-delà de ceux du domaine classique de l'insertion, notamment ceux portant sur la protection de l'enfance, le numérique, le sport, le théâtre ou sur les déplacements écologique. Dans ce dernier cas en particulier, les vélos électriques peuvent faciliter les déplacements professionnels ; (10) développer une approche inclusive des entreprises : solliciter la bienveillance des entreprises et travailler avec elles le projet du jeune pour permettre une insertion durable. Provenant des acteurs expérimentés, ces propositions peuvent, certainement, aider à faire face aux difficultés rencontrées dans la mise en œuvre et celles liées aux politiques d'insertion professionnelle des jeunes de manière générale. Toutefois, leur prise en compte relève de la volonté des autorités publiques et au-delà, de la mobilisation de l'ensemble des acteurs.

D'autres pistes pouvant favoriser de meilleures conditions de mise en œuvre ont été repérées à la lueur des travaux. Elles portent essentiellement sur la situation des acteurs de terrain ; les

stratégies adaptatives des acteurs ; la prise en compte du public cible et de ses stratégies. Les auteurs qui se sont intéressés aux acteurs de terrain comme les conseillers d'insertion soulignent l'importance de leur rôle.

“It is not the policy or the policymaker that solves the problem, but someone with immediate proximity” (Elmore, 1985, p. 612).

Ce n'est pas la politique ou le décideur politique qui peuvent résoudre le problème de la mise en œuvre en ayant la capacité de toucher le public cible, mais des personnes qui sont en proximité directe avec ce public c'est-à-dire les acteurs de terrain. En effet, la situation de ces acteurs doit faire l'objet d'une plus grande prise en compte par les autorités publiques en charge de la prescription. Il ne s'agit plus seulement d'affecter des moyens et ressources au terrain et à ces acteurs mais de leur consentir, avant tout, un « pouvoir discrétionnaire » qui puisse leur permettre de mieux appliquer la politique (Fixsen et al.2009 ; Sabatier & Mazmanian, 1989). Dans le cas des conseillers d'insertion par exemple, ces derniers doivent non seulement pouvoir disposer d'assez de moyens et de ressources qui facilitent leurs tâches, mais ils doivent également pouvoir avoir les marges de manœuvre nécessaires leur permettant de prendre de vraies initiatives, et non pas seulement de mettre en place des stratégies face aux contraintes de résultats qui restreignent leur liberté au travail. Dans le même sens, Dubois (1999) montre que ces acteurs de terrain témoignent souvent d'un « fort engagement personnel » qui peut permettre une réalisation des objectifs de la politique, qui va au-delà de celle espérée.

Les travaux qui traitent de la question des stratégies des acteurs montrent qu'un « système doit sa stabilité à la récurrence des stratégies » (Martin 2012, p.10). Les stratégies d'acteurs ne doivent donc pas être vues d'un point de vue négatif. Elles permettent souvent la stabilité du système. C'est d'ailleurs ce qui ressort de nos analyses du terrain : les stratégies adaptatives des acteurs en Missions locales compensent certains déséquilibres. Favoriser les situations de la mise en place de stratégies compensatoires structurées peut constituer une ouverture à une réflexion future sur les conditions d'une mise en œuvre réussie, dans le champ des politiques publiques d'insertion et celui des politiques publiques de manière générale.

Enfin, les travaux sur le public cible de la politique montrent que les autorités parlent assez souvent de l'adéquation des politiques publiques avec le public cible sans réellement s'y attarder (Signé 2017 ; Cerna 2013). La prise en compte du public cible doit aller au-delà du simple fait que ce public est porteur d'une problématique qu'il faut traiter. Selon Elmore (1985), cette prise en compte, nécessite d'intégrer la dimension « non statique » de ce public. C'est

l'exemple du public cible des demandeurs d'emploi montre cet auteur. Le public des demandeurs d'emploi est un groupe dynamique qui cherche à se réaliser et qui est capable de nombreuses stratégies si le marché du travail le permet. Le cas du public cible des jeunes peut, à ce niveau, être souligné. Ce groupe apparaît comme plus dynamique encore, sa situation est en constante évolution (changement de projets professionnels, départ du foyer parental, entrée dans la vie marital). Une meilleure prise en compte du public cible peut avoir des effets positifs sur la politique publique et sa mise en œuvre, soutient Elmore (1985). Les résultats de notre étude ne permettent pas de dire que l'aspect non statique du public cible des jeunes a été pris en compte par les autorités publiques lors de la prescription. Ce constat est d'autant plus vrai lorsqu'un acteur de l'UNML, a suggéré lors d'un entretien : on voudrait bien étudier les « stratégies des jeunes en tant qu'acteurs de leur insertion ». Cette idée a inspiré la dernière partie de notre recherche. La demande de cet acteur est une invitation à une future recherche dans le domaine.

Bibliographie

- Aeberhardt, R., Crusson L., & Pommier, P. (2011). Les politiques d'accès à l'emploi en faveur des jeunes : qualifier et accompagner. *France, portrait social*. INSEE.
- Amado, G., & Guittet, A. (2017). Interaction et relation à autrui. In G. Amado & A. Guittet (Eds.), *Dynamique des communications dans les groupes* (pp. 39-46). Armand Colin. <https://doi-org.proxybib-pp.cnam.fr/10.3917/arco.amado.2017.01.0039>
- Amblard, H., Bernoux, P., Herreros, G., & Livian, Y.-F. (1996). *Les nouvelles approches sociologiques des organisations* (3^e ed., 2005). Le Seuil.
[https://docplayer.fr/21024898-Les nouvelles-approches-sociologiques-des-organisation.html](https://docplayer.fr/21024898-Les-nouvelles-approches-sociologiques-des-organisation.html)
- Arambourou, S., Caussat L., Alexandre P., & Varrene C. (2016). *Rapport sur le modèle économique des Missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes*. T. 1, 061R. igas.gouv.fr
- Arnaud, S., Gravière-Troadec, I., Guillaume, H., Edmund Kunsmann, H., Marie, E., Mordacq, F., Pilichowski, E., Rochet, C., Thatcher M., & Delevoye, J-P. (2004). L'impact de la LOLF : questions clés du pilotage stratégique des opérateurs de l'État : Table ronde organisée à l'ENA le 30 septembre 2003. *Revue française d'administration publique*, 1(109), 129-155.
- Bardin, L. (2013). *L'analyse de contenu*. Presses Universitaires de France.
- Barthélémy-Stern, F. (2011). Introduction. In F. Barthélémy-Stern (Ed.), *Sociologie de l'action organisée : Nouvelles études de cas* (pp. 21-27). De Boeck Supérieur. <https://doi-org.proxybib-pp.cnam.fr/10.3917/dbu.barth.2011.01.0019>
- Baron, C. (2003). La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique. *Droit et société*, 54, 329-349. <https://doi.org/10.3917/drs.054.0329>
- Bartoli, J.R., & Mériaux, O. (2007). Les politiques d'emploi, au risque de la territorialisation concurrentielle. In A. Faure & E. Négrier (Eds.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale* (pp. 35-41). L'Harmattan.
- Baslé, M. (2015). II. Une volonté de pilotage de la performance publique. In M. Baslé (Ed.), *Le budget de l'État* (pp. 32-42). La Découverte.
- Bauchet, P., & Madec, P. (2017). *Emplois francs : que faut-il en attendre ? Newsletter du 29 Juin, Emploi France, OFCE BLOG*. <https://www.ofce.sciences-po.fr/blog/emplois-francs-que-faut-il-en-attendre/>

- Becker, G. (1992). *Human capital, a theoretical and empirical analysis with special reference to education* (1st ed. 1964). University of Chicago Press.
- Bense Ferreira Alves, C., & Hammou K (2016). Interaction. In A. Glinoyer & D. Saint-Amand (Eds.), *Le lexique socius*. <http://ressources-socius.info/index.php/lexique/21-lexique/157-interaction>
- Berthet, T., & Bourgeois, C. (2015). Approche intégrée des politiques de l'emploi : les défis de la territorialisation et de l'individualisation, *Bref du Céreq*, 334.
- Bernoux, P. (2014). *La Sociologie des organisations, initiation théorique suivie de douze cas pratiques* (6^e ed.), revue et corrigée, Éditions Seuil.
- Bessy, C., & Larquier, G. (2010). Diversité et efficacité des intermédiaires du placement. *Revue française d'économie*, 25, 227-270. <https://doi-org.proxybib-pp.cnam.fr/10.3917/rfe.102.0227>
- Blaise, P. (1990). L'accord interprofessionnel du 27 novembre 1990. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1297-1298, 1-53. <https://doi.org/10.3917/cris.1297.0001>
- Blumer, H. (1986). *Symbolic Interactionism: Perspective and Method*. Berkeley (1st ed. 1969). University of California Press.
- Blundell, R., Costa Dias, M., Meghir, C., & Van Reenen, J. (2004). Evaluating the Employment Impact of a Mandatory Job Search Program, *Journal of the European Economic Association*, 2(4), 569-606. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.491.3734&rep=rep1&type=pdf>
- Boltanski, L., & Thévenot L. (1991). *De la justification. Les économies de la grandeur*. Gallimard.
- Bonnal, L., & Fougères, D., (1990). Les déterminants individuels de la durée du chômage, *Économie et Prévision*, 5, 45-82.
- Borel, P., Ferras, B., & Le Coz, G. (2013). *Rapport sur l'Évaluation de la politique territoriale de l'emploi*, 164. http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/epp/epp_politiqueterritorialeemploi.pdf
- Bourguignon, D., & Herman, G. (2007). Le chômage analysé à la lumière de la stigmatisation. In G. Herman (Ed.), *Travail, chômage et stigmatisation : une analyse psychosociale* (pp. 45-176). De Boeck Supérieur.
- Boutinet, J. (2013). *Psychologie de la vie adulte*. Presses Universitaires de France. <https://doi.org/10.3917/puf.bouti.2013.01>

- Bruno, C., & Cazes, S. (1997). Le chômage des jeunes en France : un état des lieux. *Revue de l'OFCE*, 62, 75-107. http://www.persee.fr/doc/ofce_0751-6614_1997_num_62_1_1467
- Brassac, Ch., & Zacklad, M. (2013). Introduction au dossier, pragmatisme et activités : des interactions aux transactions. *Activités*, 10(1), 151-154.
- Cabin, P. (2015). Michel Crozier (1922-2013) : La vie des organisations. In X. Molénat (Ed.), *Les penseurs de la société*, 104-106. Editions Sciences Humaines. <https://doi-org.proxybib-pp.cnam.fr/10.3917/sh.molen.2015.01.0104>
- Cahuc, P., Carcillo, S., Rinneet, U., & Zimmermann, K. (2013). Youth Unemployment in Old Europe: The Polar Cases of France and Germany, *IZA Journal of European Labor Studies*, 2(18), 1-23.
- Carpentier, A. (2010). *Étude de la mise en œuvre de la réforme du curriculum québécois du primaire, de 1997 à 2003* [thèse de doctorat de 3^{ème} cycle]. Université de Montréal. Microsoft Word - Papyrus.doc (umontreal.ca)
- Carpentier, A. (2012). Les approches et les stratégies gouvernementales de mise en œuvre des politiques éducatives. *Éducation et francophonie*, 40(1), 12–31. DOI : 10.7202/1010144ar.
- Castellotti, V., & De Robillard, D. (2001). Langues et insertion : quelles articulations ? Présentation, *Langage et société*, 98, 5-16. <http://DOI : 10.3917/l.s.098.0005>.
- CÉREQ (2002). *Quand l'école est finie. Premiers pas dans la vie active de la Génération 98*. <https://www.cereq.fr/quand-lecole-est-finie-premiers-pas-dans-la-vie-active-de-la-generation-98>
- Cerna, L. (2013). *The Nature of Policy Change and Implementation: A Review of Different Theoretical Approaches*. OECD. <https://www.oecd.org/education/ceri/The%20Nature%20of%20Policy%20Change%20and%20Implementation.pdf>
- Cette, G., Cuneo P., Eyssartier D., & Gautié J. (1996). Coût du travail et emploi des jeunes. *Revue de l'OFCE*, 56, 45-72. http://www.persee.fr/doc/ofce_0751-6614_1996_num_56_1_1415
- Charles, L. (2002). Environnement, incertitude et risque : du pragmatisme aux développements contemporains. *Ecologie & politique*, 26, 109-131. <https://www-cairn-info.proxybib.cnam.fr/revue-ecologie-et-politique1-2002-3-page-109.htm>

- Chauvière, M. (2012). L'obligation de résultats contre les innovations sociales et l'expérimentation ? *Informations sociales*, 174, 95-104. <https://doi-org.proxybib-pp.cnam.fr/10.3917/inso.174.0095>
- Conseil européen (2010 a). Recommandation du conseil relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union. Partie I des lignes directrices intégrées « Europe 2020 ». SG-2010-00384-00-00-EN-REV-00 (europa.eu)
- Conseil européen (2010 b). Conclusions du Conseil européen et déclarations des chefs d'État ou de gouvernement. FR_cover-2010.4565.indd (europa.eu)
- Conter, B. (2015). *La stratégie européenne pour l'emploi, ses usages et effets en Wallonie* [Thèse de doctorat de troisième cycle]. Sciences Po Bordeaux. <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01332392>
- Cooley, C. H. (1998). *On Self and Social Organization* [1st ed. 1909]. University of Chicago Press.
- Craipeau, S., & Metzger J-L (2011). La gestionnarisation de la société : de la volonté de maîtrise à la déréalisation. *Mana : Revue de sociologie et d'anthropologie*, 17-18, 23-40. halshs-01005081
- Cour des comptes (2021). *Les relations entre l'état et ses opérateurs. Rapport du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, Janvier.*
- Courty, G. (1990). [Note critique du livre de Gumperz John, Engager la conversation. Introduction à la sociolinguistique Interactionnelle, Minuit, 1989]. *Politix*, 3(10-11), 154-156. <https://doi.org/10.3406/polix.1990.2171>
- Crozier, M. (1971). Sentiments, organisations et systèmes. *Revue française de sociologie, numéro thématique, analyse des systèmes en sciences sociales*, 12(1), 141-154.
- Crozier, M., & Friedberg (2014). *L'acteur et le système* (1^{ère} ed. 1977). Editions du Seuil.
- David, A. (2004). Études de cas et généralisation scientifique en sciences de gestion [Communication]. XIII^{ème} Conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique, Le Havre, France.
- David, O., Le Grand, É., & Loncle, P. (2012). Systèmes locaux et action publique : l'exemple des jeunes vulnérables. *Agora débats/jeunesses*, 62(3), 81-95. <https://Doi:10.3917/agora.062.0081>.
- Dehousse, R. (2005). La méthode ouverte de coordination : Quand l'instrument tient lieu de politique. In P. Lascoumes (Ed.), *Gouverner par les instruments* (pp. 331-356). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.lasco.2005.01.0331>
- De Gaulejac, V. (2009). *La société malade de la gestion* (1^{re} ed. 2005). Paris, Points-Seuil

- De Ketele, J., & Maroy, C. (2006). Conclusion. Quels critères de qualité pour les recherches en éducation ? In L. Paquay (Ed.), *L'analyse qualitative en éducation : Des pratiques de recherche aux critères de qualité* (pp. 219-249). De Boeck Supérieur. <https://doi-org.proxybib-pp.cnam.fr/10.3917/dbu.paqua.2006.01.0219>
- De Maillard, J., & Kübler, D. (2016). *Analyser les politiques publiques*. Presses universitaires de Grenoble. <https://doi.org/10.3917/pug.kuble.2016.01>
- Degenne, A. (2009). *Types d'interactions, formes de confiance et relations*. http://revista-redes.rediris.es/pdf-vol16/vol16_3f.pdf
- Delacroix, E., Jolibert, A., Monnot, É., & Jourdan, P. (2021). L'analyse des données qualitatives et documentaires. In E. Delacroix, A. Jolibert, É. Monnot & P. Jourdan (Eds.), *Marketing Research: Méthodes de recherche et d'études en marketing* (pp. 151-177). Dunod. <https://doi-org.proxybib-pp.cnam.fr/10.3917/dunod.delac.2021.01.0151>
- Delors, J. (1996). *L'éducation, un trésor est caché dedans. Rapport à l'UNESCO de la Commission internationale sur l'éducation pour le 21e siècle*. Éditions Odile Jacob.
- Desportes, V. (2014). La stratégie en théories. *Politique étrangère*. 165-178. <https://doi-org.proxybib-pp.cnam.fr/10.3917/pe.142.0165>
- Dewey, J. (1972). The Reflex Arc Concept in Psychology. In *The Early Works* (1st ed. 1896), 5. Southern Illinois University Press, 96-109.
- Dolado, J-J (2015). *No Country for Young People? Youth Labour Market Problems in Europe*. Centre for Economic Policy Research, CEPR Press.
- Drucker-Godard, C., Ehlinger, S., & Grenier, C. (2014). Validité et fiabilité de la recherche. In R. A. Thiétart (Ed.), *Méthodes de recherche en management* (pp. 297-331). Dunod. <https://doi-org.proxybib-pp.cnam.fr/10.3917/dunod.thiet.2014.01.0297>
- Du Bois, W. E. B. (1990). *The Souls of Black Folk* (1st ed. 1903). Penguin.
- Dubar, C. (1999). Réflexions sociologiques sur la notion d'insertion. In B. Charlot (Ed.), *Les jeunes, l'insertion, l'emploi* (pp. 27-37). Presses Universitaires de France. <https://doi-org.proxybib-pp.cnam.fr/10.3917/puf.charl.1999.01.0027>
- Dubois, V. (1999). *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Economica. Etudes politiques.
- Douillet, A. (2003). Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique. *Revue française de science politique*, 53, 583-606. <https://doi-org.proxybib-pp.cnam.fr/10.3917/rfsp.534.0583>

- Duperré, M. (2004). *L'organisation communautaire : la mobilisation des acteurs collectifs*. Presses de l'Université Laval.
- Dupuis, J. (2015). Une approche de la gouvernance et de la régulation territoriales et interterritoriales des politiques et projets communautaires à travers l'analyse comparée des contrats de territoire dans deux Communautés Urbaines. *Gestion et management public*, 4(1), 5-28. <https://doi.org/10.3917/gmp.041.0005>
- Duran, P. (2018). L'évaluation des politiques publiques : Les sciences sociales comme sciences de gouvernement. *Idées économiques et sociales*, 193, 6-27. <https://doi.org/10.3917/idee.193.0006>
- Elmore, R.F. (1982). Backward mapping: Implementation research and policy decisions. In W. William (Ed.), *Studying Implementation*. Chatham House Publishers.
- Elmore, R.F. (1985). Forward and Backward Mapping: Reversible Logic in the Analysis of Public Policy. In K. Hanf & T. A. J. Toonen, (Eds.), *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems: Questions of Analysis and Design* (pp. 33–70). Martinus Nijhoff.
- Elmore, R.F. (2004). *School Reform from the Inside Out: Policy, Practice and Performance*. Harvard Education Press.
- Epstein, R., Lafourcade, M., & L'horty, Y. (2019). *Rapport d'évaluation sur l'expérimentation des emplois francs*. Travail-emploi.gouv.fr.
- Farvaque, N., Kramme, C., & Tuchsirer, C. (2016). La garantie jeunes dans les missions locales : la mise en œuvre d'une nouvelle approche de l'accompagnement, *Connaissance de l'Emploi*, Cnam/CEET, 134, 4.
- Farvaque, N., & Messaoudi, D. (2013). *Enquêtes monographiques sur les premiers mois de mise en œuvre des Emplois d'avenir*. Rapport pour la DARES.
- Fixsen, D. L., Blase, K. A., Naoom, S. F., & Wallace, F. (2009). Core implementation components. *Research on Social Work Practice*, 19(5), 531–540. <https://doi.org/10.1177/1049731509335549>
- Fondeur Y., Fretel, A., Pillon, J.-M., Remillon D., Tuchsirer C., & Vivés C. (2016). Diversité et dynamiques des intermédiaires du marché du travail. *Centre d'études de l'emploi et du travail. Rapport de recherche*, 100(11-18), 33-64.
- Fontaine, M., & Le Barbanchon, T. (2012). Évaluation du suivi mensuel personnalisé mis en place par l'Anpe en 2006, *Document d'études Dares*, 175, décembre.
- Fontaine, F., & Malherbet, F. (2013). Améliorer le travail des conseillers. In F. Fontaine & F. Malherbet (Eds.), *Accompagner les demandeurs d'emploi : Pour en finir avec le retard français* (pp. 87-96). Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).

- Foudriat, M. (2013). La perspective stratégique et systémique. In M. Foudriat (Ed.), *Le changement organisationnel dans les établissements sociaux et médico-sociaux : Perspectives théoriques croisées* (pp. 73-116). Rennes, France : Presses de l'EHESP.
- Fougère, D., Kamionka, T., & Prieto, A. (2010). L'efficacité des mesures d'accompagnement sur le retour à l'emploi. *Revue économique*, 61, 599-612. <https://doi-org.proxybib-pp.cnam.fr/10.3917/reco.613.0599>
- Fretel A. (2013). La notion d'accompagnement dans les dispositifs de la politique d'emploi : entre centralité et indétermination. *Revue française de socio-économie*, 11, 55-79.
- Friedberg, E. (1992). Les quatre dimensions de l'action organisée. *Revue française de sociologie*, 33(4), 531-557. https://www.persee.fr/doc/rfsoc_0035-2969_1992_num_33_4_5623
- Friedberg E (1997). *Le pouvoir et la règle, dynamiques de l'action organisée* (1^e éd. 1993). Editions du Seuil.
- Friedberg, E. (2011). Préface. In F. Barthélémy-Stern (Ed.), *Sociologie de l'action organisée : Nouvelles études de cas* (pp. 7-10). De Boeck Supérieur. <https://doi.org/10.3917/dbu.barth.2011.01.0007>
- Friedberg, E. (2014). *In memoriam Michel Crozier (1922-2013) : un sociologue de l'action organisée. L'Année sociologique*, 64, 9-12. <https://doi.org/10.3917/anso.141.0009>
- Friedberg, E. (2016). La dynamique de l'action organisée. In J.-M. Saussois (Ed.), *Les Organisations : État des savoirs* (pp. 298-304). Éditions Sciences Humaines. <https://doi-org.proxybib-pp.cnam.fr/10.3917/sh.sauss.2016.01.0298>
- Garraud, P. (2000). *Le Chômage et l'action publique. Le bricolage institutionnalisé*. L'Harmattan.
- Gautié, J. (1998). *Coût du travail et emploi*. La Découverte.
- Giraud, O. (2009). L'accès des jeunes à l'emploi : les trois dimensions de la régulation territoriale. *Espaces et sociétés*, 136-137(1), 47-62. <https://doi :10.3917/esp.136.0047>.
- Giuliani, F. (2009). Les conseillers face à la norme des parcours d'insertion : entre expérimentations et stratégies de survie. *Informations sociales*, 156(6), 58-65. <https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2009-6-page-58.htm>.
- Goetschy, J. (1981). Les théories du pouvoir. *Sociologie du travail*, 23(4), 447-467. <https://doi.org/10.3406/sotra.1981.1699>
- Goffman, E. (1973). *La mise en scène de la vie quotidienne. La présentation de soi* (1^{ère} ed. 1959). Édition de Minuit.
- Goffman, E. (1974). *Les rites d'interaction*. Édition de Minuit.

- Goffman, E. (2002), *L'arrangement des sexes*. La Dispute, coll. Le genre du monde.
- Gornitzka, A., Kyvik, S., & Stensaker, B. (2005). Implementation analysis in higher education. In A. Gornitzka, M. Kogan & A. Amaral (Eds.), *Reform and change in higher education: Analysing policy implementation* (pp. 35-56). Springer.
- Gurgand, M., Crépon B., & Dejemepe M. (2005). Counselling the Unemployed: Does It lower unemployment duration and recurrence? [*Document de travail*]. *CEE*, 40. papmars.dvi (cereq.fr)
- Hassenteufel P. (2003). Le premier septennat du plan Juppé : un non-changement décisif. In J. de Kervasdoué (Ed.), *Le carnet de santé de la France* (pp. 123-147). Dunod.
- Hassenteufel, P. (2011). La mise en œuvre de l'action publique. In P. Hassenteufel (Ed.), *Sociologie politique : l'action publique* (pp. 93-114). Armand Colin.
- Hassenteufel, P. (2021). La concrétisation de l'action publique. In P. Hassenteufel (Ed.), *Sociologie politique de l'action publique* (pp.189-217). Armand Colin.
- Herman, G. (2007). Chômage et santé mentale : Quels effets, quelles explications ? In G. Herman (Ed.), *Travail, chômage et stigmatisation : Une analyse psychosociale* (pp. 65-97). De Boeck Supérieur. <https://www.cairn.info/travail-chomage-et-stigmatisation--9782804152826>
- Herreros, G. (2008). *Au-delà de la sociologie des organisations : Sciences sociales et intervention*. Érès. <https://doi-org.proxybib-pp.cnam.fr/10.3917/eres.herre.2008.01>
- Rispal, M. (2009). La conduite d'études de cas encadrés : Lorsque le chercheur se livre à un jeu d'assemblage. *Revue internationale de psychosociologie*, 15, 179-200. <https://doi-org.proxybib-pp.cnam.fr/10.3917/rips.035.0179>
- Hughes, E. C. (1984). *Le regard sociologique ; textes rassemblés et présentés par J-M. Chapoulie* (1^{ère} éd. 1971). Éditions de l'EHESS.
- Insee (2017). *Contrat aidé / Emploi aidé, Définitions*. <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1812>
- Insee (2019). *Emploi et chômage dans les DOM : l'écart avec la métropole reste marqué*. Insee Focus, 160. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4175314>
- Issehnane, S. (2011). *L'insertion des jeunes : une évaluation de dispositifs d'emploi et de formation professionnelle* [Thèse de doctorat de 3^{ème} cycle]. Université Paris 13. http://pmb.cereq.fr/doc_num.php?explnum_id=803
- Jacquemain, M., & Frère, B. (2008). *Épistémologie de la sociologie : Paradigmes pour le XXI^e siècle*. De Boeck Supérieur. <https://doi.org/10.3917/dbu.jacqu.2008.02>

- Jovanovic, B. (1979). Job Matching and the Theory of Turn-over. *Journal of Political Economy*, 5.
- Jovanovic, B. (1984). Matching turnover and unemployment. *Journal of Political Economy*, 92, 108-122.
- Julienne, K., & Monrose, M. (2004). Le rôle des fonds d'aides aux jeunes dans l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté. *Revue française des affaires sociales*, 39-62. <https://doi-org.proxybib-pp.cnam.fr/10.3917/rfas.043.0039>
- Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2006). Analyse et pilotage des politiques publiques, 2, 387, (1^{ère} ed. 2001]. Rüegger Verlag.
- Labov, W., & Fanshel, D. (1977). *Therapeutic Discourse: Psychotherapy as Conversation*. New York: Academic Press.
- Lahire, B. (1998). Everett C. Hughes, le Regard sociologique. *Essais sociologiques*, 53(2), 425-429. Persée (persee.fr).
- Le Breton, D. (2012). Introduction. In D. Le Breton (Ed.), *L'interactionnisme symbolique* (pp. 1-7). Presses Universitaires de France.
- Lefresne, F. (2003). *Les jeunes et l'emploi*. La Découverte.
- Levené, T. (2011). Les politiques d'insertion : quelle pertinence pour les « inemployables » ? *Formation emploi*, 116, 51-67. <https://doi-org.proxybib-pp.cnam.fr/10.4000/formationemploi.3472>
- Linder, H. S., & Peters, G. B. (1987). A design perspective on policy implementation: The fallacies of misplaced prescription. *Policy Studies Review*, 6(3), 459-475.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- Livet, P. (2018). Interaction, version académique. In M. Kristanek (Ed.), *l'Encyclopédie philosophique*. <http://encyclo-philo.fr/interaction-a/>
- Livian, Y. (2018). Le portefeuille des méthodes de recherche terrain : méthodes qualitatives, méthodes quantitatives et mixtes. In F. Chevalier (Ed.), *Les méthodes de recherche du DBA* (pp. 66-86). : EMS Editions. <https://doi-org.proxybib-pp.cnam.fr/10.3917/ems.cheva.2018.01.0066>
- Lizé L. (2000). Politiques de recrutement des entreprises et aides à l'emploi, quel rôle pour l'ANPE ? *Travail et Emploi*, 83.
- Llobet, A. (2012). La neutralisation de la réforme de l'éducation prioritaire : Un collègue face au dispositif « ambition-réussite ». *Gouvernement et action publique*, 1, 77-99. <https://doi-org.proxybib-pp.cnam.fr/10.3917/gap.123.0077>

- Loncle, P. (2011). La jeunesse au local : sociologie des systèmes locaux d'action publique. *Sociologie*, 2(2), 129-147. [https://doi :10.3917/socio.022.0129](https://doi.org/10.3917/socio.022.0129).
- Marc, E., & Picard, D. (2016). Interaction. In J. Barus-Michel (Ed.), *Vocabulaire de psychosociologie : Références et positions* (pp. 191-198). ERES. <https://doi.org/10.3917/eres.barus.2016.01.0191>.
- Marimbert J., & Joly B. (2004). *Rapport au ministre des Affaires Sociales, du Travail et de la Solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi*. rapport3.PDF (vie-publique.fr)
- Martin D. (2012). L'analyse stratégique en perspective, *Revue européenne des sciences sociales*. <http://journals.openedition.org/ress/2255> ; doi.org/10.4000/ress.2255
- Martineau, S., & Mukamurera, J. (2012). Tour d'horizon des principaux programmes et dispositifs de soutien à l'insertion professionnelle en enseignement. *Phronesis*, 1(2), 45–62. <https://doi.org/10.7202/1009059ar>
- Matland, R.E. (1995). Synthesizing the implementation literatures: The ambiguity conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2(2), 145-174.
- Mégie, A. (2014). Mise en œuvre. In L. Boussaguet (Ed.), *Dictionnaire des politiques publiques* (4^e ed., pp. 343-350). Presses de Sciences Po.
- Meny, Y., & Thoenig, J.-C. (1989). *Politiques publiques*. Presses universitaires de France.
- Metzger J-L. (2005). [Note de lecture de La performance comme dispositif de gestion ou la construction sociale de l'insignifiance]. *Réseaux*, 134, 263-279. <https://www-cairn-info.proxybib-pp.cnam.fr/revue-reseaux1-2005-6-page-263.htm>
- Mondada, L. (2006). Interactions en situations professionnelles et institutionnelles : de l'analyse détaillée aux retombées pratiques. *Revue française de linguistique appliquée*, 11(2), 5-16. <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-linguistique-appliquee-2006-2-page-5.htm>
- Morin, E. (1990). *Science avec conscience*. Nouvelle édition, Le Seuil-Points.
- Morissette, J. F. (2010). *Le jeu dans la sociologie : du phénomène au concept* [Thèse de doctorat de troisième cycle]. Université du Québec à Montréal.
- Morissette, J., Guignon, S., & Demazière, D. (2011). De l'usage des perspectives interactionnistes en recherche. *Recherches qualitatives*, 30(1), 1-9. <https://doi.org/10.7202/1085477ar>
- Mukamurera, J., Tardif, M., Niyubahwe, A., & Lakhal, S. (2020). L'implantation de programmes d'insertion professionnelle dans l'enseignement : qu'en pensent les

- enseignants débutants ? *Recherches en éducation*, 42, 81-99. <http://journals.openedition.org/ree/1473>
- Muniglia, V., & Thalineau, A. (2012). Insertion professionnelle et sociale des jeunes vulnérables. Les conseillers des missions locales entre adaptation et tensions. *Politiques sociales et familiales*, 108, 73-82. http://www.persee.fr/doc/caf_2101-8081_2012_num_108_1_2689
- Musca, G. (2006). Une stratégie de recherche processuelle : l'étude longitudinale de cas enchâssés. *M@n@gement*, 9, 153-176. <https://doi-org.proxybib-pp.cnam.fr/10.3917/mana.093.0153>
- Musselin, C. (2011). Introduction. In F. Barthélémy-Stern (Ed.), *Sociologie de l'action organisée : Nouvelles études de cas* (pp. 13-18). De Boeck Supérieur. <https://doi.org/10.3917/dbu.barth.2011.01.0013>
- Nauze-Fichet, E., & Tomasini, M. (2002). Diplôme et insertion sur le marché du travail : approches socioprofessionnelle et salariale du déclassement. *Économie et Statistique*, 354, 21-48.
- Nauze-Fichet, E., & Tomasini, M. (2005). Les jeunes en situation de « déclassement » sur le marché du travail : diversité des approches, diversité des éclairages. In J.F. Giret (Ed.), *Des formations pour quels emplois* (pp. 265-278). La Découverte.
- Noël-Hureaux, E. (2006). La compétence interactionnelle. *Recherche en soins infirmiers*, 87, 66-74. <https://doi.org/10.3917/rsi.087.0066>
- Nyeck, C. (2014). Politique publique. In N. Kada (Ed.), *Dictionnaire d'administration Publique* (pp. 384-385). Presses universitaires de Grenoble.
- Noreau, P., Dugré, S., Baron, M., Langlois, D., & Guillemette, D. (1999). *L'insertion sociale et l'intégration professionnelle des jeunes en Abitibi-Témiscamingue*. 0015.pdf (umontreal.ca)
- O'Toole, L. (2000). Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 263 – 288.
- OCDE (1993) : *Apprendre à penser, penser pour apprendre*. Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement.
- Ogien, A. (1998). *Les conditions de la mesure de l'efficacité en matière de santé. Une analyse de la mise en œuvre des références médicales opposables*. Rapport de recherche pour le Commissariat général au Plan et la MIRE.
- ORSEU (2016). *La Garantie Jeunes du point de vue des Missions locales : un modèle d'accompagnement innovant, mais source de bouleversements organisationnels*,

- Rapport final*. <https://www.orseu.com/wp-content/uploads/2017/09/rapport-GJ-Version-finale.pdf>
- Padioleau, J. G. (1982). *L'État au concret*. Paris : Presses Universitaires de France.
- Pissarides, C. A. (1979). Job Matchings with State Employment Agencies and Random Search. *Economic journal*, 89, 818-33.
- Pissarides, C. A. (2000). *Equilibrium Unemployment Theory* (2nd ed., vol. 1). The MIT Press.
- Plomb, F. (2018). Le rapport au travail face à la diversité des mondes économiques des Jeunes : Insertion financière et professionnelle des jeunes sans formation en Suisse. *Agora débats/jeunesses*, 79, 103-118. <https://doi-org.proxybib-pp.cnam.fr/10.3917/agora.079.0103>
- Pressman, J., & Wildawsky, A. (1973). *Implementation*. University of California Press.
- Prost, A. (2013). Conclusion. Les débuts d'un nouveau siècle. In A. Prost (Ed.), *Petite histoire de la France : De la Belle Epoque à nos jours* (pp. 117-124). Armand Colin. <https://doi-org.proxybib-pp.cnam.fr/10.3917/arco.pros.2013.01.0117>
- Conseil National des Missions Locales (2010). *Textes de référence du réseau des missions locales*. Travail-emploi.gouv.fr.
- Réa, A. (1991). Les politiques d'insertion professionnelle des jeunes (1981-1990). *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1306-1307(1), 1-65. <https://doi.org/10.3917/cris.1306.0001>.
- Recotillet, I., & Werquin, W. (2008). Parcours de VAE, un visa pour l'emploi ? In : B. Cart, J-F. Giret, Y. Grelet, P. Werquin (éds), *Derrière les diplômes et certifications, les parcours de formation et leurs effets sur les parcours d'emploi* (pp. 101-116). XV^e Journées du longitudinal (JDL), 22-23 mai, Lille. Relief 24, Céreq.
- Rezsohazy, R. (1996). *Pour comprendre l'action et le changement politiques*. De Boeck Supérieur. <https://doi-org.proxybib-pp.cnam.fr/10.3917/dbu.rezoh.1996.01>
- Robert, J., & Metzger, P. (2016). Les coulisses du pouvoir local : stratégies d'autonomie et pratiques informelles dans la municipalité du Rímac (Lima). *L'Espace Politique*, 29. <http://journals.openedition.org/espacepolitique/3896>
- Sabatier, P.A., & Mazmanian, D. (1979). The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives, *Policy Analysis*, 5(4), 481-504.
- Sabatier, P.A., & Mazmanian, D. (1989). *Implementation and Public Policy. Whith a new postscript*. University press of America. mazmaniansabatier.pdf (ucdavis.edu)
- Sabatier, P. (1986). Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis, *Journal of Public Policy*, 6 (1), 21-48.
- Sacks, H., & Schegloff, E.A. (1973). Opening up closings. *Semiotica*, 8, 289-327.

- Sainsaulieu, R. (1994). *Entreprise et société. Quelles sociologies ?* In F. Pavé Ed.), *L'Analyse stratégique...* Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Saliha, S. (2014). Les jeunes, le chômage et la valeur du travail. *Spécificités*, 6, 256-265. <https://doi.org/10.3917/spec.006.0256>
- Santo, V., & Verrier, P. (2007). *Le management public*. Presses Universitaires de France. <https://doi.org/10.3917/puf.santo.2007.01>
- Schehr, S. (1999). *La vie quotidienne des jeunes chômeurs*. Presses Universitaires de France. <https://doi-org.proxybib-pp.cnam.fr/10.3917/puf.scheh.1999.01>
- Schwartz, B. (1981). *L'insertion professionnelle et sociale des jeunes. Rapport au premier Ministre*. La documentation française.
- Schwartz, B., & Labbé, P. (2007). *Rapport sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, 1981 : naissance de l'insertion*. Édition apogée.
- Seijo-Lopez, J-M, Buisson, A., Cohen, C., & Hilary, S. (2017). *Bilan d'activité des Missions locales 2017*. Délégué ministériel aux missions locales (DMML). https://www.unml.info/assets/files/actualies/RepresentationReseau2019/bilan_activite-ml-2017.pdf
- Siegel, D. (2008). Réflexion sur la stratégie. *La Revue des Sciences de Gestion*, 230(2), 15-23. <https://doi.org/10.3917/rsg.230.0015>.
- Signé, L. (2017). Policy Implementation - A synthesis of the Study of Policy Implementation and the Causes of Policy Failure. *OCP - Policy Center*, 17(03). <https://www.policycenter.ma/sites/default/files/OCPPC-PP1703.pdf>
- Simo, A. (2014). *Les parcours d'insertion professionnelle des jeunes diplômés à l'épreuve de la précarité professionnelle : le cas des jeunes cuisiniers en France* [Thèse de doctorat de 3^e cycle]. Université de Strasbourg.
- Sinclair, J. MC. H., & Coulthard, R.M. (1975). *Towards an Analysis of Discourse*. Oxford University Press.
- Stecq, H. (2014). La mobilisation des réseaux d'acteurs et le développement régional : le cas de la stratégie Migration au Saguenay - Lac-Saint-Jean (Québec) [Thèse de doctorat de 3^{ème} cycle]. Université du Québec Rimouski et Chicoutimi. https://constellation.uqac.ca/3034/1/Stecq_uqac_0862D_10092.pdf
- Thevenot, L. (2006). *L'action au pluriel, Sociologie des régimes d'engagement*. La Découverte.
- Thoenig, J. (2014). Politique publique. In L. Boussaguet (Ed.), *Dictionnaire des politiques publiques* (4^e ed., pp. 420-427). Presses de Sciences Po.

- Touraine, A. (1992). *Critique de la modernité*. Fayard.
- Van De Ven, A. H. (1992). Suggesting for Studying Strategy Process: a Research Note, *Strategic Management Journal*, 13, 169-188.
- Vignolles, B. (2012). Le capital humain : du concept aux théories. *Regards croisés sur l'économie*, 12, 37-41. <https://doi-org.proxybib-pp.cnam.fr/10.3917/rce.012.0037>
- Vincens, J. (1998). L'insertion professionnelle des jeunes. Quelques réflexions théoriques. *Formation Emploi*, 61, 59-72. http://www.persee.fr/doc/forem_0759-6340_1998_num_61_1_2269
- Vion, R. (1992). *La communication verbale*. Hachette.
- Voynet, D., Rochefort, R., Boyer, M., Herzlich G., Maresca B., Guibert B., & Berlan-Darqué M. (2001). *L'environnement, question sociale, dix ans de recherche pour le ministère de l'Environnement*. Éditions Odile Jacob.
- Weber, M. (1921). La domination légale à direction administrative bureaucratique. *Économie et société*. Pocket.
- Werquin, P. (1996). Les dispositifs d'aide à l'insertion des jeunes : différer l'âge d'accès à l'emploi ? *Cereq Bref*, n° 119, avril.
- Winter, S.C. (2006). Implementation. In B. G. Peters & J. Pierre (Eds.), *Handbook of Public Policy*. Sage Publication.
- Yellen, J. (1984). Efficiency wage models of unemployment. *American Economic Review*, 74(2), 20-50.
- Yin, R. K. (2014). *Case Study Research Design and Methods (5th ed.)*. Sage Publication.
- Zylberberg, A., & Cahuc, P. (2003). La prospection d'emploi. In P. Cahuc (Ed.), *La microéconomie du marché du travail* (pp. 89-108). La Découverte.

ANNEXES

Paris, le 6 décembre 2017

Pr. Even Loarer
Directeur de l'Inetop
Conservatoire National des
Arts et Métiers 41, rue Gay-
Lussac 75005 Paris

à

Monsieur Jean-Patrick Gille
Directeur
Union nationale des missions
locales
3 rue de Metz, 75010 Paris

Objet : Participation à un projet de recherche sur l'insertion des jeunes suivis en Mission locale

Dans le cadre de notre programme d'études et de recherche, nous sollicitons la collaboration de l'UNML dans un projet de recherche sur l'insertion des jeunes.

Parce que les Missions locales sont les premiers acteurs de lutte contre le chômage des jeunes, ce projet vous concerne. Il vise à rechercher les conditions d'une meilleure insertion des jeunes dans le contexte socioéconomique actuel en s'appuyant sur l'analyse des parcours des jeunes accompagnés dans les missions locales. L'étude porterait sur un suivi de deux ans (2018-2020) et serait articulée au travail de thèse de Madame Bala, doctorante au Cnam.

Nous sommes à votre disposition pour vous présenter plus en détail les aspects conceptuels et méthodologiques de ce projet.

Nous espérons que cette sollicitation rejoindra vos préoccupations et votre intérêt et que nous pourrons ensemble produire des connaissances utiles et contribuer à améliorer les conditions de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, dans l'élan initié par Bertrand Schwartz il y a 35 ans.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le directeur, mes très cordiales salutations.

Pr. Even Loarer

ANNEXE 2. Grille d'analyse de la prescription

Grille inspirée des travaux sur la mise en œuvre (Carpentier, 2010 ; Elmore, 2004 ; Winter, 2006, 2012)

Prescription de la mise en œuvre	
Contexte social	<ul style="list-style-type: none">▪ Situation qui pose problème et qui nécessite la mise en place d'une politique publique
Politique publique ou dispositifs de politique publique	<ul style="list-style-type: none">▪ Caractéristiques Objectifs visés Critères d'éligibilités des bénéficiaires Autres modalités
Stratégie de mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none">▪ Programmation Cadre de mise en œuvre Moyens financiers Résultats attendus Temps de la mise en œuvre Suivis et évaluations Rencontres et négociations prévues Moyens et ressources au terrain <ul style="list-style-type: none">▪ Évolution Réajustements <ul style="list-style-type: none">▪ Maturation Espacement des réunions et changement des thèmes Premières évaluations

ANNEXE 3. Support d'entretien⁸² avec les présidents et directeurs des Missions locales

- 1) Si vous devez vous présenter, qu'est-ce que vous diriez de vous ? En quoi consiste le rôle que vous assurez ?
- 2) Le déploiement des Emplois avenir s'est arrêté en 2017. Comment trouvez-vous le dispositif ?
- 3) Comment trouvez-vous le nouveau dispositif des Emplois francs ?
- 4) Pourriez-vous m'expliquer comment se passe la mise en place des dispositifs en Missions locales ? Sur le territoire ?
- 5) Quelles sont les difficultés que vous rencontrez en termes de partenariat ? Quelles sont les difficultés de la collaboration avec l'État, la Région, le Département, les Communes ?
- 6) Quels sont les difficultés liées au financement des activités en Missions locales ?
- 7) Intervenez-vous au terrain ? Êtes-vous souvent en contact avec les acteurs au terrain (conseillers d'insertion, public cible) ? Quels sont les enjeux de l'insertion aujourd'hui ?
- 8) Etes-vous satisfait des relations que vous développez avec vos partenaires (voir sociogramme) ? Comment justifieriez-vous votre positionnement et choix sur l'échelle de Likert ?
- 9) Etes-vous satisfait des relations que vous développez avec les autres élus ?
- 10) Comment pensez-vous qu'on pourrait améliorer toutes les difficultés rencontrées ?

ANNEXE 4. Support d'entretien avec les conseillers d'insertion

- 11) Si vous devez vous présenter, qu'est-ce que vous diriez de vous ?
- 12) En quoi consiste le positionnement des jeunes sur le dispositif des Emplois d'avenir ? Sur le dispositif des Emplois francs ? En quoi consiste l'accompagnement des jeunes dans le cadre de ces dispositifs ?
- 13) Que pensez-vous de la logique d'obligation de résultats ? Arrivez-vous à atteindre les objectifs définis dans ce cadre de ces dispositifs ? Dans le cadre de l'accompagnement

⁸² Le questionnaire est le même qui est adressé aux directeurs des Missions locales avec un réajustement sur certains points en lien avec leurs missions.

des jeunes ? Avez-vous une stratégie particulière qui vous permet d'atteindre tous les objectifs demandés ?

14) Quelles sont les difficultés que vous rencontrez en termes de partenariat avec les autres acteurs du terrain ?

15) Comment pensez-vous qu'on peut améliorer l'insertion des jeunes ?

ANNEXE 5. Support d'entretien avec les jeunes en recherche d'emploi

1) Pourriez-vous vous présenter ? Vous avez quel âge ? Vous cherchez un emploi dans quel domaine ? Depuis combien de temps ?

2) Votre recherche correspond-elle à votre projet professionnel ? Avez-vous déjà changé de projet ? Pourquoi ?

3) Quelle structure vous accompagne, la Mission locale ? Le Pôle emploi ? Avez-vous déjà bénéficié d'un dispositif d'insertion ? Lesquels ? Avez-vous été en emploi grâce au dispositif ?

4) Quels sont vos projets d'avenir ?