



**HAL**  
open science

# La Garantie jeunes du point de vue des missions locales : un modèle d'accompagnement innovant, mais source de bouleversements organisationnels

Nicolas Farvaque, Claire Kramme, Carole Tuchsirer

## ► To cite this version:

Nicolas Farvaque, Claire Kramme, Carole Tuchsirer. La Garantie jeunes du point de vue des missions locales : un modèle d'accompagnement innovant, mais source de bouleversements organisationnels. [Rapport de recherche] n° 102, Conservatoire national des arts et métiers - CNAM; Centre d'études de l'emploi et du travail - CEET. 2016, 137 p. hal-02306049

**HAL Id: hal-02306049**

**<https://cnam.hal.science/hal-02306049>**

Submitted on 4 Oct 2019

**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.

# 102 **La Garantie jeunes du point de vue des missions locales :** un modèle d'accompagnement innovant, mais source de bouleversements organisationnels

---

Novembre  
2016

Nicolas Farvaque,  
Claire Kramme,  
Carole Tuchsirer

## Rapport de recherche

**Ceet - Centre d'études de l'emploi et du travail**

« Le Descartes »  
29, promenade Michel Simon  
93166 Noisy-Le-Grand CEDEX  
Téléphone : (33) 01 45 92 68 00  
Télécopie : (33) 01 49 31 02 44  
[www.cee-recherche.fr](http://www.cee-recherche.fr)

# La Garantie jeunes du point de vue des missions locales :

un modèle d'accompagnement innovant, mais source  
de bouleversements organisationnels

NICOLAS FARVAQUE (COORD.)  
*Orseu*

CLAIRE KRAMME  
*Consultante*

CAROLE TUCHSZIRER  
*Cnam, Lise (UMR Cnars 3320),  
Centre d'études de l'emploi et du travail*





Directrice de publication : **Christine Erhel**

ISSN 1629-7997  
ISBN 978-2-11-139594-7

**La Garantie jeunes du point de vue des missions locales :**  
un modèle d'accompagnement innovant,  
mais source de bouleversements organisationnels

**SYNTHÈSE**

Ce rapport d'évaluation a pour but d'étudier la mise en œuvre de la Garantie jeunes (GJ) du point de vue des missions locales (ML), opérateurs du dispositif. Nous nous basons sur des observations et entretiens auprès de huit missions locales dans trois départements.

**Le dispositif de la GJ a représenté un facteur de changement important dans les ML mais celles-ci ont été réactives et flexibles.** La logique expérimentale a de fait été très cadrée. Le dispositif est très innovant : accompagnement collectif de cohortes puis accompagnement individuel, logique de *work first*, présence d'une allocation monétaire, etc. Ces innovations ont été globalement appréciées au sein des ML, ce qui est un facteur de succès dans sa mise en œuvre. La finalité du dispositif n'est donc pas remise en cause. Toutefois, la mise en œuvre de ce changement n'a pas été partout aisée. Le sentiment est que la logique d'expérimentation a été limitée. Le déploiement de la GJ a été davantage perçu, dans l'esprit des acteurs, dans une logique industrielle : il s'agissait moins d'expérimenter des pratiques locales innovantes que de tester un « pilote » en vue de son industrialisation progressive. Il y a ainsi eu très peu d'échanges de pratiques entre missions locales, qui auraient permis la diffusion d'une véritable logique d'expérimentation. Le cadre de la mise en œuvre a été assez précis dès le départ, pour les premières vagues. Par effet d'apprentissage, les ML des vagues successives ont tendu à se replier initialement sur des modèles sédimentés. Ce n'est que dans un second temps qu'elles ont pu mieux se saisir du dispositif et de ses marges de manœuvre, en matière d'organisation du travail ou d'organisation des accompagnements collectif et individuel.

**La GJ a produit des effets de focalisation importants.** La mise en œuvre de ce dispositif a concentré toutes les énergies mais aussi toutes les attentions dans les ML, quand bien même seuls 10 % environ des jeunes accompagnés chaque année par le réseau bénéficient actuellement de cette mesure. D'un point de vue symbolique, la GJ est perçue comme une transformation du métier, autant par les directions que les conseillers. Dans cette appréhension d'un métier qui évolue, c'est la nouveauté de l'accompagnement collectif qui représente le principal changement. L'injonction du cahier des charges à réaliser de l'accompagnement collectif a cristallisé des inquiétudes au démarrage. Les ML ont bénéficié de ressources, notamment des formations sur ce sujet, des kits de mise en œuvre et le retour des ML des premières vagues.

**La mise en œuvre de ce cahier des charges a réclamé des investissements multiples, d'abord matériels,** dont il semble que le coût réel en particulier pour les plus grandes ML n'ait pas correctement été anticipé. Mais elle a aussi réclamé **des investissements humains et organisationnels**, difficilement chiffrables, mal financés : mise en place de nouvelles unités de travail et de nouveaux modes de management, nouveaux *process* de travail, nouvelles méthodes de communication, formation pratique et sur le tas, etc. La GJ représente en termes quantitatifs un accroissement de l'ordre de 15 à 20 % des effectifs. Elle entraîne de nouvelles méthodes de travail innovantes, comme le mode « binôme ». Elle impose une nouvelle gestion des flux (nouvelles cohortes à programmer et intégrer, puis à accueillir physiquement dans des locaux souvent inadaptés) et des stocks (présence quotidienne de groupes de jeunes, alors que les ML avaient rationalisé un modèle d'accueil sur rendez-vous planifiés). Elle implique enfin de nouvelles façons de travailler. Le suivi collectif de personnes correspond à une autre approche du « travail sur autrui ». La plupart des ML ont recruté des conseillers en provenance d'autres cultures professionnelles. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que le dispositif exerce un effet de focalisation symbolique et soit un facteur de transformation des organisations.

**L'accompagnement collectif est aujourd'hui une méthode acceptée tant sur la forme que sur le fond.** Travailler en groupe au début de la relation d'un an, sur une durée moyenne de six semaines, fait sens. Cela permet d'accéder à une meilleure connaissance des jeunes. L'entretien indi-

viduel ne permet pas de réaliser le même diagnostic et le même suivi. L'accompagnement collectif procure des effets positifs sur les jeunes en termes de redynamisation. La GJ participe à la fourniture de « confiance en soi », instrument essentiel de la recherche d'emploi et plus largement de la capacitation et de la (re)construction de l'individualité. L'expérience de la GJ permet de penser que l'introduction de pratiques collectives, sous la forme de « sas » en groupes, aurait également du sens pour un grand nombre de jeunes des missions locales en amont d'une relation plus individualisée. Dans le cadre des perspectives actuelles sur un accompagnement unifié, il faut cependant prendre le temps de construire avec les ML ces modèles d'intervention et s'appuyer sur leur savoir-faire et marges de manœuvre, plutôt que de créer de nouvelles prescriptions.

**Se pose aujourd'hui la question de l'articulation entre cet accompagnement collectif et l'accompagnement individuel.** « *L'après-six semaines* » a été nettement moins pensé ou cadré en amont. Il existe un risque de sursollicitation des conseillers par les jeunes pour qui la proposition de la GJ ne fonctionne justement pas (difficultés dans l'accès à l'emploi). Des conseillers sont parfois démunis entre le respect du contrat qui les engage (mettre le plus souvent possible les jeunes en entreprise, offrir un suivi intensif), l'étendue des difficultés individuelles, sociales ou psychologiques (y compris dans l'incapacité de remobiliser certains jeunes) et les contraintes non-individuelles (état du marché du travail local, lieux de stages possibles, etc.). Se pose également dans ces cas la question de « *l'après-douze mois* » : qu'offrir à ces jeunes, quels leviers d'action pour les conseillers ?

Toujours en ce qui concerne le sens et la pratique de l'accompagnement, **la visée de multiplier les expériences professionnelles** (*work first*) est également suivie et n'est pas non plus controversée en tant que projet global. **Reste la question de la levée des freins et de l'accompagnement global.** La « doctrine » de la GJ fait valoir de façon quelque peu dogmatique que la levée des freins ne doit plus être conçue comme un préalable systématique à la mise en expérience professionnelle. Une partie de cette logique est contestée. Certains jeunes les plus désaffiliés ont des difficultés à tenir les emplois. Pour d'autres jeunes, ces situations professionnelles sont mobilisatrices. La difficulté est de faire valoir la GJ comme un dispositif adapté pour l'ensemble des jeunes vulnérables, en raison des freins à l'emploi importants rencontrés par certains. Se pose ainsi la question des critères d'entrée dans le dispositif, et des formes d'évaluation du « bien-fondé » de la GJ pour chaque jeune pris dans son individualité. Pour ces jeunes vulnérables, la Garantie jeunes représente le seul moyen d'accéder à un revenu de subsistance, mais la mise en emploi immédiate est une méthode remise en question tant sur le fond (utilité pour le jeune) que sur la forme (difficultés à solliciter les employeurs pour qu'ils offrent des périodes d'immersion à ces jeunes avec des problèmes/handicaps sociaux lourds par exemple).

La philosophie du *work first* correspond à une orientation des ML de plus en plus tournée vers les entreprises. Néanmoins dans le cadre de la GJ, **les relations avec les employeurs locaux sont peu capitalisées.** Les équipes en charge de la GJ se sont peu appuyées sur l'expérience accumulée par les équipes « emploi » ou « relations entreprises ». La GJ n'entraîne pas de réelle intervention sur la demande de travail et les méthodes de recrutement des employeurs, alors que c'était un objectif. Les employeurs qui recrutent les jeunes de la GJ en immersion agissent essentiellement selon un registre civique. Toutefois, des partenariats locaux formalisés et stabilisés avec certaines entreprises locales peuvent être observés. Celles-ci prennent parfois l'initiative, dans une logique de création de « vivier » et de *sourcing*, en particulier les agences d'intérim.

À ce stade de l'avancement du dispositif, alors que sa généralisation a été confirmée pour début 2017, notre analyse de la mise en œuvre à un stade « préindustriel » soulève **plusieurs points de difficultés.**

**Le premier point concerne la question de l'entrée dans le dispositif.** Fin mars 2016, environ 55 000 jeunes bénéficient ou ont bénéficié de l'accompagnement GJ offert par les ML. Parvenir à un volume de 100 000 ou 150 000 jeunes bénéficiaires en 2017 représenterait a minima un doublement de l'effort réalisé par les ML alors qu'elles sont déjà bloquées par le flux et que les partena-

riats de repérage locaux sont déjà bien activés. Il est indispensable aujourd'hui de clarifier quelles seront les conditions à remplir pour entrer dans le dispositif généralisé et étendu. Il serait utile de préciser les critères de vulnérabilité et de prendre en compte les situations de jeunes moins vulnérables que ce que précisent les textes ou les jurisprudences locales, mais durablement éloignés de l'emploi et qui pourraient être remis en selle avec cet accompagnement. En ce qui concerne la question du pilotage par objectifs, il ne nous paraît pas possible de doubler les volumes d'entrée, à moins d'un assouplissement des critères. Une enveloppe d'entrées possibles à la main des missions locales, hors critères, pourrait être définie. Faire intervenir de nouveaux opérateurs risque de multiplier des effets de captation sans élargir la base du public-cible.

**Le second point concerne la charge de travail.** Augmenter les objectifs en termes d'entrées conduit mécaniquement, dans la construction du dispositif, à des impacts organisationnels et à un accroissement de la charge. Il faut plus de locaux, de nouveaux recrutements, etc. On voit mal les ML devoir se reposer la question de nouveaux locaux étant donné les difficultés initiales. Il faudra donc préciser la relation entre l'évolution des volumes d'entrées, le cas échéant, et le modèle organisationnel. Mais à l'inverse, il n'est pas envisageable de poser des objectifs supplémentaires aux ML sans leur accorder plus de moyens et de ressources. L'enjeu est d'éviter une dégradation de la qualité du travail par une pression accrue sur les équipes (nouvelles contraintes sans moyens renforcés). Est annoncé dans un juste souci de simplification un « Parcours d'accompagnement contractualisé » unique dont la GJ sera une modalité, a priori la modalité la plus intensive. Ces changements permanents des règles d'encadrement produisent une instabilité organisationnelle, au risque de l'essoufflement.

**L'enjeu est bien – dernier point de vigilance – celui de la qualité du travail réalisé auprès des jeunes accompagnés.** L'emprise du travail de back-office est un facteur de qualité empêchée. Si ces multiples tâches administratives sont faites par les conseillers, cela se fait au détriment du « vrai travail », celui d'accompagnement. Si ces tâches sont confiées à des postes support, alors cela vient dégrader un modèle financier déjà instable. Les contraintes de redevabilité administrative, exponentielles dans un contexte de promesse de simplification des dispositifs, ressortent de l'ordre de l'incompris.

**Assurer une qualité du travail pour les conseillers, renforcer la soutenabilité économique et la stabilité organisationnelle des structures** nous paraît être une série de chantiers prioritaires et indispensables à conduire *avec* les missions locales.

### **Remerciements**

*Nous remercions l'ensemble des personnes interrogées dans le cadre de cette étude.*

*Merci aux responsables et conseillers des missions locales de nous avoir accueillis et de leur grande disponibilité.*

Contact :  
Nicolas Farvaque  
ORSEU  
3 rue Bayard – 59000 LILLE  
Tél : 03.20.47.15.24  
[n.farvaque@orseu.com](mailto:n.farvaque@orseu.com)

# Sommaire

---

<b>Introduction .....</b>	<b>11</b>
<b>Le dispositif Garantie jeunes, un dispositif innovant.....</b>	<b>12</b>
<b>Le dispositif Garantie jeunes : de multiples référentiels nouveaux pour le travail d'insertion .....</b>	<b>14</b>
<b>Problématique évaluative et méthodologie .....</b>	<b>18</b>
<b>Terrains monographiques et méthode d'enquête.....</b>	<b>21</b>
<b>Partie 1. La mise en œuvre organisationnelle de la Garantie jeunes : un changement majeur dans les organisations du travail.....</b>	<b>25</b>
<b>1. Une problématique de « traduction ».....</b>	<b>25</b>
<b>2. La mise en œuvre de la Garantie jeunes : un impact sur les organisations du travail .....</b>	<b>26</b>
<b>3. Les choix organisationnels réalisés par les structures de l'échantillon .....</b>	<b>27</b>
3.1. <i>Pour la ML EGLISE (vague 1), un changement qui est venu percuter le modèle organisationnel ..</i>	<i>27</i>
3.2. <i>ML CHATEAU (vague 2) : un changement majeur, une GJ entièrement délocalisée .....</i>	<i>29</i>
3.3. <i>ML ECOLE (vague 2) : l'insertion sereine d'un nouveau dispositif en interne pour une petite ML rurale .....</i>	<i>31</i>
<b>4. Synthèse.....</b>	<b>33</b>
4.1. <i>Une mise à distance des équipes GJ.....</i>	<i>33</i>
4.2. <i>Des changements RH et matériels importants .....</i>	<i>34</i>
4.3. <i>Le management de la GJ .....</i>	<i>36</i>
4.4. <i>L'impact symbolique du changement .....</i>	<i>36</i>
<b>Partie 2. Le repérage des jeunes « NEETs » vulnérables .....</b>	<b>39</b>
<b>1. Un dispositif mettant l'accent sur les « entrées » .....</b>	<b>39</b>
1.1. <i>Les catégories du ciblage .....</i>	<i>39</i>
1.2. <i>La définition des objectifs d'entrée .....</i>	<i>41</i>
1.3. <i>L'impact de ces objectifs d'entrée .....</i>	<i>41</i>
<b>2. L'évolution des partenariats .....</b>	<b>42</b>
2.1. <i>Le renforcement des partenariats avec les acteurs institutionnels du SPET .....</i>	<i>42</i>
2.2. <i>La création ou l'investissement de nouveaux partenariats.....</i>	<i>43</i>
<b>3. Comprendre les difficultés du repérage .....</b>	<b>43</b>
3.1. <i>La portée de ces partenariats en matière de repérage .....</i>	<i>43</i>
3.2. <i>La problématique des « jeunes déjà connus » .....</i>	<i>48</i>
<b>4. Éligibilité, tri et sélection à l'entrée de la GJ .....</b>	<b>52</b>
4.1. <i>Des jeunes « mobilisables » ? Le critère de la motivation .....</i>	<i>52</i>
4.2. <i>Les freins à l'emploi.....</i>	<i>55</i>
4.3. <i>Des phénomènes d'auto-sélection et de déperdition .....</i>	<i>58</i>
4.4. <i>Le passage à un repérage sur flux.....</i>	<i>59</i>
<b>Conclusions .....</b>	<b>60</b>

<b>Partie 3. Le fonctionnement des commissions .....</b>	<b>63</b>
<b>1. Organisation des commissions .....</b>	<b>63</b>
<b>2. Les commissions locales, lieu d’instruction des dossiers .....</b>	<b>65</b>
2.1. <i>Les COL ne sont « pas là pour refuser » : une instance non sélective .....</i>	<i>65</i>
2.2. <i>Une procédure arrêtée, renvoyant à la COD les cas complexes .....</i>	<i>68</i>
<b>3. Les commissions départementales, lieu de production de jurisprudences .....</b>	<b>70</b>
3.1. <i>Des apprentissages et la production d’une jurisprudence.....</i>	<i>72</i>
<b>4. Le rôle des Direccte .....</b>	<b>73</b>
<b>5. Quelle prise en compte de l’individualité des cas ? .....</b>	<b>74</b>
<b>Conclusions : des entrées peu sélectives aujourd’hui, quels critères dans l’optique d’une généralisation ? .....</b>	<b>78</b>
<b>Partie 4. L’accompagnement des jeunes et la gestion des promotions.....</b>	<b>81</b>
<b>1. Organiser le travail en collectif .....</b>	<b>81</b>
<b>2. La division du travail entre conseillers GJ .....</b>	<b>83</b>
<b>3. Les six semaines d’accompagnement collectif .....</b>	<b>83</b>
<b>4. La place de la recherche d’une immersion .....</b>	<b>88</b>
<b>5. L’après-six semaines : une difficile maîtrise des temps .....</b>	<b>89</b>
<b>Conclusions .....</b>	<b>92</b>
<b>Partie 5. La médiation active : un référentiel complexe à opérationnaliser.....</b>	<b>93</b>
<b>1. Un objectif de transformation de la relation aux jeunes et à l’entreprise.....</b>	<b>94</b>
<b>2. Une transformation de la relation au jeune davantage qu’une transformation de la relation à l’entreprise.....</b>	<b>96</b>
2.1. <i>La traduction du concept de « médiation active » .....</i>	<i>96</i>
2.2. <i>L’accompagnement collectif transforme les jeunes.....</i>	<i>96</i>
2.3. <i>Des organisations et une conduite du changement centrées sur la relation au jeune davantage que la relation à l’entreprise.....</i>	<i>98</i>
<b>3. Comment solliciter les entreprises et avec quels supports d’intéressement ? .....</b>	<b>102</b>
3.1. <i>Un réseau constitué par les jeunes .....</i>	<i>102</i>
3.2. <i>Les agences d’intérim, nouveaux partenaires centraux des ML .....</i>	<i>104</i>
3.3. <i>D’autres cas de réseaux de coopération locaux .....</i>	<i>106</i>
3.4. <i>Le nonaccès à l’IAE.....</i>	<i>107</i>
3.5. <i>Quelles médiations possibles avec les employeurs ? Les supports d’intéressement des ML.....</i>	<i>108</i>
<b>Conclusions .....</b>	<b>112</b>
<b>Partie 6. Contraintes administratives et de redevabilité : l’impact sur le travail réel et le modèle économique des ML.....</b>	<b>115</b>
<b>1. Des contraintes administratives croissantes et des règles changeantes .....</b>	<b>115</b>
<b>2. Préparation des commissions et gestion des sanctions.....</b>	<b>119</b>

3. Un travail de <i>back office</i> qui empiète sur l'essentiel .....	120
4. L'impact économique et social des procédures de redevabilité .....	121
Conclusions .....	123
<b>Conclusions .....</b>	<b>125</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>132</b>





# INTRODUCTION

---

## **La présente étude d'évaluation porte sur l'analyse de la mise en œuvre locale du dispositif Garantie jeunes (GJ) et l'évolution des pratiques d'accompagnement au sein des missions locales.**

Le dispositif Garantie jeunes a été initié en décembre 2012 dans le cadre de la Conférence nationale contre la Pauvreté et l'Inclusion Sociale. Il s'inscrit dans le Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté adopté lors du Comité interministériel de lutte contre les exclusions du 21 janvier 2013.

Le décret n° 2013-880 du 1<sup>er</sup> octobre 2013 prévoit l'institution à titre expérimental de la Garantie jeunes. L'expérimentation a débuté en novembre 2013 dans 10 territoires.<sup>1</sup> À la suite de la Grande conférence sociale du 8 juillet 2014, l'expérimentation a été étendue à 72 nouveaux territoires volontaires en 2015. Plus de 270 missions locales participaient ainsi à la mise en œuvre du dispositif courant 2015. En 2016, 19 départements supplémentaires rejoignaient le dispositif. Au cours des deux années 2015 et 2016, le dispositif s'est donc progressivement généralisé tout en gardant son aspect expérimental, du moins d'un point de vue juridique puisque la Garantie jeunes n'est pas encore inscrite dans la loi. En mars 2016, la ministre du Travail Myriam El-Khomri a annoncé la généralisation de la Garantie jeunes en 2017, dans le cadre du projet de loi « Travail ».

**L'évaluation de l'expérimentation était prévue dès son lancement et devait initialement porter sur la « phase pilote ».**<sup>2</sup> Elle porte in fine sur une mise en œuvre déjà bien avancée, autant temporellement (plus de deux ans et demi d'expérience pour les premiers territoires de la vague 1) que géographiquement (seule une minorité de missions locales n'ont pas encore expérimenté le dispositif).

L'évaluation de la Garantie jeunes porte au global sur cinq axes.

1. Quantifier et caractériser le public éligible de la GJ ;
2. Décrire les parcours des jeunes, le rôle des contrats d'engagement réciproque ;
3. Décrire le fonctionnement des partenariats locaux et leur évolution ;
4. Identifier et comprendre les changements sur les pratiques d'accompagnement des missions locales ;
5. Mesurer l'impact de la GJ sur les parcours d'insertion sociale et professionnelle et les conditions de vie.

Notre étude porte sur les axes 3 et 4 et s'est ainsi concentrée, dans une démarche qualitative, sur **le versant organisationnel et professionnel de la mise en œuvre dans les missions locales**. Une seconde étude qualitative (Loison-Leruste *et al.*, 2016) porte sur les axes 2 et 5, à savoir ce que fait la GJ sur les parcours des jeunes, en se basant notamment sur des entretiens auprès de bénéficiaires. Enfin, une étude quantitative menée à partir d'une enquête téléphonique permet de mieux décrire le public bénéficiaire de la GJ (axe 1) mais aussi d'analyser les parcours dans une démarche longitudinale et statistique.

Notre travail s'est basé sur trois études monographiques (présentation ci-dessous). Le but de ce rapport est d'éclairer le Comité Scientifique de la Garantie jeunes sur la mise en place du dispositif dans les territoires expérimentaux, dans le contexte de sa généralisation annoncée.

---

<sup>1</sup> Bouches-du-Rhône (Marseille), Réunion, Seine-Saint-Denis (Est ensemble), Vaucluse, Lot-et-Garonne, Allier associé au Puy-de-Dôme, Finistère, Eure, Aude, Vosges.

<sup>2</sup> M. Gurgand, E. Wargon, « Garantie jeunes », rapport du groupe de travail, mai 2013 ; DGEFP, « Garantie jeunes », présentation au CNLE, 30 mai 2013.

## LE DISPOSITIF GARANTIE JEUNES, UN DISPOSITIF INNOVANT

### Présentation du dispositif

Le dispositif expérimental de la Garantie jeunes a pour objet « d'amener les jeunes en situation de grande précarité vers l'autonomie par l'organisation d'un parcours d'accompagnement global, social et professionnel, vers et dans l'emploi ou la formation » (art. 1 du décret). La GJ comporte :

- un accompagnement individuel et collectif des jeunes par les missions locales, permettant l'accès à une pluralité d'expériences professionnelles et de formations, en vue de construire ou de consolider un projet professionnel,
- une garantie de ressources *via* le versement d'une allocation d'un montant mensuel de 461 euros depuis début 2016.

**Le premier élément** du dispositif – conforme aux autres dispositifs nationaux, au niveau européen, de Garantie pour la jeunesse et à la recommandation du Conseil de l'UE (2013) – repose sur le principe **d'une relation contractuelle entre la ML et à travers elle le service public de l'emploi, et le jeune concerné.**<sup>3</sup> Les deux parties signent un contrat qui définit leur engagement mutuel. Ce contrat est conclu pour un an et peut être renouvelé une fois. L'accompagnement et le suivi ont été confiés au réseau des missions locales (environ 450 instances sur le territoire). Cet accompagnement a été repensé dans sa démarche et les outils. En particulier, la présence d'une phase d'accompagnement collectif introduit une nouveauté importante pour les conseillers de mission locale. L'étude de la mise en œuvre de cet accompagnement contractualisé est donc particulièrement importante pour saisir les changements organisationnels et professionnels occasionnés par ce nouveau dispositif. Par ailleurs, la logique de la GJ est de développer autant que possible les « rencontres » entre les jeunes bénéficiaires et les employeurs, par le biais de contrats de travail ou d'immersions en entreprises. L'évaluation du travail réalisé par les missions locales, dont dépend une partie de leur financement, porte ainsi sur les sorties positives ou le nombre de jours en emploi ou en immersion réalisés par les jeunes (voir plus bas). Le dispositif repose sur une normativité forte, considérant les situations d'emploi ou d'immersion comme centrales dans le processus d'accompagnement. Ce faisant, cette philosophie dite du « *work first* » modifie fortement les attendus du travail d'insertion et d'accompagnement, comme nous le détaillons ci-dessous.

**Le second élément concerne l'aide financière.** Il s'agit d'un élément original et innovant qui n'existe sous cette forme dans aucun des autres dispositifs européens de Garantie pour la jeunesse (Bussi, Geyer, 2013). Il s'agit d'une allocation mensuelle actuellement de 461 € déterminée d'après les ressources de chacun. Cette allocation peut être cumulée avec un salaire allant jusqu'à 300 € maximum, et est réduite au-delà de ce seuil (elle peut être maintenue de manière dégressive jusqu'à l'équivalent de 80 % du salaire minimal brut, à savoir 1 165 €). L'intégration de cette allocation a été décidée au vu du fait que, jusqu'à récemment, les jeunes n'ayant pas atteint leurs 25 ans n'avaient pas le droit de bénéficier du revenu de solidarité active (RSA) (à moins d'avoir travaillé au moins

---

<sup>3</sup> Le dispositif de la GJ se positionne dans un contexte européen. Les États-membres de l'Union européenne ont endossé le principe d'une « Garantie pour la jeunesse », traduite dans une recommandation du Conseil de l'UE du 23 avril 2013.<sup>3</sup> Cette recommandation définit le principe d'une intervention précoce pour les jeunes ni en emploi, ni en éducation ou en formation (jeunes « NEETs »). L'article 5 de ce texte précise : « L'expression «garantie pour la jeunesse» renvoie à une situation dans laquelle les jeunes se voient proposer un emploi de qualité, une formation continue, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivant la perte de leur emploi ou leur sortie de l'enseignement formel. Une offre portant sur une formation continue pourrait aussi prévoir des programmes de formation de qualité conduisant à une qualification professionnelle reconnue. »

A la suite de cette recommandation, les autorités françaises ont présenté en décembre 2013 un « Plan national Garantie Jeunesse ». Ce plan national offre une approche globale pour traiter la problématique liée à l'insertion professionnelle des jeunes. Il inclut notamment le renforcement et l'élargissement de mesures d'insertion déjà existantes, et introduit le nouveau dispositif dit « Garantie Jeunes », conçu par les travaux préparatoires cités ci-dessus (rapport Gurgand-Wargon) et défini par le décret du 1<sup>er</sup> octobre 2013. La Garantie jeunes figure donc dans la démarche d'un plan global dont l'intitulé (« Garantie Jeunesse ») peut porter à confusion.

deux ans ou d'avoir des enfants à charge). Le montant de l'allocation est proche du revenu minimal alloué à une personne seule.<sup>4</sup>

D'un point de vue juridique, il est important de noter que **la GJ n'a pas été conçue comme un « droit »** dans le sens où celle-ci serait systématiquement mise en place pour toute personne entrant dans le public cible. Bien au contraire, il s'agit d'un outil discrétionnaire inclus dans le cadre d'une relation contractualisée et proposé à des jeunes sélectionnés par une commission locale spécifique.

L'entrée dans le dispositif implique **une démarche volontariste** entre le jeune et la mission locale. Les engagements respectifs font l'objet d'un contrat conclu pour une durée maximale d'un an, renouvelable 6 mois au cas par cas. Le jeune et la ML signent un contrat d'engagement réciproque. En ce sens, la GJ perpétue la logique de contractualisation née avec le RMI et relayée sous diverses formes par les missions locales, dans le cadre de l'accompagnement global et de la mise en œuvre de dispositifs (TRACE, CIVIS notamment).

### **L'identification des jeunes « NEETs » vulnérables**

La GJ s'adresse aux publics suivants :

- Jeunes de 18 à 25 ans,
- n'étant ni en situation d'emploi, ni en études, ni en formation (NEET),
- en situation de vulnérabilité, de précarité ou de pauvreté.

Le premier critère d'éligibilité peut être élargi aux jeunes de 16 à 18 ans si leur situation est particulièrement fragile et s'ils sont confrontés à un risque d'exclusion.

Le deuxième critère – la catégorie NEET – a été utilisé sous cette forme pour la première fois dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique nationale d'insertion. Cette catégorie, définie pour la première fois au Royaume uni à la fin des années 1990, a été reprise comme catégorie statistique au niveau européen au cours de la décennie suivante (dans les travaux de *Eurofound*) puis comme catégorie d'action des institutions européennes, notamment actuellement la DG Emploi de la Commission européenne. Ce critère de « NEET » aborde la question de la vulnérabilité juvénile par une autre approche que celle du taux de chômage, par définition réservée aux jeunes actifs cherchant une activité. Devant les difficultés grandissantes, en France et en Europe, pour les jeunes d'accéder à un premier emploi stable, certains peuvent se réfugier dans l'inactivité. D'un concept statistique visant à appréhender autrement les difficultés relatives à l'entrée sur le marché du travail, ce concept de NEET est devenu une catégorie d'action dans la mesure où le fait d'être durablement « NEET » entraîne un risque d'exclusion sociale marqué. Habituellement élaborées en référence aux « jeunes éloignés du marché du travail » ou « jeunes avec des difficultés particulières », puis plus récemment en référence à la catégorie instituée du « décrochage scolaire », les politiques d'insertion portées notamment par le réseau des ML renvoient ainsi avec la GJ à une nouvelle cible. Nous nous interrogerons sur la portée pratique et opérationnelle de ces nouveaux contours du ciblage.

Le troisième et dernier critère est de son côté lui aussi assez nouveau. C'est la première fois qu'une politique d'emploi ou d'insertion professionnelle destinée aux jeunes et mise en œuvre par les ML inclut de manière explicite un critère de « vulnérabilité » partiellement lié aux ressources financières du jeune concerné et de sa famille. Jusqu'à présent, seules les difficultés personnelles eu

---

<sup>4</sup> Des réformes ont récemment été adoptées pour ouvrir l'accès des jeunes aux dispositifs de protection sociale. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, toute personne travaillant peut percevoir une « prime d'activité » à partir de 18 ans. Il s'agit d'une prime de retour à l'emploi qui correspond par exemple à 246 euros pour un emploi à temps partiel rémunéré (0,5 fois le revenu minimal). La nouveauté est que les jeunes actifs ont désormais le droit de bénéficier de cette mesure, ce qui n'était pas le cas des précédentes mesures d'incitation au retour à l'emploi. Ce nouvel élément sera étroitement lié à la mise en œuvre de la Garantie jeunes au niveau local, l'objectif étant d'aider les jeunes bénéficiaires à trouver un emploi. Cette prime d'activité peut donc constituer une incitation et leur assurer une meilleure sécurité une fois que le jeune a réussi à trouver un emploi.

égard au marché du travail (telles qu'un manque de qualifications ou d'expérience, des difficultés sociales dans la sphère de la santé, du logement, de la justice, etc.) étaient prises en compte. Avec la GJ, les ressources financières de la famille sont désormais prises en compte pour pouvoir entrer dans un dispositif d'accompagnement.

Il est ainsi demandé aux missions locales et à leurs partenaires de repérer ces jeunes vulnérables, en vue de leur faire bénéficier de ce dispositif. La mise en œuvre de la GJ s'appuie donc sur les partenariats entre la ML et de multiples acteurs sur le territoire, capables d'orienter les jeunes NEETs vulnérables vers ce nouveau dispositif. L'évolution de ces partenariats figure précisément dans les axes centraux de la commande d'évaluation.

### ***Un accès sur base de volontariat***

L'accès à la Garantie jeunes n'est pas automatique et est basé sur le principe d'une adhésion volontaire<sup>5</sup>. La situation du jeune visé est évaluée par une commission locale installée par le Préfet et composée de différents acteurs, tels que des représentants de l'État, des collectivités locales, les missions locales, mais également d'autres acteurs du domaine des politiques d'insertion sociale et professionnelle. Cette commission se réunit tous les mois. Son rôle est d'identifier et de sélectionner les jeunes pouvant bénéficier de la Garantie jeunes. Cette commission peut également décider de suspendre ou d'arrêter le dispositif d'aide si un jeune ne respecte pas ses engagements, soit d'un point de vue administratif (eu égard à son obligation de déclarer ses ressources chaque mois), soit par rapport aux actions convenues entre le jeune et son conseiller de la mission locale.

En synthèse, le dispositif de la GJ inclut un certain nombre **d'innovations** dans son élaboration :

- L'association d'un accompagnement individualisé et collectif, alors que l'accompagnement traditionnellement réalisé par le service public de l'emploi en général et les ML en particulier est de nature individuelle ;
- Un ciblage sur la catégorie « NEET », dont il reste à voir si elle est opérante en pratique ;
- L'inclusion de critères de vulnérabilité dans le processus de sélection et d'identification des jeunes bénéficiaires.

La GJ charrie également une « approche » innovante de l'accompagnement, que l'on peut évoquer en détaillant ses (multiples) référentiels nouveaux.

## **LE DISPOSITIF GARANTIE JEUNES : DE MULTIPLES RÉFÉRENTIELS NOUVEAUX POUR LE TRAVAIL D'INSERTION**

### ***Un objectif d'autonomie***

Le dispositif GJ est présenté comme **un dispositif d'« autonomisation » du jeune**. Il s'agit d'« amener les jeunes en grande précarité à s'installer de façon autonome dans la vie active », précise un diaporama présenté par la DGEFP<sup>6</sup>. Elle « repose sur l'expression d'une volonté d'autonomisation du jeune » dit le même document. Un autre document issu du Ministère du travail, « Rappels sur les principes de la Garantie jeunes », insiste sur l'objectif d'autonomie du dispositif.

---

<sup>5</sup> Hors situation de co-traitance avec Pôle emploi, l'accompagnement par les ML est lui aussi basé sur le principe de volontariat, ce qui constitue une particularité de la relation au public bénéficiaire des dispositifs portés par ce réseau.

<sup>6</sup> Réunion d'information, 6 septembre 2013.

L'objectif est d'amener les jeunes en situation de grande précarité vers l'autonomie grâce à un parcours dynamique d'accompagnement global social et professionnel, vers et dans l'emploi ou la formation. Ainsi, cette démarche d'un an combine :

- Un accompagnement collectif intensif durant les premiers mois assuré par la mission locale, créant ainsi une réelle dynamique de groupe et préparant les jeunes à l'entreprise
- Des expériences répétées de mise en situation professionnelle sous toutes les formes possibles (stages, petits jobs, apprentissage) permettant au jeune de confronter sa vision de l'entreprise à la réalité, de mûrir son projet professionnel, de découvrir les codes de l'entreprise, d'être autonome dans son appréhension du marché du travail
- Un accompagnement individuel tout au long de l'année assuré par la mission locale
- Une aide financière mensuelle (montant équivalent au RSA) permettant au jeune de gagner en autonomie

source : Ministère du travail, « Rappels sur les principes de la Garantie jeunes », [travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/liste\\_territoires\\_-\\_garantie\\_jeunes.pdf](http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/liste_territoires_-_garantie_jeunes.pdf)

Le terme d'autonomie est fréquemment rencontré sur le terrain. Il renvoie autant à l'autonomie financière qu'à une liberté relative au marché du travail. Un responsable de la DGEFP, parmi les concepteurs du dispositif, dit également que l'objectif d'autonomie renvoie à l'idée que le jeune puisse se passer des services des missions locales. Le cahier des charges transmis aux équipes des ML précise de la façon suivante :

« L'accompagnement doit permettre au jeune, élément moteur du processus, de développer son « savoir agir ». Il doit l'amener à se projeter dans une trajectoire professionnelle à court et moyen terme, en nouant des collaborations avec les employeurs lui permettant de construire ou de confirmer un projet professionnel. »<sup>7</sup>

Le cahier des charges mobilise une définition longue de l'autonomie, centrée sur un ensemble d'items et de sous-items : autonomie dans la vie quotidienne, capacité de se mettre en action, avoir un socle de compétences nécessaires liées notamment à la connaissance du monde de l'entreprise, maîtrise des savoirs fondamentaux, etc. La notion d'autonomie renvoie donc à un ensemble d'attentes très normatives envers les jeunes, correspondant directement à l'offre de service d'accompagnement mobilisée par la GJ.

L'objectif d'autonomie ou d'autonomisation n'est pas nouveau dans le contexte de l'action de ces structures d'insertion. Sa mise en avant dans la présentation initiale de la GJ souligne que l'objectif du dispositif n'est pas en soi la mise à l'emploi. En quelque sorte, la mise en emploi, par le biais des stages et des périodes en entreprise, doit être mise au service de l'autonomie du jeune.

La notion d'autonomie se comprend aussi par rapport à la présence d'une allocation financière au sein du dispositif, qui permet au jeune « de gagner en autonomie » (encadré ci-dessus). En ce qui concerne la présence d'une allocation financière, la GJ a comme précédent le plus récent l'expérimentation d'un revenu contractualisé d'autonomie (RCA). Les dispositifs CIVIS et avant lui TRACE comportaient également une allocation financière de moindre ampleur. La présence d'une allocation financière dans ces dispositifs d'insertion juvénile prend place dans un modèle hexagonal de protection sociale posant des conditions très restrictives d'accès à une prestation d'assistance sociale pour les moins de 25 ans. Même en situation de chômage massif, les jeunes doivent trouver

---

<sup>7</sup> Cahier des charges de l'accompagnement global et intégré

les moyens de leur autonomie par l'emploi, ou au moyen des solidarités familiales<sup>8</sup>. Cette vision s'appuie sur des années de préconisations « inabouties » sur la création d'une allocation de soutien à l'autonomie des jeunes<sup>9</sup>. En 2002, une « Commission nationale pour l'autonomie des jeunes » s'était réunie et avait rendu un rapport au Premier ministre, proposant une « allocation d'autonomie » couplée à une démarche de formation ou d'accès à l'emploi.<sup>10</sup> Ce rapport insistait sur les particularités du modèle français d'accès à l'autonomie : décohabitation avec les parents précoce mais accès au premier emploi et au premier revenu tardif ; importance des solidarités familiales et des aides publiques notamment sous la forme des emplois aidés. Il proposait un « revenu contractuel d'accès à l'autonomie pour les jeunes en difficulté », lié à une démarche d'insertion.

« lorsqu'un jeune ayant quitté l'école ne trouve pas de travail et que les ressources de la famille sont inférieures à un certain plafond, il pourrait bénéficier d'un revenu contractuel d'accès à l'autonomie et à l'activité, à condition de s'être préalablement engagé à suivre un parcours le menant à la formation ou à l'emploi. L'allocation serait accordée après signature d'un contrat, et non avant ; elle se distinguerait ainsi structurellement d'une formule de RMI jeune, ainsi d'ailleurs que par les trois caractéristiques suivantes : elle bénéficierait d'un fort accompagnement relationnel ; elle serait limitée à deux périodes de 6 mois ; elle serait réservée aux jeunes dont les familles ont des ressources inférieures aux plafonds donnant lieu à l'allocation formation, ou aux jeunes séparés de fait de leur famille. »<sup>11</sup>

Ce revenu d'autonomie était ainsi conçu pour être couplé au programme d'accompagnement renforcé dénommé à l'époque TRACE et destiné aux jeunes les plus en difficulté. D'autres mesures permettant d'agir sur d'autres « leviers » de l'autonomie (notamment dans le champ du logement) étaient préconisées. Par ailleurs, le rapport préconisait de « rendre effectif le droit des jeunes à une expérience professionnelle et à un emploi ». Ce rapport, paru peu de temps avant l'élection présidentielle de 2002, n'a pas eu de suite.

La Garantie jeunes est ainsi le lointain descendant de cette ambition ; elle continue de poser la même question de l'autonomie des jeunes, en balançant entre logique de lutte contre la pauvreté (pour rappel, ce dispositif prend naissance dans le contexte d'un plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté) et logique d'insertion par l'emploi.

### **La médiation active et le work first**

La GJ se fonde sur un nouveau référentiel de l'accompagnement promu par le Ministère du travail, dans lequel le contact avec les entreprises doit être permanent et le plus en amont possible, alors qu'il était bien souvent conçu comme le point d'arrivée d'un parcours séquentiel enchaînant diverses étapes de préparation, mobilisation et de formation. Si l'importance de la formation professionnelle n'est pas invalidée par ce référentiel, il engage de nouvelles pratiques d'actions pour les conseillers comme pour les jeunes en tant qu'acteurs de leur parcours d'insertion et les employeurs comme co-constructeurs de ces parcours. L'intérêt de ces démarches réunies sous le terme de « *work first* » par le Ministère a été débattu et documenté dans le cadre du groupe de travail TARMAC (Technique d'appui au recrutement et médiation pour l'emploi de la DGEFP), qui associait ce principe à une logique de « médiation active »<sup>12</sup>. La médiation active peut se définir, selon

---

<sup>8</sup> Van de Velde, C., 2007, « Autonomie et insertion des jeunes adultes. Une comparaison France-Danemark », *Horizons stratégiques*, Dossier « Les jeunes dans une société vieillissante », La Documentation Française, avril, n.4, p.30-42.

<sup>9</sup> Cichelli V. (2012), « Politiques de soutien à l'autonomie. Quinze ans de préconisations inabouties », in P. Loncle, V. Becquet, C. Van de Velde, *Politiques de jeunesse : le grand malentendu*.

<sup>10</sup> J.-B. de Foucauld (Pdt), Commission nationale pour l'autonomie des jeunes, *Pour une autonomie responsable et solidaire*, Rapport au Premier Ministre, avril 2002.

<sup>11</sup> CNAJ, 2002, « Résumé du rapport », p. 15.

<sup>12</sup> DGEFP (2013), « Techniques d'Appui au Recrutement & Médiation Active », Juin 2013 - Septembre 2013, *Appui au recrutement & Médiations pour l'emploi*. Recueil des travaux préparatoires au séminaire DGEFP du 24 octobre 2013

la typologie proposée par A. Fretel<sup>13</sup>, comme la combinaison d'une posture de l'intermédiaire de l'emploi allant *dans* l'entreprise (par opposition à une posture d'extériorité à elle) et d'une logique de *mise en situation d'emploi* des personnes (par opposition à une logique préparatoire de mise en condition).

Le Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté de 2013 invite à déployer ces stratégies de médiation active et pose donc de nouvelles modalités de définitions du service rendu par la mission locale. Son « offre de service » (terme lui-même assez novateur) est destinée « autant » aux jeunes qu'aux entreprises<sup>14</sup>. Dans le cadre de la Garantie jeunes, la médiation active renvoie à un processus d'engagement entre les employeurs et les intermédiaires de l'emploi, au travers duquel les premiers offrent des terrains d'expérience et d'opportunités de validation voire d'émergence de compétences, tandis que les seconds peuvent concourir à sécuriser les recrutements notamment pour des petites entreprises sans fonction RH structurée ou pour des métiers dits en tension. Il s'agit pour les intermédiaires de « s'immiscer dans les processus de recrutement et la constitution même de l'offre d'emploi »<sup>15</sup>. **La médiation active renvoie ainsi à l'idée de faire émerger un besoin à la fois pour l'entreprise et pour le bénéficiaire dans le contexte d'une mise en situation d'emploi.** Cette approche s'appuie aussi sur différents travaux d'évaluation, comme par exemple les travaux monographiques menés pour la DARES sur le Contrat de Sécurisation Professionnelle<sup>16</sup>.

Travailler autant du côté des jeunes que du côté des entreprises modifie donc fortement le sens du travail des conseillers en insertion. C'est une question centrale posée à l'analyse empirique.

### **Un accompagnement intégré**

Au final, la GJ vise un objectif d'autonomisation défini de façon très précise, et mobilise des registres fortement novateurs et porteurs de prescriptions nouvelles que sont la « médiation active » et la logique « work first », appuyés sur une phase innovante d'accompagnement collectif des jeunes selon une logique de suivi de cohortes. Ce faisant, c'est bien un accompagnement « repensé » qui est porté par ce dispositif ambitieux. Celui-ci se comprend par opposition schématique à un accompagnement classique fondé sur un modèle « linéaire », dans lequel « il s'agit d'amener un jeune qui est prêt dans l'entreprise »<sup>17</sup> par le biais d'un accompagnement « renforcé », « individualisé », basé sur le traitement des « freins à l'emploi ». L'accompagnement repensé s'inscrit dans la pratique de nouvelles « médiations » étendues à l'entreprise.

Le cahier des charges de la GJ précise donc les attendus de ce qui est défini comme un « accompagnement global et intégré » (encadré).

« L'objectif de l'accompagnement est de créer des liens directs, immédiats et privilégiés entre les jeunes et les employeurs, comme vecteurs du développement de l'autonomie sociale et professionnelle des jeunes accompagnés et facteurs de développement économique du territoire.

Elle s'adresse donc tant aux jeunes qu'aux employeurs, dans une approche globale et intégrée, ancrée sur la réalité économique d'un territoire. La démarche s'appuie sur l'identification et la valorisation des points forts et des compétences du jeune acquises dans l'action, y compris dans la sphère non professionnelle (sport, culture, expériences familiales et associatives), transférables aux situa-

<sup>13</sup> A. Fretel, 2012, « Typologie des figures de l'intermédiation. Quelle relation à l'entreprise au-delà de l'impératif adressé aux opérateurs du SPE ? », *Document de travail de l'IREES*, n° 2

<sup>14</sup> Support de formation, Module 1, DGEFP.

<sup>15</sup> DGEFP, op. cit., p. 6.

<sup>16</sup> S. Grimault, A. Fretel, Amnyos, « Enquêtes monographiques sur la mise en oeuvre du contrat de sécurisation professionnelle », Rapport d'étude pour la DARES, n° 187, novembre 2014.

<sup>17</sup> DGEFP, op. cit., p. 18.



tions professionnelles. Elle est complétée par un apport de socle de compétences clefs pour les jeunes qui en ont besoin.

Elle implique également la capacité de la mission locale à développer des relations de confiance avec les acteurs économiques du territoire et à susciter des offres d'emploi non formalisées, notamment des TPE/PME, que la mission locale accompagnera dans la sécurisation de leurs recrutements. »

*Extrait de la Boîte à outils Garantie jeunes – Cahier des charges de l'accompagnement global et intégré*

Dans un premier bilan intermédiaire, le SGMAP (Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique) relève ainsi le **projet général de transformation des pratiques que porte la GJ** : « la DGEFP a pour ambition de faire de la Garantie jeunes une démarche dont les modalités d'accompagnement deviendraient l'offre socle des missions locales dans une logique d'approche décloisonnée des dispositifs, afin d'approfondir la logique de « parcours » d'un jeune vers l'autonomie et l'emploi, et d'en fluidifier les étapes. »<sup>18</sup> Le « décloisonnement » des dispositifs est en effet un des principes actuels de la politique sociale et inscrit dans la convention pluriannuelle entre les ML et l'État. L'idée est ainsi de « sortir d'une logique de dispositif » : « L'entrée dans un parcours d'accompagnement, qui se fait aujourd'hui par dispositif, limite la démarche globale de construction de parcours d'un jeune et entraîne souvent des orientations liées à une logique financière ou d'atteinte d'objectifs. La construction d'un cadre unique de parcours doit conduire à améliorer les réponses apportées aux jeunes et à permettre une meilleure lisibilité des services mobilisables. »<sup>19</sup>

L'optique d'une généralisation de la GJ va ainsi de pair avec une logique de décloisonnement des dispositifs au sein des ML, avec un projet d'accompagnement intégré commun. Il est nécessaire d'avoir ces objectifs d'action publique en tête lorsque l'on évalue la présente expérimentation.

## **PROBLÉMATIQUE ÉVALUATIVE ET MÉTHODOLOGIE**

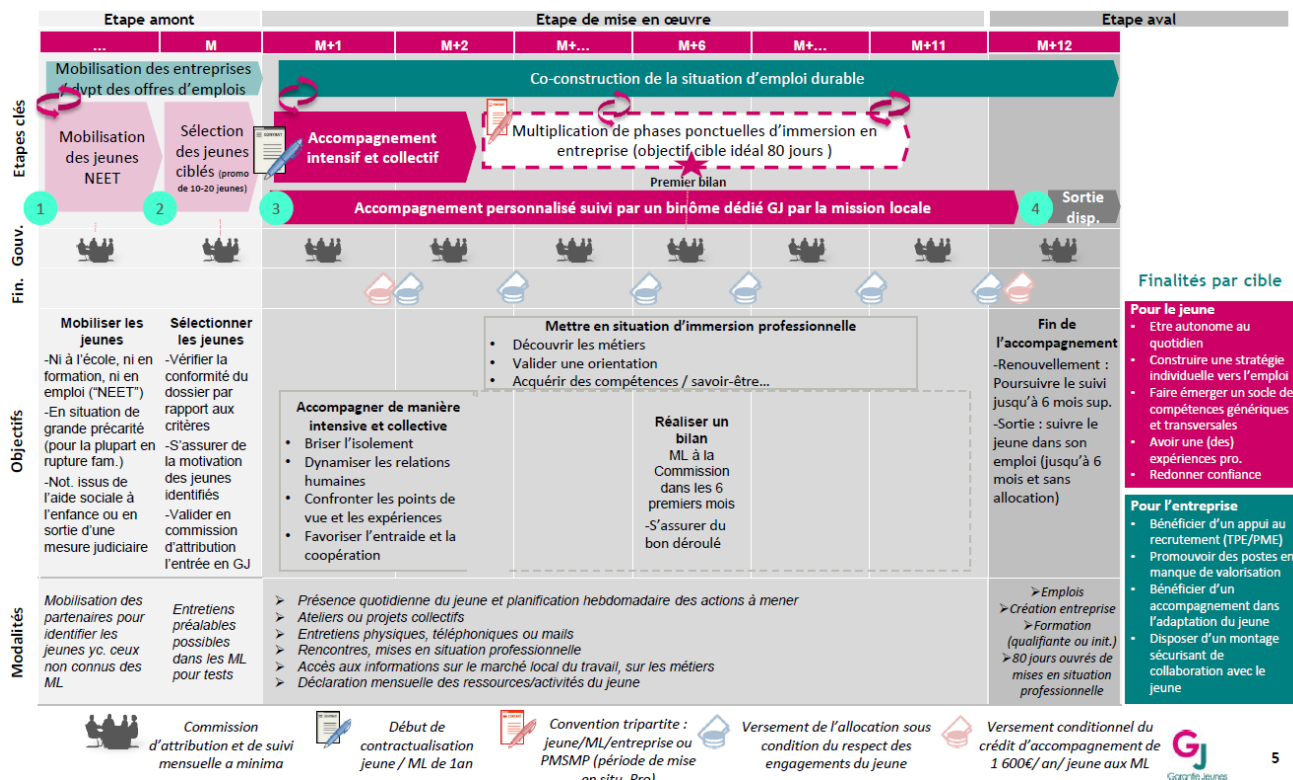
**L'étude porte sur deux principaux axes : 1) l'analyse de la mise en œuvre locale de ce dispositif et le fonctionnement de ces partenariats multi-acteurs, 2) l'évolution des pratiques d'accompagnement au sein des missions locales.** Ces deux axes de recherche permettent d'interroger les modalités locales de traduction des multiples innovations incluses dans le dispositif, à la fois dans le registre institutionnel de la mise en œuvre des politiques d'insertion et dans le registre organisationnel et professionnel des pratiques déployées dans les missions locales. Il s'agit également d'interroger l'opérationnalisation des nouveaux référentiels portés par le dispositif. Si l'on considère le schéma suivant détaillant les différentes étapes de mise en œuvre, l'évaluation porte autant sur les phases « amont » (comment repérer, mobiliser et sélectionner les jeunes) que sur la phase d'accompagnement des jeunes à proprement parler, avec la visée de multiplier les immersions en entreprise.

---

<sup>18</sup> SGMAP (2015), « Déploiement de la Garantie jeunes. Diagnostic SGMAP », juin.

<sup>19</sup> CPO 2015-2018

## Schéma de mise en œuvre de la Garantie jeunes



Source : SGMAP

**Le premier axe à traiter « a pour objectif de comprendre les transformations institutionnelles et organisationnelles engendrées par l'introduction de la Garantie jeunes dans les territoires expérimentaux »** (texte du cahier des clauses particulières). La mise en œuvre de la Garantie jeunes repose en effet sur un ensemble de partenariats évolutifs entre différentes sphères, relevant de l'« insertion professionnelle » (Service public de l'emploi : missions locales, Pôle emploi, etc.), de l'« insertion sociale » (Conseils généraux, CCAS, PJJ, etc.) et la sphère « travail-emploi » (entreprises et employeurs publics, acteurs de la formation professionnelle, etc.).

Les missions locales (ML) ont ici un rôle central. Elles sont en charge de la mise en œuvre de l'accompagnement individuel et collectif des jeunes et organisent l'accès à une pluralité d'expériences professionnelles et de formation. Elles s'appuient sur de multiples partenaires permettant à ce parcours de fonctionner.

Les partenariats portent sur de nombreux aspects : repérage des jeunes NEETs, accompagnement global, accompagnement dans et vers l'emploi, pilotage du dispositif. En ce qui concerne le pilotage de la GJ, il s'agit de décrire les choix opérés localement pour piloter la GJ et coordonner les acteurs, dans un contexte où le cadrage d'ensemble a été posé par décret mais ses modalités concrètes de fonctionnement reposent sur les choix de ses membres en fonction des spécificités du territoire. Une question centrale porte par ailleurs, au-delà de la question du pilotage, sur le repérage des jeunes. Chaque ML a ainsi un objectif d'entrées dans la GJ. Sur quels partenariats les ML s'appuient-elles pour réaliser ces entrées ? S'agissant de jeunes NEETs « vulnérables », comment s'effectue le travail de repérage et d'identification de ces publics ? S'agit-il d'un public nouveau pour les ML ? À qui est proposée l'entrée dans la Garantie jeunes ? Comment s'organisent les relations au sein du service public de l'emploi (relations de la ML avec Pôle emploi, Cap emploi, etc.)<sup>20</sup>, entre la ML et

<sup>20</sup> Sur ce point, voir : F. Sarfati, C. Tuchsirzer, « Evaluation du partenariat renforcé entre Pôle emploi, l'État et le Conseil national des missions locales. Monographie de la région Centre », Centre d'études de l'emploi, février 2014.

ses interlocuteurs « habituels » ou nouveaux (en particulier l'Éducation nationale avec qui des partenariats plus ou mieux formalisés semblent s'établir, mais aussi avec la Défense nationale par exemple dans le cadre du suivi des Journées défense et citoyenneté) ? Y a-t-il des approches différentes entre acteurs sur cette question du repérage ?<sup>21</sup> En matière de sélection, et au-delà des critères administratifs d'éligibilité, il s'agira d'analyser les critères d'entrée : motivation des jeunes, intérêt d'un accompagnement collectif, niveau d'employabilité, jeunes sortis de CIVIS sans solution, etc. Il s'agira en quelque sorte de voir comment le travail des commissions combine la *vérification administrative* des critères d'éligibilité et *des formes de jugement* sur les critères d'entrée.<sup>22</sup>

Enfin il s'agit d'interroger les « partenariats » avec les employeurs – mais peut-on parler de « partenaires » à leur égard ? Le projet de la GJ est précisément de développer l'offre de service des ML vers les employeurs. En quoi cette logique de service (public ? marchand ?) modifie-t-elle à la fois la nature des relations entre la ML et le monde économique local, et les pratiques professionnelles des conseillers ? En interrogeant la place des entreprises dans le dispositif, nous serons amenés à interroger cette notion de partenariat et les pluralités des formes de relations avec les entreprises.

**Le second axe porte sur les évolutions des pratiques professionnelles au sein des missions locales.** Il s'agit ici d'analyser les transformations organisationnelles et professionnelles au sein de ces structures, liées à la mise en place de la Garantie jeunes. Le travail se situera à l'intersection entre une sociologie des organisations (quelles évolutions internes, quelle adaptation au changement)<sup>23</sup> et du travail (évolution du travail réel par rapport au travail prescrit, contraintes et ressources dans le travail, évolutions des représentations et des pratiques), appliquée au domaine de la mise en œuvre locale des politiques d'insertion. Il s'agit d'étudier les dispositifs publics en action.<sup>24</sup>

**Tout nouvel outil de la politique d'insertion doit en effet faire l'objet d'appropriations et de traductions. L'enjeu du travail de terrain a été d'identifier et de comparer des pratiques, et de les placer au regard d'éléments structurels ou environnementaux.** Comment les conseillers des missions locales se sont-ils emparé de la Garantie jeunes et comment l'utilisent-ils ? Comment les multiples nouveautés portées par la Garantie jeunes (garantie de ressources monétaire, accompagnement collectif, logique de médiation active, travail en binôme, etc.) ont-elles été mises en place ou incorporées en pratique ? Quelles ont été les points de blocage ou les difficultés ? Comment les organisations se sont-elles adaptées à l'expérimentation de la Garantie jeunes ? En quoi ce dispositif vient-il modifier la nature de l'accompagnement ? S'agissant d'un processus de changement par le haut ou top-down, quel sens les acteurs du terrain accordent-ils à ces nouveaux prescrits ? Comme nous l'avons écrit ci-dessus, la GJ porte en elle des outils innovants et une normativité forte, invitant à « repenser » l'accompagnement classique réalisé dans les missions locales, la GJ devenant le « socle » de nouvelles façons de faire décloisonnées. Comment les conseillers de ML appréhendent-ils ce changement ? Dans une perspective de sociologie du changement, il est essentiel de prendre en compte les moyens et ressources conférés aux travailleurs pour être en mesure de réaliser ce

---

<sup>21</sup> Comme écrit dans un récent article, « Pôle emploi, les travailleurs sociaux des conseils généraux et les services de la protection judiciaire de la jeunesse interviennent à des degrés divers dans le dispositif pour repérer les jeunes en difficulté. Et chacun a sa propre approche de l'insertion. » X. Sidaner, « La "garantie jeunes" à l'essai dans les missions locales », *Acteurs publics*, 26/02/14.

<sup>22</sup> N. Farvaque, A. Benlemselmi, « La relation d'insertion « travestie » ? Règles et conventions d'action publique face à la mise en œuvre de la Bourse d'Accès à l'Emploi » in C. Euzéby et al. (ed.), *Mondialisation et régulation sociale*, XXIIIe Journées de l'AES, Paris, L'Harmattan, 809-823, 2003 ; Lima L. (2002), « Le droit à l'emploi en action: les conseillers d'insertion sociale et professionnelle des jeunes face à leur mission de prescripteurs de mesures », Colloque « L'action publique au travail », CNAM, 30-31 octobre 2002.

<sup>23</sup> L'optique suivie se situera notamment dans la lignée des travaux de P. Bernoux, 2004, *Sociologie du changement dans les entreprises et les organisations*, Paris : Seuil.

<sup>24</sup> Farvaque N., « L'action publique en faveur de l'insertion des jeunes : dispositifs locaux, administration des politiques et encadrement des intermédiaires », in E. Chatel, T. Kirat et R. Salais (eds.), *L'action publique et ses dispositifs. Institutions, économie et politique*, Paris : L'Harmattan, 289-316, 2005. Sur cet angle de recherche, voir également le récent ouvrage coordonné par sept laboratoires, *Dispositifs publics en action*, 2014, éditions Liaisons.

changement et de lui donner du sens. Il convient également ici de bien relever la nature « expérimentale » du dispositif. En ce sens, s'il s'appuie sur une normativité forte, une « doctrine »<sup>25</sup> et des « outils » (comme indiqué dans le « kit de déploiement »), les opérateurs locaux ne sont pas enjointés à une application uniforme et peuvent expérimenter localement. Quelle est leur capacité d'expérimentation dans un contexte où le déploiement de la mesure a été progressif et continu ?

Au global, ces deux axes interrogent la notion d'accompagnement dans les ML et les représentations portées par les acteurs sur le travail d'accompagnement. La notion elle aussi polysémique d'accompagnement s'est stabilisée, depuis le rapport Schwartz qui a donné naissance au réseau des ML en 1982, sur une approche dite de l'accompagnement « global », prenant en compte l'ensemble des sphères de l'insertion ou de l'exclusion : emploi, formation, mobilité, santé, citoyenneté, logement, etc. L'accompagnement global est un marqueur de l'identité professionnelle des conseillers de ML, qui ne s'est stabilisée que récemment par une convention collective. Comme nous l'avons dit plus haut, la GJ introduit des référentiels nouveaux définissant un accompagnement « repensé ». Un point central dans cette translation de référentiel porte sur la notion de freins à l'emploi : jusqu'ici appréhendés dans une logique linéaire (il faut lever les freins avant de placer les jeunes à l'emploi), ils sont désormais vus dans une approche plus itérative dans laquelle la levée de ces difficultés n'est plus considérée comme un préalable à l'immersion dans l'emploi. Les partenariats (avec la sphère sociale, la sphère de l'entreprise) modifient-ils le sens conféré à cette notion d'accompagnement ? L'expérimentation de la Garantie jeunes permet-elle de définir une nouvelle façon de « penser » l'accompagnement ?

## TERRAINS MONOGRAPHIQUES ET MÉTHODE D'ENQUÊTE

Conformément au cahier des charges de l'enquête évaluative, nous avons retenu trois terrains monographiques. Les noms des ML ont été anonymisés.

Trois principaux territoires ont été retenus dans trois départements différents, issus de trois régions différentes. Sur chacun de ces territoires, nous avons enquêté dans la Mission locale et avons rencontré les principaux partenaires d'action de la ML (les contacts nous étant confiés par les ML ou obtenus par recoupements successifs d'informations). Dans chaque ML, nous avons réalisé des entretiens semi-directifs avec les responsables, les conseillers GJ, les autres conseillers (« conseillers insertion professionnelle », « conseillers relations entreprises », etc.). Nous avons observé en tant qu'observateur non participant à différentes séquences collectives menées dans le cadre de la GJ. Nous avons assisté à une commission locale et une commission départementale par territoire, soit six commissions. Nous avons par ailleurs bénéficié de multiples échanges informels dans ces ML, qui nous ont permis de mieux saisir les évolutions de pratiques mais aussi l'engagement des acteurs. Les directeurs ou certains conseillers ont été sollicités à plusieurs reprises pour des entretiens en face-à-face ou par téléphone.

Sur chacun de ces départements, nous avons par ailleurs approfondi notre enquête par des entretiens complémentaires dans au moins une seconde ML, que nous avons parfois appelé ML-« miroir ». Il s'agissait de considérer le cas d'une autre ML et d'étudier ses choix organisationnels dans le contexte a priori d'une même régulation départementale du dispositif. Dans ces ML-miroirs, les entretiens ont été menés principalement avec les directions ou coordinateurs du dispositif.

Sur l'un des territoires, nous avons par ailleurs eu la possibilité d'assister à un séminaire départemental réunissant l'ensemble des ML (cinq au total). Ce séminaire s'est tenu en mars 2016 et avait pour objectif de faire une « pause » afin d'échanger sur les pratiques. Il réunissait les responsables de la GJ dans les ML et la plupart des conseillers chargés de la mise en œuvre (une trentaine de participants au total). Outre l'intérêt immédiat d'observer ces échanges de pratiques et les interroga-

---

<sup>25</sup> Le terme de doctrine figure dans différents documents d'accompagnement de la DGEFP, notamment le « kit de déploiement »

tions de ces acteurs, ce séminaire nous a permis d'obtenir les contacts de responsables de ML dont certains propos seront également repris dans ce document.

Nous avons ainsi rencontré une soixantaine de personnes dans le cadre d'entretiens formels avec parfois deux ou trois entretiens avec certains de ces acteurs (directeurs, certains conseillers, responsable de Direccte).

### Nombre de personnes rencontrées (missions locales enquêtées à titre principal)

	EGLISE	CHATEAU	ECOLE
<b>Direction ML</b>	2	2	2
<b>Conseillers GJ</b>	2	7	2
<b>Conseillers insertion</b>	2	1	1
<b>Conseillers emploi/CRE</b>	1	2	1
<b>Autre conseillers ML</b>		1	
<b>Préfecture</b>	1		
<b>Dirreccte</b>	1	2	2
<b>Pôle emploi</b>		1	1
<b>Education nationale</b>			1
<b>SPIP</b>			1
<b>PJJ</b>			1
<b>Région</b>		1	
<b>Conseil départemental</b>		2	1
<b>Jeunesse et Sport</b>		1	
<b>Caf</b>			1
<b>Afpa</b>		1	
<b>Cap emploi</b>		1	
<b>Associations (prévention), foyer hébergement</b>	1	1	
<b>CCI, Chambre des métiers, Maison de l'emploi et de la formation</b>	1	1	
<b>Commission locale</b>	X	X	X
<b>Commission départementale</b>	X	X	X
<b>Observation atelier GJ</b>	X	X	X
<b>Autres entretiens et observations participantes</b>			
-	Responsables DGEFP		
-	Tête de réseau UNML		
-	ANDML		
-	Comité de pilotage national GJ décembre 2015		
-	« Peer Review » avril 2016 <sup>26</sup>		
-	Séminaire d'échanges de pratiques, conseillers et directeurs des ML du département de CHATEAU, mars 2016		

### Entretiens complémentaires dans les ML « miroirs »

	PARC	STADE	REPUBLIQUE	CRECHE	MUSEE
<b>Direction ML</b>	1	1	1		1
<b>Conseillers GJ</b>			1	1	

<sup>26</sup> Il s'agit d'un séminaire d'échange entre pays organisé par la Commission européenne. La France présentait la GJ dans ce cadre-là. Nous avons présenté un texte sur la mise en œuvre du dispositif fondé sur nos premières observations.

Les ML sont présentées davantage dans le détail dans la partie suivante qui se concentre sur la mise en œuvre organisationnelle de la GJ. Le tableau suivant présente quelques données de contexte et les objectifs attachés à la GJ.

### Données quantitatives sur les missions locales et la Garantie jeunes

	Département A		Département B		Département C	
	<i>Vague 1 (depuis fin 2013)</i>		<i>Vague 2 (depuis début 2015)</i>		<i>Vague 2 (depuis début 2015)</i>	
	ML enquêtée	ML miroir	ML enquêtée	ML miroir	ML enquêtée	ML miroir
<b>Nom de la ML</b>	<b>EGLISE</b>	<b>PARC</b>	<b>CHATEAU</b>	<b>STADE</b>	<b>ECOLE</b>	<b>REPUBLIQUE</b>
<i>Effectifs moyens 2015</i>	<i>35</i>	<i>28</i>	<i>100</i>	<i>13</i>	<i>18</i>	<i>44</i>
Objectifs d'entrées GJ 2014	281	169	Territoires non couverts			
Réalisés 2014	176	100				
Objectifs 2015	221		700	100	100	295
Réalisés 2015	189		677	85	101	217
Objectifs 2016			700	85	100	230
			Autres ML mentionnées dans le texte : ML CRECHE ML MUSEE			



## Partie 1

# LA MISE EN ŒUVRE ORGANISATIONNELLE DE LA GARANTIE JEUNES : UN CHANGEMENT MAJEUR DANS LES ORGANISATIONS DU TRAVAIL

---

### 1. UNE PROBLÉMATIQUE DE « TRADUCTION »

Cette partie s'intéresse à la mise en œuvre du dispositif Garantie jeunes dans les missions locales observées. Tout dispositif public fait l'objet de traductions et d'interprétations dans sa mise en œuvre au niveau des agences locales. Celles-ci sont parfois considérées comme des lieux où se crée une nouvelle « bureaucratie de terrain » (*street-level bureaucracy*), pour reprendre les termes de Lipsky (1980), c'est-à-dire le fait que des nouvelles règles se créent à ce niveau local ; la mise en œuvre des normes est aussi et partiellement redéfinition de certaines normes. Cela est dû au fait que l'interaction au quotidien avec les usagers de l'action publique modifie le rapport à la norme, d'autant plus que celle-ci est complexe ou définie *in abstracto*. De plus, la mise en œuvre des politiques d'insertion implique fortement les agents qui en ont la charge, dans la mesure où ces politiques, de plus en plus individualisées et contextualisées, renvoient à des éléments discrétionnaires : choix de tel ou tel outil dans une panoplie de mesures ; capacité de sanction de la part du conseiller, etc. (Bonvin, Farvaque, 2007 ; Wright, 2001). Les agents locaux des politiques d'insertion exercent donc un rôle central, dans un contexte constitué d'institutions et de cadres normatifs (les normes, textes et procédures), de cadres cognitifs (représentations) et de processus (interactions entre acteurs). Les acteurs respectent un cadre fixé mais l'investissent de significations et de représentations, ce qui fait que les dispositifs d'action publique créent un rapport spécifique entre la puissance publique et ses destinataires (Lascoumes et Le Galès, 2004). Pour reprendre la métaphore utilisée par les auteurs (Lascoumes et Le Galès, 2009), et citée par Moachon (2015), comment la « partition » Garantie jeunes créée par le « compositeur » est-elle interprétée et quelle réception en est faite par l'auditoire ? Il s'agit de placer l'attention sur les interprètes de l'action publique.

Dans ce cadre, les missions locales occupent un statut particulier. Les ML sont des structures autonomes et non une agence publique. Elles sont généralement nées « d'en bas », par la création de structures communales ou intercommunales dans les années 1980, et non « d'en haut » dans une logique d'établissement public. L'activité des missions locales est néanmoins marquée par la gestion de nombreux dispositifs dans les domaines de l'emploi, la formation et l'insertion sociale. À partir des années 1990, les ML se voient confier d'importants dispositifs nationaux d'insertion ou de formation<sup>27</sup>, tandis que le réseau est formellement associé au service public de l'emploi. Les ML offrent donc un service public et doivent respecter le cahier des charges des dispositifs publics, tout en gardant des modèles organisationnels assez divers, hérités de trajectoires institutionnelles variées. Cette hétérogénéité « encadrée » montre donc l'importance du niveau local dans la mise en œuvre des politiques d'insertion (Farvaque, 2004).

Loin d'une application uniforme, la GJ a en effet fait l'objet de choix très différents d'une structure à une autre. Ceci était permis et même encouragé par la logique d'expérimentation de la mesure, toutefois encadrée par un « cahier des charges » et la mise à disposition de divers « kits » et outils. Une formation proposée par la DGEFP (en deux modules : module 1 centré sur l'accompagnement

---

<sup>27</sup> Avec entre autres la gestion totale ou partielle du Crédit formation individualisé (1989), programme PAQUE (1992), Emplois Ville (1996), Emplois Jeunes (1997), TRACE (1998). Voir A. Fayolle (1998), « Les missions locales, laboratoire d'idées au service du développement local », *Projet*, 256, 24-30.



et module 2 centré sur la relation à l'entreprise) montre également le souci de création d'un cadre commun et de diffusion d'une « doctrine », tout en respectant l'autonomie organisationnelle des ML. Mais la variété rencontrée en pratique est aussi due à différents types de contraintes rencontrées par les ML.

Nous nous intéressons ici à la mise en œuvre de la GJ du point de vue des organisations générales des ML et de leurs organisations du travail. Comment la GJ a-t-elle été « matériellement » organisée dans les ML de notre échantillon ? Il s'agit d'étudier les formes d'adaptation locales des organisations aux prescriptions portées par le dispositif, dans une perspective du changement des organisations. Nous nous intéresserons plus loin dans ce rapport (voir § 5 et 6) à la traduction opérationnelle des cadres communs de l'expérimentation, à savoir l'organisation de cohortes, l'alternance entre un suivi collectif et individuel, et plus généralement l'organisation d'un accompagnement repensé et de la médiation active.

## 2. LA MISE EN ŒUVRE DE LA GARANTIE JEUNES : UN IMPACT SUR LES ORGANISATIONS DU TRAVAIL

Comme noté dans le bilan intermédiaire réalisé par le SGMAP, la phase de lancement de la GJ a été marquée par une assez grande souplesse laissée par le niveau national. Cette souplesse a été appréciée par le terrain. Le kit de déploiement indiquait bien la responsabilité des ML dans l'organisation de cette phase de lancement (fig. ci-dessous).

**Phase A – Focus par étape**  
**Etape 1 : Préparation au lancement de la GJ (2/3)**  
**1.2 Organisation des missions locales**

**Objectif :** Disposer de binômes de conseillers dédiés à la Garantie jeunes et formés, et mettre en place l'organisation nécessaire à sa mise en œuvre au sein de la mission locale ou entre plusieurs missions locales

**Responsables :** Missions locales

**Description :**

- 2 modules de formation à la démarche Garantie jeunes (4 jours chacun en présentiel)
- L'organisation des missions locales s'inscrit dans le cadre du « cahier des charges de l'accompagnement global et intégré » ; elles conservent toutefois les marges de manœuvre pour s'adapter au mieux à leurs spécificités (milieu rural, bassin de vie...).
- Le lancement de la démarche nécessite de sécuriser les prérequis suivants :
  - la disponibilité des locaux dédiés à la Garantie jeunes
  - la présence de binômes de conseillers en nombre suffisant pour l'accompagnement des futurs bénéficiaires (cf. p. 9 du cahier des charges)
  - l'organisation d'un planning articulant sur 12 mois les différentes phases d'accompagnement (regroupements collectifs, entretiens individuels, formations, périodes en entreprise, actions projets...) pour conduire à une autonomisation progressive des jeunes (cf. pp. 5 et 11 du cahier des charges)
  - une communication à l'ensemble des partenaires de la démarche (entreprises, associations etc.) pour les sensibiliser et les mobiliser dans le repérage des jeunes, les orientations et décisions d'entrée en commission, les mises en situation professionnelle etc. (cf. pp. 7 et 8 du cahier des charges)

**Doctrine**

- Le cahier des charges de l'accompagnement global et intégré
  - garantit l'adéquation de l'organisation mise en place avec les objectifs de la démarche
- La boîte à outils des Conseillers
  - contient les outils « descriptifs » (exemples d'ateliers, vidéos pédagogiques etc.) « normatifs » (PMSMP)
- La communauté « Conseillers » de l'Espace collaboratif GJ (e-Milo)
  - met à disposition les documents de référence, permettra l'échange entre ML et l'interaction avec la DGEFP
- La plaquette de communication à l'attention des partenaires
  - modèle de plaquette proposé par la DGEFP, à adapter selon les territoires

**Outils à disposition**

**Bonnes pratiques**

- Intégrer la Garantie jeunes au projet de structure
- Anticiper les besoins en locaux et les difficultés d'organisation associées

**Points d'attention / risques**

Kit de déploiement de la Garantie jeunes

7

Source : kit de déploiement de la GJ

Il insiste sur les marges de manœuvre de chaque structure pour définir le meilleur modèle en fonction des réalités locales, tout en définissant des « prérequis » : présence de locaux dédiés, création de binômes, organisation d'un planning permettant un fonctionnement par cohortes, articulant ac-

compagnement collectif et individuel. Du point de vue de la « doctrine », comme l'indique le document ci-dessous, l'organisation doit être « en adéquation » avec les objectifs de la démarche. La normativité du dispositif invite donc les ML à repenser les organisations internes. Qu'en a-t-il été dans les ML observées ? Nous avons fait le choix d'une présentation monographique de chaque terrain enquêté, pour bien rendre compte des modalités retenues, spécifiques à chaque ML.

### 3. LES CHOIX ORGANISATIONNELS RÉALISÉS PAR LES STRUCTURES DE L'ÉCHANTILLON

#### 3.1. Pour la ML EGLISE (vague 1), un changement qui est venu percuter le modèle organisationnel

Notre échantillon monographique est constitué de deux ML de la vague 1 (EGLISE et REPUBLIQUE) et de plusieurs ML de la vague 2.

Il était important de retenir **une ML présente au début de l'expérimentation**. En l'absence de références antérieures, mis à part le cas de la ML « pilote » de Carcassonne, ces ML ont ainsi été les premières à devoir mettre en application le nouveau référentiel de la GJ. Cela est fréquemment présenté, par les ML concernées ou celles qui sont intervenues plus tard dans le processus, par l'image d' « *essayer les plâtres* », ce qui revêt une connotation plus négative que l'expression davantage positive d' « expérimentation ».

La ML EGLISE présente avec une certaine distance temporelle les premiers mois de mise en œuvre (entretiens réalisés fin 2015, soit près de deux ans après le lancement de l'expérimentation fin 2013). Les entretiens et observations réalisés dans cette ML confirment d'autres évaluations des premiers mois de mise en œuvre de dispositifs nationaux dans le réseau des ML, à savoir la **difficulté à mettre en œuvre des politiques publiques avec un temps de préparation limité et des outils parfois imprécis**.

La ML EGLISE compte 35 salariés. Il s'agit donc d'une structure de taille moyenne, qui a connu depuis 2004 (date de mise en place du CIVIS) un doublement de ses effectifs. Au sein de cette ML, la GJ est venue percuter de fragiles équilibres organisationnels.

La mission locale a d'abord eu à souffrir de l'arrivée tardive des décrets d'application, du cahier des charges et du kit formation de la GJ. Selon la directrice et la directrice adjointe, la pression des institutions est forte au démarrage ; la ML doit rapidement organiser les premières cohortes sans avoir eu véritablement le temps de se préparer aux changements véhiculés par le cahier des charges.

*Et arrive tout le back office à mettre en place avec la DIRECCTE, le repérage du public, en fait on a tout fait en même temps. Arrive la formation en novembre, (...) et on découvre le cahier des charges. (directrice adjointe, ML EGLISE)*

Les responsables de la ML découvrent de fait le dispositif en même temps qu'ils sont sous les « *feux des projecteurs* » pour le mettre en œuvre. La formation réalisée par la DGEFP est réalisée courant novembre alors que la ML a déjà des contraintes de mise en œuvre du dispositif dès le mois suivant. Les propos de la directrice et directrice adjointe insistent sur le « *coup de feu* » : « *On nous a dit : 'Il faut absolument commencer, avant la fin de l'année' ; « il fallait faire vite, il fallait commencer donc... », « L'injonction de l'État c'est de démarrer la Garantie jeunes, de toute façon, donc... »*. On retrouve la même pression forte au démarrage de ces dispositifs que celle constatée un peu plus tôt avec le lancement des Emplois d'avenir (Farvaque, Messaoudi, 2013). Dans cette ML, les responsables avaient cependant travaillé en amont, sur la base de l'information disponible, et avaient anticipé une organisation différente. Dans cette vision, l'ensemble des conseillers étaient impliqués dans la GJ (il n'y avait pas de conseillers dédiés), ce qui avait conduit à une anticipation différente des ressources à mobiliser au siège ou dans les antennes.

*Pour nous, il était évident que la Garantie jeunes, c'était un accompagnement aussi qu'on allait intégrer, que l'ensemble des conseillers allait aussi faire. C'est pour ça qu'on avait imaginé la répartition en fonction des poids du public, la ressource sur le siège, les antennes (directrice adjointe, ML EGLISE)*

Or le cahier des charges est vu comme « dictant » des choses aux missions locales et contrecarre l'organisation imaginée. « *Et donc arrive la formation du 18 novembre. Et badaboum, on nous dit : 'Voilà, la Garantie jeunes, c'est ça ; la Garantie jeunes c'est : un binôme de conseillers dédiés' »*. Tel que relaté par l'équipe dirigeante avec le recul, la DGEFP vient donc imposer un modèle aux missions locales sur le terrain. La GJ introduit ainsi une petite révolution dans l'organisation interne de la ML : la GJ ne vient pas se fondre dans l'offre de service existante ; bien au contraire c'est à cette dernière de s'adapter. Par rapport à un modèle traditionnel selon lequel, pour les interviewés, les dispositifs sont réinterprétés naturellement par le niveau local, l'interprétation livrée est celle d'une injonction à l'application d'un dispositif sans recourir aux marges de manœuvre locales.<sup>28</sup>

Ce regard critique par rapport à la DGEFP, au regard de ce processus, est certainement dû aux grandes difficultés ressenties au sein de cette ML. L'injonction à mettre en œuvre la GJ est venue « *mettre le doigt sur des points de faiblesse* » au niveau de l'organisation de cette structure, au risque de mettre l'organisation et les salariés en danger. La qualité et la quantité de l'information sont pointées : arrivée tardive des différents documents (décret, kit...), parution tardive (fin mars 2014) du premier « Questions Réponses » de la DGEFP...

**La ML a ainsi dû répondre au cahier des charges en même temps qu'elle se l'appropriait et mettait en place les différents volets :** RH, organisation du travail, installation matérielle, etc. Sur-tout, la ML était déjà dans un changement important puisqu'elle venait à peine de s'installer dans des nouveaux locaux – on sait qu'un déménagement représente une transformation non neutre sur les organisations du travail. La GJ est venue remettre en question la nouvelle organisation physique du travail. Un cas est significatif : le service emploi disposait d'un espace dédié dans ces nouveaux locaux, lui conférant une forte visibilité. Dans un premier temps, devant les contraintes d'urgence d'accueillir les premières promotions, ce service a cédé son « open space » aux nouvelles recrues GJ qui concrètement vont s'installer dans leurs bureaux.

L'arrivée des premières cohortes de jeunes va néanmoins contraindre la direction à louer un espace supplémentaire à côté de la ML, suite à l'opportunité du départ de l'entreprise qui l'occupait. Situé à 10 mètres de la ML, cet espace est désormais entièrement dédié au dispositif GJ. Celui-ci dispose d'une signalétique particulière lui conférant une identité spécifique. Si le service emploi finit par récupérer son espace de travail antérieur, tout continue de se passer comme si une nouvelle petite entreprise était venue s'installer à côté de la mission locale pour délivrer un service spécifique qui ne s'intègre pas directement dans l'offre de service de la mission locale.

C'est également dans la précipitation et la confusion que se met en place le volet RH. Il faut s'organiser dans l'urgence pour faire face à l'arrivée des premières GJ. Les offres de poste « conseillers GJ » ont été ciblées sur le niveau 2 de la classification. Ceci a profondément déstabilisé le collectif de travail (majoritairement positionné sur le niveau 1, inférieur) qui se sent d'emblée marginalisé par un dispositif réservé au haut de la hiérarchie des cadres d'emploi. Le sentiment que la GJ n'est pas faite pour les conseillers en place se diffuse rapidement au sein de la ML qui connaîtra un mouvement social dont elle peinera à sortir. Sa directrice aura beau revenir sur ce choix en ou-

---

<sup>28</sup> « (...) nous on est Mission locale. A chaque fois qu'un dispositif arrive, on sait que..., il y a des textes, que l'on respecte, bien évidemment, mais on sait toujours que l'idée c'est de l'adapter au local, et de construire en fonction aussi de notre structuration, du public qu'on a en face..., enfin voilà, des partenaires... Donc là nous on a fait comme d'habitude. On entend parler de quelque chose, un nouveau dispositif... Un nouveau dispositif, alors maintenant..., une nouvelle démarche, d'accompagnement... Nous, au début c'était : « Il n'y a pas de souci, c'est un nouveau dispositif qui arrive, on va se mettre en route, on réfléchit », on se dit : « Tiens on va faire comme ci, comme ça, on a déjà beaucoup d'ateliers qui fonctionnent, les jeunes pourront aller... », voilà..., « d'un atelier à un autre » ; en plus en étant assez contents, en se disant : « Il y a des ateliers justement, des fois on a du mal à mobiliser le public, donc là au contraire ça va leur donner un peu un plein essor... »

vrant le recrutement à des niveaux 1, la méfiance semble s'installer durablement. Mais cette méfiance est moins portée à l'égard du dispositif que vis-à-vis de la direction suspectée de vouloir créer une mission locale à deux vitesses. Le conflit s'appuie sur le changement occasionné par la GJ pour contester les choix managériaux. Finalement, sur les six postes ouverts, cinq feront l'objet d'un recrutement externe, faute de candidatures internes.

**Le modèle suivi par cette ML est celui d'une application « stricte » des textes.** Nous avons observé cela également dans la mise en œuvre des Emplois d'avenir lors de la phase de lancement. Cette application stricte correspond à la lecture, par cette ML, d'un dispositif conçu et imposé de façon verticale, et à sa réponse aux pressions institutionnelles fortes au démarrage. Cette application stricte initiale laisse progressivement la place à plus de souplesse dans l'interprétation. Il semble qu'aujourd'hui les formations réalisées par la DGEFP insistent également davantage sur ces latitudes organisationnelles aux mains des ML, loin de tout modèle imposé « d'en haut ». La ML EGLISE a ainsi **transformé les trois binômes recrutés en deux « trinômes »**. Ce changement est intervenu depuis peu de temps pour soulager la charge de travail du binôme. « Il faut pouvoir prendre des vacances » dit la directrice. Cette transformation est également liée à une réduction de la « voilure » c'est-à-dire l'objectif d'entrées dans le dispositif. L'organisation en trinôme (un conseiller affecté au travail collectif d'animation des groupes, un second en charge le suivi individuel et un troisième conseiller en renfort sur l'accompagnement) montre la réappropriation du dispositif par la ML.

Par comparaison, dans la ML miroir sur ce département (ML PARC), de taille semblable, la GJ a été adaptée à l'offre de service existante. La mission locale n'a pas opté pour une lecture stricte du cahier des charges mais sur une lecture aménagée. Il s'agissait pour elle de ne pas remettre en cause l'existant qui s'inscrivait déjà dans les grandes lignes de la GJ, laquelle est venue compléter les outils construits sans perturber l'organisation interne et la vie de la mission locale (encadré).

**Sur la ML de PARC** (27 salariés), la directrice a pris le parti de ne pas bousculer les pratiques professionnelles des agents et la Garantie jeunes est venue composer avec des outils qui préexistaient à son arrivée.

**D'emblée la décision a été prise d'avoir un trinôme pour assurer la mise en place de la GJ.** L'explication est triviale : trois anciens conseillers se sont positionnés sur la GJ et la directrice a considéré qu'ils étaient très complémentaires : un premier conseiller est sur l'accompagnement collectif et l'animation de différents ateliers collectifs, une conseillère fait la relation entreprises (mises en relation sur les immersions, suivis dans l'emploi et bilans) et un coordinateur qui gère la partie organisation (planning, réservation de salles, lien avec les partenaires pour organiser leur intervention, il est également chargé de faire les entretiens individuels auprès des jeunes, « il est un peu le fil rouge des parcours »).

### **3.2. ML CHATEAU (vague 2) : un changement majeur, une GJ entièrement délocalisée**

La ML CHATEAU est la plus grande structure de l'échantillon. Elle est située dans une grande métropole française. Toutefois cette ML est autant rurale qu'urbaine ; la métropole est en effet étendue et intègre des communes aux spécificités rurales. La ML dispose de locaux en centre-ville ainsi que deux antennes dans deux communes de 5 000 et 8 000 habitants. Depuis l'arrivée de la GJ, la ML compte une centaine de salariés. 15 postes de conseillers Garantie jeunes (CGJ) ont été créés (soit sept binômes et un poste de conseiller support créé pour suivre en individuel les jeunes accueillis au début de l'année), ainsi que deux postes administratifs, soit **une augmentation des effectifs de près de 20 %**. Cette augmentation rapide des effectifs pose de nombreuses questions sur la gestion du chan-

gement organisationnel dans les grandes missions locales. **Rarement voire jamais auparavant, la gestion par les ML de dispositifs publics n'a conduit à de telles croissances des effectifs.**

La ML a été intégrée à la vague 2 de l'expérimentation. Par rapport à la ML précédente, cela lui a donné le temps d'analyser les pratiques réalisées par les ML de la vague 1. Ce constat rejoint celui effectué par d'autres bilans intermédiaires de la GJ, selon lesquels les ML de la vague 2 ont bénéficié du temps d'apprentissage des premières ML qui ont « essuyé les plâtres ». Cette ML a ainsi bénéficié d'échanges entre pairs, de visites de sites ; de même elle a pu utiliser de nombreux documents d'appui et d'analyse produits durant la première année d'expérimentation. La ML s'appuie également sur l'arrivée, début 2015, d'un nouveau directeur adjoint (le poste a été créé à cette occasion), en provenance d'une ML plus petite de la même région mais sur un département qui expérimentait la GJ en vague 1. Ce directeur adjoint a donc pu utiliser directement sa propre expérience du dispositif. Arrivé en cours d'année pour préparer la succession de l'actuel directeur, il occupe aujourd'hui une fonction centrale de pilotage de l'équipe GJ.

**L'équipe GJ a en effet été initialement créée sans management.** Ce sont au départ six binômes qui ont été recrutés, pour un objectif de 600 entrées. Le volume a été porté au printemps à 700, en accord avec la Direccte, ce qui a occasionné le recrutement de deux nouveaux conseillers (septième binôme). La moitié des recrutements a été fait en externe, sur des profils de poste « formateur » avec une expérience dans l'accompagnement collectif de groupes.

L'organisation matérielle de la GJ a posé problème, puisque la ML ne dispose pas de capacité d'accueil d'un tel volume de jeunes dans ses locaux du centre-ville. La ML a bénéficié du prêt de locaux par l'Afpa locale, en bordure de la ville. Quatre promotions peuvent y être reçues avec une bonne qualité d'accueil. Une cinquième promotion est localisée dans les locaux d'un centre d'information jeunesse à proximité immédiate du siège de la ML, tandis que les deux autres promotions sont localisées sur les deux antennes. Sans l'aide de la direction locale de l'Afpa (avec qui la ML entretenait déjà de bonnes relations professionnelles et personnelles), la ML aurait dû prendre à ses frais la location de locaux coûteux, étant donné le prix de l'immobilier locatif dans de telles grandes villes. À cet égard, le responsable de l'Afpa remet en question l'absence de consignes nationales de la part du Ministère de l'emploi (qui est sa tutelle) pour mettre les locaux disponibles de l'Afpa à disposition des missions locales. D'autres entretiens réalisés avec des têtes de réseau ont souligné la mise en danger financière des plus grandes missions locales en raison de ces coûts immobiliers.

La GJ a ainsi été lancée en début 2015 alors qu'il n'y avait pas une organisation spécifique dans la ML. Elle a aujourd'hui trouvé son modèle organisationnel avec le directeur adjoint qui manage l'équipe des conseillers, mais dans un premier temps les conseillers n'avaient pas de responsable hiérarchique direct. Sur les douze conseillers recrutés en début d'année, seuls 4 conseillers ont reçu la formation DGEFP sur le module 1. Un conseiller qui a reçu cette formation la considère comme « utile » : « elle a permis de se saisir des outils », dont certains sont tombés en désuétude (par exemple : la formation débat). Les autres CGJ ont été formés en interne, dans le cadre d'une semaine de transmission par les conseillers qui ont suivi la formation DGEFP. Une conseillère s'est par ailleurs rendue dans une ML de la vague 1.

Pour compléter cela, vers mai-juin, la ML a recouru à la prestation externe d'un coach et formateur (qui était déjà intervenu dans le passé auprès de la ML) qui a travaillé sur le contenu des modules et l'accompagnement des conseillers, par exemple sur la gestion du collectif ou encore sur le travail en binôme. Comme le dit le directeur adjoint, il n'est pas naturel de travailler en mode « binôme », cela est très rare dans l'industrie ou dans les services. Cela nécessite de préparer les salariés. Cette formation interne complémentaire a été rendue nécessaire au regard des premiers mois où les différents binômes ont pu se sentir quelque peu déboussolés par la gestion de la GJ. Ce *coaching* a eu le mérite de provoquer un temps d'échange interne, alors que la communication formelle entre conseillers des différents sites était limitée – « ça nous a fait réfléchir sur la façon de procéder, ça nous a donné un peu de recul » (directeur adjoint). Elle a été fortement appréciée par les conseillers, tous

ont pu la suivre et ont pu revenir collectivement sur leurs pratiques. Ce moment marque une véritable réappropriation par les conseillers du dispositif ; ils ont pu le considérer comme « leur » et l'investir, alors qu'ils étaient davantage dans une posture d'exécution auparavant.

**Les échanges entre les conseillers GJ et les autres conseillers de la ML ont été quasiment absents. C'est à nos yeux une des principales caractéristiques de l'organisation de la GJ sur ce territoire.** Localisée dans quatre lieux différents (l'Afpa, le point jeunesse et les deux antennes), la GJ se met en œuvre à distance des conseillers de la ML (à l'exception des deux antennes où les équipes, de taille réduite, sont mélangées). Cette problématique de distance n'a pas été compensée par un management spécifique. Pendant la première année, il n'y a pratiquement pas eu de réunions d'échange entre les équipes GJ et le reste de l'équipe de la ML. De fait, plusieurs collègues de la ML ont le sentiment que l'équipe GJ est à part, qu'il n'y a pas de liens entre eux. Au niveau des relations de travail, les CGJ n'échangent pas avec les conseillers prescripteurs, ils n'ont même pas de fiche de liaison. A un niveau plus subjectif, ces derniers trouvent difficile de ne pas connaître les conseillers GJ, pour la plupart de nouvelles recrues. Cela crée des formes « *de jalousie, d'incompréhension* » selon le directeur adjoint. Les CGJ ont en effet (sur le papier) moins de jeunes en suivi, ils auraient – selon la perception qui en est faite – plus de moyens, etc.

La direction n'a certainement pas anticipé suffisamment ces changements majeurs et reconnaît cette difficulté. Aujourd'hui, elle essaye d'améliorer la communication interne, par différents canaux. D'abord, l'équipe de la GJ est officiellement gérée par le directeur adjoint. Ensuite, des conseillers insertion et des conseillers GJ participent désormais, en rotation, aux réunions de comité de bassin d'emploi qui se déroulent tous les 15 jours. Cela permet de se rencontrer et de se connaître. À partir du début 2016, les nouveaux groupes de jeune auront systématiquement un conseiller « classique » associé. Ce dernier passera au moins un jour sur l'accompagnement collectif. Cela permet aux conseillers insertion de visualiser ce qu'est en pratique l'accompagnement collectif, qui, de l'extérieur voire de loin, peut être l'objet de divers fantasmes. Cette ML a finalement trouvé son modèle organisationnel au fil de l'eau, sans faire l'objet de tensions aussi vives que dans la ML EGLISE, mais au prix d'une faible communication entre les différentes équipes (équipe GJ, équipe des conseillers insertion, équipe emploi – nous reviendrons plus bas sur l'impact de ces relations de moindre intensité entre l'équipe GJ et l'équipe emploi).

### **3.3. ML ECOLE (vague 2) : l'insertion sereine d'un nouveau dispositif en interne pour une petite ML rurale**

À l'instar de la ML PARC qui vient d'être évoquée, la ML ECOLE représente le cas des petites structures en milieu rural (elle s'appelle d'ailleurs officiellement « Mission locale rurale »). La ML compte un total de 18 salariés dont 2 CGJ. La ML a accueilli favorablement le nouveau dispositif lors de la vague 2 (comme la ML CHATEAU). Elle avait anticipé bien en amont la possible arrivée de la GJ puisque le département avait été pressenti pour faire partie de la vague 1. Le directeur explique que sa ML était déjà expérimentatrice du RCA (revenu contractualisé d'autonomie), qui est selon lui un dispositif proche, dans l'esprit, de la GJ. Cela aurait facilité l'appropriation de la GJ. Cette ML se distingue par une prescription élevée des EAV dans le secteur marchand, avec un taux supérieur à la moyenne nationale. Les EAV dans le secteur marchand représentaient plus de 40 % du total des prescriptions en 2015.

Contrairement aux deux premières ML, la question des locaux s'est posée avec moins de difficultés, même s'il a été nécessaire de réaliser des aménagements physiques des bureaux. Deux bureaux (pour chacun des conseillers Garantie jeunes) ont été créés sur mesure dans une partie disponible du rez-de-chaussée (coûts liés : cloisonnement, matériel de bureau, etc.). La grande salle de réunion située en sous-sol est utilisée pour l'accueil des cohortes. Fin 2015, une grande salle supplémentaire a pu être préemptée à l'étage (occupée jusqu'alors par les archives d'un organisme de formation) pour améliorer les conditions d'accueil des groupes et limiter le phénomène d'attroupement de

jeunes en rez-de chaussée (où se situent les postes informatiques en accès libre). La ML a par ailleurs organisé quelques cohortes sur l'une des antennes.

Le recrutement de l'équipe s'est fait en plusieurs étapes. Un premier poste a été rapidement pourvu en début d'année (en externe) mais cette personne est partie au bout de quelques mois pour raisons personnelles. Son poste a alors été attribué durant l'été 2015 à une ex-conseillère RCA de la ML (psychologue de formation). Entre temps, une deuxième conseillère a été recrutée au printemps (toujours en poste en 2016) en externe avec un profil « formation en collectif » (public adulte handicapé) sur un CDD. Fin 2015, il était prévu que son contrat soit Cdisé. L'équipe est plus petite et directement présente dans les locaux de la ML, ce qui facilite les échanges. Par ailleurs, le binôme est appuyé par un « service civique » d'une part, pour le collectif et pour faciliter le transport des jeunes entre les sites d'accueil et par une assistante d'autre part, sur le volet administratif.

Plusieurs outils « DGEFP » ont été cités par nos interlocuteurs comme « *aidants* » et utiles pour la mise en œuvre. Le « Question/Réponses » est connu de tous les CGJ rencontrés et sert régulièrement de point de référence. Toutefois, compte tenu des prises de fonction « en décalé », les premiers accompagnements se sont faits sans formation préalable. Les deux CGJ reconnaissent que la prise en main s'est faite « à tâtons » en s'appuyant sur leur bon sens et en faisant preuve de souplesse dans la manipulation du kit GJ de la DGEFP. La formation a eu lieu en mars 2015 après la première cohorte.

On pourrait dire que dans cette ML, l'intégration du nouveau dispositif s'est faite de façon plus sereine. Le changement est moins important par rapport aux deux autres ML : un seul binôme a été créé, avec un seul recrutement externe ; l'équipe demeure physiquement présente au sein de la ML, même si des problématiques de communication se posent néanmoins. La ML a réalisé son objectif d'entrées en 2015 (100 entrées).

### **La prudence organisationnelle de la ML REPUBLIQUE**

La ML REPUBLIQUE a été choisie comme ML « miroir » pour son caractère plus urbain et pour sa taille. Il s'agit de la ML de la préfecture du département. Elle est logiquement de taille plus grande que la ML ECOLE qui est l'une des plus petites de la région. 5 640 jeunes ont été suivis en 2015, plus de 1 400 en premier accueil, soit plus de trois fois le volume de la ML ECOLE. Le profil des jeunes accueillis est assez similaire dans les deux ML (sauf pour le critère ZUS qui n'intervient pas pour le public de ML Ecole). La ML « miroir » avait un objectif de 295 entrées en 2015, revu à la baisse (230) en 2016.

**La ML n'a recruté que deux binômes soit quatre conseillers GJ en 2015, alors que l'objectif correspond davantage à trois binômes**, au regard du ratio diffusé et généralement pratiqué d'un binôme pour 100 jeunes dans le dispositif. On retrouve la même mixité des profils « formateurs en collectif » et « conseiller ML » que dans la ML ECOLE, avec une parité entre recrutements internes et externes. Les quatre CGJ ont été recrutés en même temps et ce sont les deux « internes » qui, après avoir suivi le module de formation DGEFP (module 1), ont formé leurs collègues « externes ». Cela a permis de souder l'équipe dès le départ en les faisant travailler ensemble sur le projet pédagogique et démarrer la mise en œuvre avec un niveau de connaissances égal. Les premières cohortes ont été accueillies mi-février.

L'arrivée de la GJ et le volume de jeunes concernés, supérieur à ce qui était attendu en interne, a bousculé des projets de déménagement déjà en cours fin 2014. La ML a fusionné en 2010 avec la Maison de l'emploi et de la formation de l'agglomération et la Cité des Métiers. Elle avait arrêté un projet de déménagement. La MEF-ML a dû se réorienter vers des locaux plus grands et plus onéreux, à quelques semaines de l'accueil de la première cohorte. Les nouveaux locaux permettent de réunir toutes les équipes sous un toit commun (dont 22 conseillers ML hors CRE – dont 4 CGJ – sur un total de 44 salariés sur site) et d'offrir plusieurs espaces adaptés pour les réunions de groupe. Cet

exemple montre bien l'impact « matériel et physique » de la GJ sur la réorganisation des espaces (comme à la ML EGLISE), ce qui n'est pas sans effet sur la réorganisation du travail.

## 4. SYNTHÈSE

En synthèse sur ces aspects organisationnels et matériels, plusieurs éléments sont notables.

### 4.1. Une mise à distance des équipes GJ

Le premier d'entre eux concerne **la mise à distance des équipes de la GJ, à la fois physique mais également dans les *process* de travail**. Plusieurs ML ont été conduites à délocaliser l'équipe GJ, dans des locaux propres, capables de recevoir en permanence un ou plusieurs groupes d'une douzaine ou quinzaine de jeunes. À CHATEAU, les sept binômes sont tous localisés dans des locaux spécifiques ou dans les antennes. Quatre d'entre eux travaillent dans les mêmes locaux de l'Afpa, ce qui permet des échanges informels nombreux et une solidarité. Mais l'ensemble de ces conseillers n'entretiennent que peu de relations de travail avec leurs collègues du siège (c'est-à-dire l'ensemble des conseillers insertion et emploi). Cela est reconnu des deux côtés ainsi que du côté de la direction, qui a pris des mesures pour « recréer du lien » entre ces services qui ne travaillent pas ensemble. Des craintes objectives (distance physique, absence de *process* et de communication jusque récemment) et subjectives (représentations biaisées de ce qui se passe dans ces groupes GJ) se cumulent pour créer le sentiment d'une « *ML bis* ». À ECOLE, le seul binôme est directement présent dans les locaux de la ML, ce qui facilite leur intégration. Les CGJ participent aux réunions d'équipe. Néanmoins une même problématique de manque d'échanges et de partage sur le contenu du travail a été pointée. Une conseillère parle de « *scission* ».

**L'arrivée de la GJ représente en effet une mutation importante, visible et invisible dans le même temps.** D'un côté, la mutation est *visible* à l'œil nu du point de vue des moyens et de l'énergie qui est consacrée ; de nouveaux locaux sont investis ou de nouveaux bureaux sont créés, des recrutements sont opérés, des formations spécifiques suivies.

*Et puis c'est visible. Ce rythme de vie est visible, il y a du passage, il y a des groupes qui viennent, il y a des jeunes qui viennent. On n'est plus dans la même temporalité. L'équipe qui est dans le cadre de la Garantie renvoie quand même, le métier de demain, renvoie le changement, et renvoie des peurs. (directrice adjointe ML EGLISE).*

Pourtant, ce changement reste en grande partie *invisible* pour la plupart des conseillers : que se passe-t-il dans les locaux de la GJ ? que font les conseillers (souvent nouvellement recrutés donc inconnus) dans le cadre de l'accompagnement collectif ? Ceci renvoie à la forte dimension symbolique du dispositif, que nous évoquons plus loin.

Au sein de la ML EGLISE, cette appréhension du changement a produit des effets délétères sur la santé de l'organisation. Cette ML présentait pourtant des conditions favorables à l'arrivée de la GJ, car sa philosophie de l'accompagnement tournée vers l'entreprise correspond à la démarche suivie par les conseillers. On aurait pu s'attendre à davantage de coopération entre les conseillers GJ et les Conseillers hors GJ. Or il n'en est rien et le cloisonnement entre la mission locale et « l'entreprise garantie jeunes » apparaît quasi total. Il n'y a, par exemple, aucun lien entre les équipes dédiées à la garantie jeunes et le service emploi de la mission locale qui pourtant recueille des offres d'emploi et dispose d'outils d'aide à la recherche d'emploi. La ML dispose également, à côté du service emploi, d'un service spécialisé sur les problématiques sociales de l'accompagnement mais, là encore, ce service ne serait jamais mobilisé par l'équipe de la Garantie jeunes aux dires des conseillers classiques. Il est vrai que les deux conseillers GJ n'ont à aucun moment de l'entretien fait état de son existence. Les conseillers hors GJ regrettent cet état de fait



de même qu'ils regrettent qu'il n'y ait jamais de réunions de travail collectives avec les équipes GJ. Cette absence de dialogue est d'autant plus dommageable (même lors des repas pourtant partagés dans un local commun de la mission locale, les équipes ne se mélangeraient pas) que la déconnexion n'est pas totale dans le *process* « Garantie jeunes », puisque ce sont les conseillers d'insertion classique qui assurent la prescription de la GJ.

**Cette mise à distance des équipes GJ n'est certainement pas la réalité présentée par l'ensemble des structures qui expérimentent le dispositif.** Nous nous fondons sur un nombre réduit d'observations mais qui est parlant. Les trois structures ont été choisies aléatoirement et pourtant elles présentent cette même problématique. Les ML « miroirs » sembleraient davantage vertueuses sur ce point.

#### **ML STADE : organiser des échanges entre collègues malgré la distance**

La ML miroir (ML STADE) compte 13 salariés. Elle a recruté les deux membres du binôme à l'externe (personne ne s'étant positionné en interne) : une ancienne formatrice en PPI (prestation préparatoire à l'insertion) qui a « *un vrai savoir-faire sur l'animation du collectif* » et un jeune homme de 25 ans, licencié en développement social. Ils animent tour à tour les ateliers. Une chargée de projets s'est vu confier la coordination de la GJ pour environ 20-30% de son temps de travail. Elle est également « démultiplicatrice » (formatrice GJ auprès des nouvelles ML entrant dans l'expérimentation).

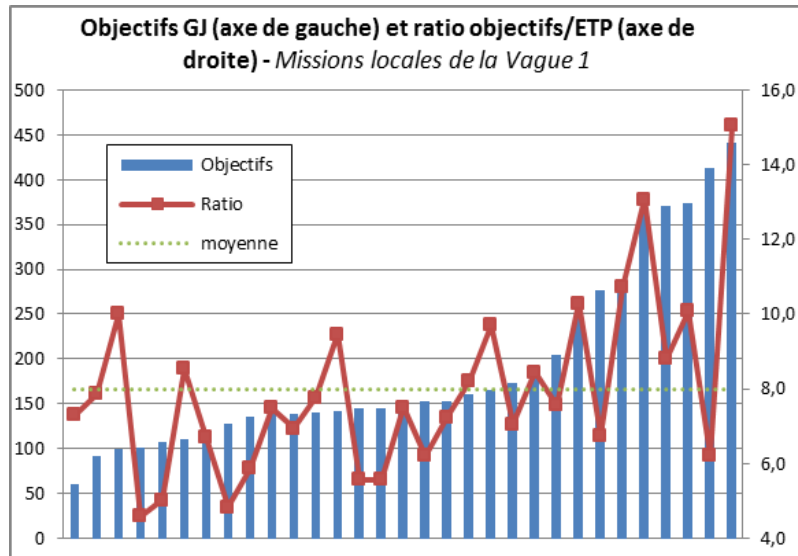
Cette ML a dû investir des locaux à 200 mètres environ de la ML. Son directeur dit avoir été « *vigilant* » et a renforcé les procédures d'échange et de communication entre le binôme qui y est installé et le reste de l'équipe. Les conseillers « insertion » de la ML participent ainsi à tour de rôle aux commissions locales, ce qui est le seul cas identifié dans notre échantillon. Ceci permet de mieux connaître le dispositif de l'intérieur. De même, la coordinatrice de l'équipe GJ (une chargée de projet qui fait cela à mi-temps) est présente au siège ; les conseillers de la ML vont régulièrement sur le site de la GJ et le mouvement inverse s'effectue également. Les conseillers insertion remplacent les CGJ en cas d'absence d'un membre du binôme afin d'éviter toute situation de travailleur isolé.

## **4.2. Des changements RH et matériels importants**

Cet aspect a été évoqué dans la présentation des différentes monographies ci-dessus. Nous insistons ici sur les aspects organisationnels des recrutements (capacité d'intégration dans les équipes, définition de nouvelles procédures de travail, etc.). D'un point de vue plus quantitatif, la question de l'adéquation de ces moyens humains aux objectifs peut se poser. L'ANDML a calculé le ratio entre les effectifs en ETP des ML de la vague 1 et les objectifs d'entrée dans la GJ. Elle observe **un rapport qui peut varier de 1 à 3**. « *Ainsi une mission locale ayant 67 ETP vise 410 jeunes, une autre de 29,5 ETP en vise, elle, 440. Autre exemple, 142 jeunes attendus pour 15 ETP dans une structure ; 145 jeunes pour 26 ETP dans une autre* »<sup>29</sup>.

La marge d'autonomie des ML s'observe en effet dans l'usage de ces moyens financiers pour renforcer les effectifs RH. Certaines structures de notre échantillon ont sciemment sous-doté les équipes de conseillers GJ au démarrage du programme, ou sont au contraire parties sur des trinômes en lieu et place de binômes (voir plus haut le cas de la ML REPUBLIQUE). D'autres ont dû renforcer ces équipes en cours de route (création de conseillers supplémentaires venant en support ou « back-up », personnel administratif).

<sup>29</sup> ANDML, « Premiers enseignements de la mise en œuvre de la démarche « Garantie jeune ». Point de vue des directions », 2014.



Source : ANDML. Hors ML de Marseille (objectif d'entrées : 1 260)

Explication du graphique : Les données les plus à gauche concernent une ML avec un objectif de 60 entrées pour 8,2 ETP. Cela fait un ratio Objectifs/ETP de 7,3. La structure la plus à droite du graphique a un objectif de 441 entrées pour 29 ETP, soit un ratio de 15. Le ratio moyen est de 8.

La question de l'utilisation de ces fonds ou de fonds internes pour assurer ces frais de personnel, ainsi que ceux relatifs à la coordination et au management des équipes GJ, fait aussi que pas une ML n'a adopté le même modèle d'organisation du travail. L'ANDML s'interroge ainsi sur une possible déconnexion entre objectifs et moyens. Le modèle financier des ML et son impact sur leur modèle social (au sens « RH ») restent des objets d'étude et d'analyse à approfondir. Nous y revenons dans la dernière partie de ce rapport, au moment où une mission d'enquête a été confiée à l'IGAS sur le sujet.

À ces aspects « RH » s'ajoute **la question des locaux et de la localisation**. Nous avons insisté sur les contraintes matérielles que cela représente pour les ML. Notre constat rejoint celui fait par l'ANDML ou le SGMAP dans leurs bilans intermédiaires. Les zones urbaines peuvent être confrontées à des coûts très élevés de l'immobilier. Dans les zones rurales, les ML doivent tenter de démultiplier les lieux d'accompagnement collectif, mais les antennes dont elles disposent ne sont pas toujours équipées pour cela. Les élus constituent des relais précieux pour obtenir des salles.

Dans de nombreux cas, la GJ est ainsi organisée à distance physique du siège, comme on vient de le voir. Même dans des situations d'une proximité immédiate (une dizaine de mètres à EGLISE, 200 mètres à STADE) se posent des soucis inédits pour les directeurs de ML, responsables de la sécurité des salariés (situations de travailleur isolé, pouvant nécessiter des mesures de prévention spécifiques).<sup>30</sup> Pour les ML qui accueillent en leur sein des groupes de jeunes, se posent également d'autres questions très matérielles mais souvent symboliquement investies par les salariés.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> « On ne peut pas laisser un salarié isolé devant un groupe » dit un directeur de ML interrogé par l'ANDML.

<sup>31</sup> « Enfin, les missions locales qui peuvent accueillir les premières cohortes en leurs locaux se heurtent aux questions : de surveillance, des repas, de la succession et concomitance des groupes, d'organisation des pauses des salariés... » (ANDML)

### 4.3. Le management de la GJ

Les aspects évoqués ci-dessus posent la question du management de la GJ. La GJ est assortie de moyens non négligeables (1 600 € par jeune), permettant des recrutements massifs. La ML CHATEAU a recruté quinze conseillers et deux personnels administratifs pour une centaine de salariés ; la ML EGLISE six conseillers GJ pour une trentaine de salariés. **Cela représente des évolutions considérables pour ces ML.** Jusqu'alors, les dispositifs d'accompagnement ou d'insertion mis en œuvre par les ML n'occasionnaient pas de telles transformations des organisations. Les recrutements ont dans plus de la moitié des cas (sur notre échantillon) été réalisés en externe, ce qui pose la **question de l'intégration de nouveaux salariés avec des cultures professionnelles différentes (généralement sans diplôme de conseiller en insertion) dans les collectifs de travail.** De plus, comme on vient de le voir, les équipes GJ sont assez souvent délocalisées, pour des contraintes matérielles. Enfin, du point de vue des pratiques professionnelles (un point qui sera abordé plus loin dans le rapport), la GJ implique des nouvelles façons de faire et des nouveaux actes métiers qui peuvent occasionner des craintes pour les salariés en place.

**Le management interne de la GJ n'a initialement pas été pensé par l'État.** Le kit de déploiement ne parle pas de ces aspects. Ces tâches ne sont pas prévues dans le décompte financier. Or, l'intégration de nouveaux collègues dans un collectif, en proportion importante (aux alentours de 20 % des effectifs), positionnés sur des tâches nouvelles (accompagnement collectif, gestion d'une allocation monétaire, etc.) et selon des modalités prescrites nouvelles (travail en binôme notamment) ne peut se faire sans définir une fonction hiérarchique en interne et des procédures de travail. Le management du travail sert autant à gérer le changement, à vérifier les transformations en cours et évaluer le travail, qu'à servir de ressource en cas de problème. Dans les plus petites structures, ce sont les directeurs(rices) de ML qui ont été placés en coordination de ces nouveaux collègues. Dans les structures de taille moyenne, l'adjoint(e) au directeur(rice) a généralement tenu ce rôle. Dans ces différents cas, cela a occasionné une surcharge de travail importante pour ces managers. Dans d'autres cas des chargés de projet ont été placés sur cette charge de coordination. À MUSEE (objectif de 100 en 2015, 3 conseillers recrutés), deux chargés de projets se partagent cette tâche, la première sur la coordination des temps collectifs et du suivi individuel, le second sur les aspects administratifs. À CRECHE, les deux binômes (pour 18 salariés au total) sont encadrés par une coordinatrice à mi-temps sur la GJ (l'autre mi-temps étant dédié à de la gestion de projets). Face à ces ratios de fort encadrement, on a noté plus haut le sous-encadrement des quinze conseillers GJ de la ML CHATEAU, sans ligne hiérarchique jusqu'à l'arrivée d'un directeur adjoint en cours d'année.

Aujourd'hui, de la même manière qu'il convient d'être attentif à la charge de travail réelle des conseillers en charge de la GJ (nous y reviendrons plus tard), il convient également de surveiller la **charge de travail réelle de ces différents responsables** – directeurs ou directeurs adjoints, coordinateurs, etc. – fortement mobilisés sur le dispositif. **Le budget global confié aux ML doit prévoir ces coûts de management, nécessaires pour prévoir un travail de qualité.**

### 4.4. L'impact symbolique du changement

Tout changement est porteur de signifiants symboliques différents. Il est clair que la GJ a été chargée de beaucoup d'affects dans certaines ML. Elle a pu être perçue comme une nouvelle façon de faire qui représenterait un futur professionnel plus ou moins immédiat. Ceci a conduit à des formes de méfiance ou de résistance, comme on l'a vu à EGLISE. La ML miroir (PARC) que nous avons retenue sur ce territoire tient de façon intéressante un discours très différent de celui de la directrice de la ML EGLISE. La GJ n'est là-bas qu'un outil parmi d'autres et les relations des salariés au dispositif sont vécues sur le registre de la banalisation, et non du symbolique comme cela semble être ici. Alors qu'à EGLISE, il en ressort une certaine méfiance à l'égard du dispositif pour les conseillers hors GJ, rien de tel au sein de la ML PARC. Pour la directrice de cette dernière, il n'y a pas

« *un avant et un après GJ* », alors que ces propos ont été tenus par les directrices de la ML EGLISE ou REPUBLIQUE. Le dispositif n'est ni sacralisé, ni mythifié ; les conseillers affectés à la GJ continuent de pouvoir prendre leurs congés et leurs jours de RTT quand ils le souhaitent, alors qu'une organisation beaucoup plus rigide (et néfaste en termes de santé au travail) s'est mise en place à EGLISE, avant d'être quelque peu allégée (notamment par la transformation des binômes en trinômes). Une conséquence est qu'il n'y a pas de conflits ni de césure entre les conseillers GJ et hors GJ, à la différence de la ML EGLISE.

La ML miroir représenterait ainsi une figure de **l'interprétation de la GJ comme « dispositif supplémentaire »**, s'intégrant dans la panoplie existantes d'outils et mesures disponibles, tandis que la ML EGLISE semble avoir **surinvesti l'arrivée de la GJ comme « nouveau dispositif modèle »** qui viendrait cannibaliser l'ensemble de l'existant dans la perspective – pourtant floue – de décloisonnement des dispositifs.

Cette interprétation sur le mode de la transformation des ML *par* la GJ a pu se retrouver également à d'autres endroits, d'où l'importance de la perception symbolique du changement. **Est-ce que ce sont les missions locales qui transforment la GJ, dans une logique d'expérimentation et de réinterprétation, ou bien est-ce que c'est la GJ qui transforme les ML ?**



## Partie 2

# LE REPÉRAGE DES JEUNES « NEETS » VULNÉRABLES

---

Cette partie du rapport s'intéresse à la problématique du repérage des jeunes. La Garantie jeunes est basée sur des nouveaux critères, comme celui de « vulnérabilité », tandis que la catégorie de NEET fait elle aussi son apparition. Mettre l'accent sur le repérage et l'identification de jeunes appartenant à ces catégories modifie le sens habituel de l'action des ML, fondé sur une logique d'accueil, d'information et d'orientation. Il s'agit ici d'aller « vers » les jeunes vulnérables et de leur faire une offre de service.

La réussite de la GJ tient en partie à la capacité des acteurs territoriaux à faire entrer les jeunes NEETs vulnérables dans le dispositif. La mobilisation des partenaires est cruciale pour élargir le « vivier » de jeunes bénéficiaires potentiels. Dans ce contexte, quels ont été les partenaires mobilisés par les ML et comment ces partenariats ont-ils influé sur le sens et les orientations prises dans la mise en œuvre effective du dispositif ?

Nous insisterons sur les difficultés rencontrées sur le terrain pour réaliser les objectifs d'entrées, en essayant d'en expliquer les causes à partir des monographies. **Les difficultés rencontrées pour assurer les volumes d'entrées fixés doivent être prises en compte dans une optique de généralisation du dispositif.**

## 1. UN DISPOSITIF METTANT L'ACCENT SUR LES « ENTRÉES »

### 1.1. Les catégories du ciblage

La GJ s'adresse aux jeunes de 18 à 25 ans (avec possibilité d'élargissement aux 16-18 ans si leur situation est particulièrement fragile et qu'ils sont confrontés à un risque d'exclusion), n'étant ni en situation d'emploi, ni en études, ni en formation (NEET), en situation de vulnérabilité, de précarité ou de pauvreté.

La catégorie de « NEET », impulsée par l'Union européenne, est ainsi utilisée sous cette forme pour la première fois dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique nationale d'insertion. **Toutefois, d'un point de vue pratique, cette nouvelle catégorie ne représente pas un changement majeur pour les ML.** Le fait de parler de « NEET » ne change pas la pratique, pour de nombreux interlocuteurs rencontrés, il s'agit du public habituellement visé par les ML : elles ciblent déjà les jeunes sortis du système scolaire, à la recherche d'un emploi ou d'une formation. La catégorie NEET représente ainsi un nouveau critère délimitant les publics visés, mais n'impose aucun changement opérationnel. *« Le NEET c'est un nouvel emballage, ça cible les mêmes catégories, mais avec le critère financier en plus »*

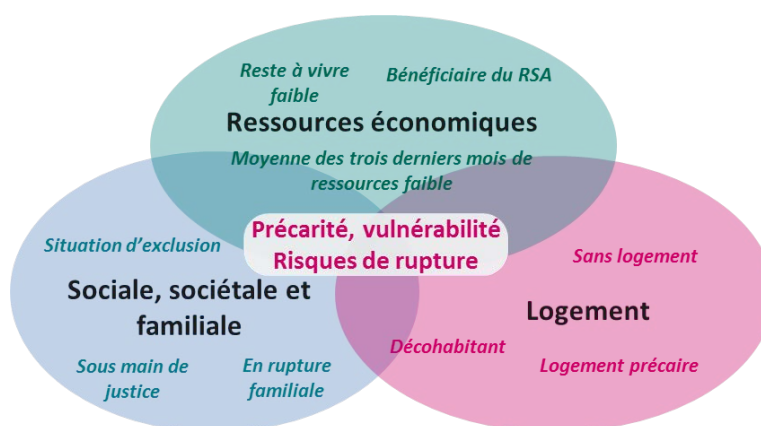
**La principale nouveauté est en effet l'inclusion d'un critère de vulnérabilité.** C'est la première fois qu'une politique d'emploi ou d'insertion professionnelle destinée aux jeunes et mise en œuvre par les ML inclut de manière explicite un critère de « vulnérabilité », partiellement lié aux ressources financières du jeune concerné et de sa famille. Jusqu'à présent, seules les difficultés personnelles eu égard au marché du travail (telles qu'un manque de qualifications ou d'expérience, des difficultés sociales dans la sphère de la santé, du logement, de la justice, etc.) étaient prises en compte. **Avec la GJ, les ressources financières du jeune mais aussi de sa famille sont étudiées.** Certes, la gestion des Fonds d'aide aux jeunes, réalisée par les ML, est fondée elle aussi sur l'appréciation de la vulnérabilité financière du jeune. Mais les FAJ restent un dispositif de soutien financier ponctuel. Avec la GJ, c'est une approche théorique nouvelle de la vulnérabilité non seu-

lement financière, mais aussi sociale, des jeunes, qui est utilisée pour définir l'entrée dans le dispositif – c'est ce critère qui est vérifié dans les commissions d'attribution. On passe de dispositifs (comme TRACE ou CIVIS) basés sur la distance à l'emploi à un nouveau type de dispositif basé sur la pauvreté.

Pour évaluer la situation de vulnérabilité ou de précarité d'un jeune, le gouvernement a établi les lignes directrices suivantes. L'évaluation doit s'appuyer sur les points suivants :

- Vulnérabilité financière : jeunes vivant au sein d'une famille dont les ressources financières sont inférieures au seuil de revenu minimal ;
- Vulnérabilité familiale : jeunes ayant quitté le domicile familial ou résidant au sein du domicile familial sans soutien financier familial ;
- Vulnérabilité sociale : jeunes ayant quitté le système scolaire sans qualifications, ou jeunes placés sous-main de justice.

Le cahier des charges fixe comme critère de vulnérabilité financière un niveau de ressources ne dépassant pas le montant du RSA pour une personne seule ou sans soutien financier. Cependant, un document d'aide à la décision produit par le Ministère courant 2016 invite bien les opérateurs à considérer la vulnérabilité sous toutes ses composantes, comme le montre le schéma suivant.



Source : annexe « Fiche de proposition d'entrée dans la GJ – outil d'aide à la décision », 2016

La GJ ne cible donc pas uniquement des NEETs, mais des NEETs pauvres (définition du cahier des charges) et vulnérables d'un point de vue social et familial. Si l'on peut chiffrer le nombre de jeunes NEETs au niveau national, le chiffrage de cette sous-population est bien plus complexe. Il n'existe pas de données préexistantes comptabilisant le nombre de jeunes NEETs vulnérables et le Ministère du travail a dû procéder à la mise en place d'une enquête statistique complexe invitant les acteurs du social à dénombrer cette sous-population à partir de données « proxy » (procédure Edipe).

Toutefois, le ciblage ne se réduit pas à la prise en compte de ces critères. **La GJ cible en effet des NEETs vulnérables ou pauvres, et mobilisables dans l'emploi.** Le cahier des charges pose en effet la condition que les jeunes soient motivés et volontaires pour entrer dans ce dispositif qui vise à multiplier les immersions dans l'emploi. Le jeune visé doit être en mesure de s'engager dans une relation contractuelle d'un an et doit être en capacité de travailler. Or, de nombreux jeunes vulnérables ne sont pas prêts ou capables de travailler en raison de difficultés personnelles ou sociales (ex : jeunes sans domicile fixe ou ayant des problèmes de santé physique ou psychologique). Il est donc très difficile d'avoir une idée du nombre total de jeunes éligibles à cette mesure et ce, aussi bien au niveau national que local, si l'on considère que la population cible sont les jeunes NEETs, vulnérables et mobilisables dans l'emploi, et non la catégorie très englobante des NEETs.

## 1.2. La définition des objectifs d'entrée

Chaque ML s'est ainsi vu proposer des objectifs d'entrée par les DIRECCTE. La plupart des ML évoquent une « négociation » avec l'État déconcentré. Les volumes d'entrée ont été fixés à partir de la taille des ML, du contexte socioéconomique et des retours statistiques de la procédure Œdipe. Pour le directeur adjoint de la ML CHATEAU, le chiffre a été fixé « *au doigt mouillé* ». La responsable locale de la Direccte reconnaît : « *Il y a eu un travail réalisé par la DARES, mais je n'avais pas les résultats. Donc on a fixé les objectifs sans référence statistique. Ça a été : combien vous en voulez ?* » À la ML ECOLE, 80 structures ont été mobilisées sur le département pour comptabiliser les jeunes dans le logiciel. Le succès est mitigé, puisque seuls 600 jeunes ont été identifiés comme vivier « *ce qui est largement sous-estimé par rapport à la réalité* », même si cette réalité ne correspond pas à une statistique précise. L'objectif a été fixé à 1 250 sur le département. La ML ÂATEAU s'est initialement vu fixer un objectif de 600 entrées, revu et augmenté en cours de route à 700 (ce qui a entraîné le recrutement d'un binôme supplémentaire). Pour la ML EGLISE, les objectifs ont certes été négociés mais à partir d'indicateurs « *d'une opacité totale* ».

*On nous répond : « Vous avez un potentiel de NEET de machin machin », Oui mais bon, là c'est un potentiel de NEET. Après, nous quand on regarde dans les NEET, il y en a aussi beaucoup qui sont déjà à la Mission locale et puis qui sont déjà en formation, donc ils ne sont plus tout à fait NEET non plus, même si au départ ils l'étaient. On n'a pas de moyens de..., de pouvoir se baser en disant : « Là potentiellement on a tant de jeunes ». Au départ, à 280, après on nous dit : « Ah mais vous avez accepté ces objectifs-là ». Oui mais enfin après, quand tu es devant le préfet, le préfet qui dit : « Aujourd'hui ça va être ça, missions locales machin », de dire : « Non mais moi, Monsieur le préfet, je ne vais pas vous dire que c'est 280 ». En fait au départ on n'en a aucune idée. (directrice ML Eglise)*

Les plus petites ML comme ECOLE ont eu un objectif de 100 jeunes. La ML de PARC est passée d'un objectif de 100 entrées en 2015 à un volume de 85 pour 2016 – soit le nombre des entrées réalisées l'année précédente.

## 1.3. L'impact de ces objectifs d'entrée

La logique d'« entrée » vient modifier fortement les pratiques des conseillers et invite à faire évoluer les partenariats sur les territoires, ce que nous détaillons ci-dessous. **Les dispositifs d'accompagnement renforcé précédents ou actuellement menés par les ML, comme TRACE ou CIVIS, n'enjoignaient pas au même effort de repérage des jeunes.** Fonctionnant selon une logique d'enveloppe et sur des critères centrés sur les difficultés relatives au marché du travail, ils offraient une certaine facilité aux ML. Un jeune pouvait « basculer » en TRACE ou CIVIS pour autant qu'il respectait les critères d'entrée et dans les limites d'une enveloppe annuelle. Les critères d'entrée laissaient une latitude au conseiller.

**Avec la GJ, une mesure de la performance de la ML est basée sur sa capacité à réaliser ces entrées.** Le financement des ML dépend en partie de cette performance à l'entrée, sans compter qu'une autre partie du financement dépend des taux de sortie positive à la fin des douze mois. Il est donc implicitement prévu que la ML soit en capacité de maîtriser l'ensemble du processus, de l'entrée dans le dispositif à la sortie de ces jeunes vers l'autonomie. Ceci est très engageant.

Par contraste avec un volume fixé d'emplois aidés ou une enveloppe maximale de suivi renforcé, de plus, il faut bien tenir compte que **le volume d'entrées octroyé aux ML a un impact direct sur les organisations. Selon qu'elle a un objectif de 100 ou 200 jeunes en GJ, la ML doit s'organiser différemment** : binômes supplémentaires à recruter, question des locaux et du matériel, organisation du travail et des cohortes, coordination de l'équipe, *process* internes d'échanges entre conseillers, etc. Par comparaison, avoir un objectif de 100 ou 200 Emplois d'avenir n'a pas les mêmes con-



séquences organisationnelles, en termes de recrutements supplémentaires par exemple, même si bien sûr l'accroissement de la performance attendue peut conduire à intensifier le travail des équipes.

*Les EAV, passer de 100 à 200, ça ne modifie pas grand-chose. Mais pour la GJ, passer de 100 à 200, ça veut dire des conseillers en plus, des locaux en plus, intégrer l'équipe, une autre organisation, ce n'est pas pareil... (Directrice, CHATEAU)*

Si les ML sont le principal opérateur de la GJ, elles n'opèrent cependant pas seules ce travail de repérage – même si au final elles assument seules cette performance. Comment s'effectuent les partenariats de repérage des jeunes ?

## 2. L'ÉVOLUTION DES PARTENARIATS

### 2.1. Le renforcement des partenariats avec les acteurs institutionnels du SPET

Avec la GJ, une partie de la mission des ML se déplace. On passe d'une offre de service aux jeunes « là », c'est-à-dire qui se présentent à l'accueil, à une ambition d'offrir un service aux jeunes qui ne sont « pas là ». C'est en ce sens que l'on peut parler **d'une incorporation d'une logique propre au travail social d'identification et de repérage de publics en besoin, qui ne se présenteraient pas spontanément aux services concernés.**

**Le référentiel de l'accueil, information et orientation s'élargit pour inclure l'idée de repérage.** Ce repérage ne peut logiquement s'effectuer qu'en dehors de la ML. Le kit de mise en œuvre de la GJ avait ainsi défini la « mobilisation des partenaires » comme centrale dans les étapes amont de la mise en œuvre. L'objectif est de « mobiliser et sensibiliser les partenaires de la démarche au repérage de jeunes candidats à la GJ, afin d'enrichir et diversifier le 'vivier' de bénéficiaires ». Les responsables de ce travail amont étaient autant les Préfets de région et de département, les ML, les différents membres participant aux commissions ou encore les élus locaux.

Ces campagnes de mobilisation des partenaires ont été effectivement réalisées avec un rôle important des préfetures, comme à ECOLE. Cette mobilisation s'est généralement appuyée sur l'organisation des premières commissions, locales et départementales. Sur le territoire d'EGLISE, un courrier a ainsi été adressé à l'ensemble des maires du département pour les inciter à faire connaître le dispositif auprès de leurs administrés. Une réunion a été organisée en lien avec le Conseil départemental qui regroupait le maire, les journalistes, les associations pour promouvoir le dispositif. Dans le PDI (plan départemental d'insertion) du Conseil départemental, l'unité territoriale d'action sociale d'EGLISE s'est ainsi engagée à développer des actions spécifiques visant à renforcer les liens avec la mission locale dans le cadre de la GJ. À CHATEAU, le dispositif a été lancé de façon commune entre la Directrice, les ML et le Conseil départemental, avant d'être élargi à la Région et d'autres acteurs. Les élus locaux ont été fortement mobilisés au démarrage et en cours de route. Ils ont un rôle central de repérage des jeunes en difficulté dans les plus petites communes, ce sont eux qui véritablement connaissent les familles.

Le cœur des partenariats a donc été constitué des partenaires institutionnels classiques de la ML (Directrice, Conseils départementaux, etc.), soit un ensemble d'acteurs travaillant déjà ensemble dans le cadre du SPET. Les Directrices, comme pour la mise en œuvre des EAV depuis 2013, ont joué un rôle central de mobilisation des acteurs et de relais entre les opérateurs et l'État. Elles ont pu revêtir un rôle facilitateur ou au contraire amplifier une interprétation stricte et contraignante des textes, comme on le détaillera plus loin dans l'analyse des commissions. Les Préfets de département ont impulsé des dynamiques partenariales et ont eu à certains endroits comme EGLISE des tentations de contrôle sur l'ensemble des acteurs. Pôle emploi n'étant pas opérateur de la mesure, son rôle semble limité dans la mise en œuvre effective. Les Régions ont de leur côté été plus tardivement

impliquées, et leur intégration dans les partenariats de pilotage de la GJ représente aujourd'hui un axe de progrès repéré notamment par le bilan du SGMAP.

## 2.2. La création ou l'investissement de nouveaux partenariats

À côté de ces partenariats déjà bien installés et renforcés avec la GJ, d'autres acteurs sont intervenus dans ce que nous pourrions définir comme **un nouveau « cercle » de partenariats autour des ML**.

Il s'agit notamment de nouvelles relations avec des acteurs hors du champ classique « emploi-formation » : la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), les centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS), etc. Ces relations préexistaient souvent mais étaient davantage fondées sur des contacts personnalisés ou des sollicitations ponctuelles. Par exemple les CHRS sont des partenaires habituels des ML dans l'accompagnement des difficultés des jeunes relatives au logement. De même, les PJJ ou SPIP pouvaient être en contact avec les ML dans le cas particulier d'un jeune suivi. Dans certains cas, ces partenariats étaient davantage formalisés par la présence de postes spécifiques au sein des ML, par exemple un référent sur les jeunes sortant de prison. C'est ainsi le cas à CHATEAU ou à REPUBLIQUE.

Les partenariats avec ces différents acteurs du social ou de l'Éducation nationale ont ainsi été renforcés et institutionnalisés par la présence de représentants dans les commissions locales : une référente PJJ est présente dans les COL à EGLISE, avec le responsable départemental du CIO ; le SPIP était présent au démarrage à ECOLE. Si désormais son représentant n'y assiste plus faute de temps, cela a néanmoins permis des échanges réguliers au lancement et des prises d'information.

De nouveaux acteurs apparaissent également comme les Caf (caisses d'allocations familiales), mais uniquement sur certains territoires. Sur le département d'ECOLE, le Préfet a relayé l'information auprès de différentes institutions. La Caf a joué un rôle important dans la diffusion de cette information (distribution d'outils d'information, présentations en interne de la GJ, envoi d'un mailing ciblé aux jeunes).

## 3. COMPRENDRE LES DIFFICULTÉS DU REPÉRAGE

### 3.1. La portée de ces partenariats en matière de repérage

**En quelques années, les ML ont fortement développé leur maillage partenarial** : d'abord avec la gestion des Emplois d'avenir, qui a conduit à créer des cellules opérationnelles intégrant les acteurs du SPET et des acteurs économiques, en fonction des territoires ; puis avec la GJ qui a conduit à institutionnaliser et renforcer des partenariats avec les acteurs davantage de la sphère sociale. Entre fin 2012 et 2016, les ML ont donc consolidé de multiples relations institutionnelles. Ces partenariats ont rapidement été interrogés par l'État dans une visée d'analyse de leurs performances. Dans le cadre des EAV, la question est celle de la capacité des ML, par le biais de ces partenariats, à réaliser les objectifs d'emplois aidés fixés. Une forte pression descendante avait été constatée dans les premiers mois de mise en œuvre (Farvaque et Messaoudi, 2013). **La même pression est aujourd'hui constatée au regard des performances d'entrées dans le dispositif GJ**. La constitution de ces partenariats est censée apporter aux missions locales un vivier de jeunes correspondant aux critères d'éligibilité de la GJ. Or, la portée directe de ces partenariats en matière de repérage est parfois considérée comme insuffisante, si l'on s'en tient à une vision surplombante. Les ML connaissent globalement des difficultés à respecter les objectifs d'entrée : est-ce à dire que ces partenariats sont inopérants ou inefficaces ?

**Il faut en fait se détacher d'une vision très linéaire qui consisterait à penser que, bien informés par différents mécanismes, ces partenaires seraient naturellement en mesure de repérer des jeunes correspondant à la cible et à les orienter vers les ML qui instruiraient avec succès leurs dossiers devant les commissions d'attribution.** Les représentations et systèmes d'action de ces différents partenaires, mais aussi les contraintes propres au dispositif de la GJ, font que cela est nettement plus complexe sur le terrain. Il est nécessaire de passer en revue ces différents partenariats, sur la base des retours d'expérience de nos monographies.

### **Contraintes et logiques d'action dans les partenariats**

**La protection judiciaire de la jeunesse (PJJ)**, par exemple, est chargée de la justice des mineurs. Or les 16-18 ans ne sont acceptés dans la GJ que sur dérogation de la commission départementale. L'intérêt de faire entrer un jeune mineur suivi par la PJJ dans le dispositif varie ainsi d'une commission à une autre. La présence de la PJJ dans une commission locale comme à EGLISE permet d'apporter des éléments de connaissance de ces jeunes dans l'instruction des dossiers, et de formaliser au-delà de cette instance un lien en matière de suivi. Les partenariats avec **le Service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP)** sont également fondés sur des représentations et des façons de procéder variables. L'instruction de dossiers de jeunes en probation peut être appréhendée comme une façon de faire valoir une démarche d'insertion auprès du juge, afin de préparer une sortie de milieu fermé. Cela est valorisé du côté de certains SPIP : la GJ est « *une alternative crédible aux yeux du juge* ». Les ML peuvent abonder dans ce sens, car cela va dans l'intérêt du jeune, même si à certains endroits comme à EGLISE la ML évoque le fait que le Préfet serait opposé à ce type d'argument, sur le mode « la GJ n'est pas là pour influencer les juges ». Néanmoins dans l'ensemble, les jeunes sous-main de justice restent un public encore assez méconnu des ML, sauf dans les cas où il existe un poste de référent spécifique comme à CHATEAU ou REPUBLIQUE. Cette ML dispose d'un conseiller référent pénitentiaire qui, depuis plusieurs années déjà, va à la rencontre des jeunes incarcérés et ou en AMO (services d'aide en milieu ouvert) et travaille avec le service prévention de la commune. À ECOLE, la GJ est vue comme un accélérateur en termes de collaboration entre la ML et le SPIP. La transmission des informations pose parfois problème, par exemple à EGLISE, les dossiers comportent une case « sous-main de justice », tandis qu'à ECOLE ou CHATEAU cette information n'est pas divulguée.

Les relations avec **l'Éducation nationale et les centres d'information et d'orientation (CIO)** sont parfois décriées par les ML. L'idée a parfois été évoquée selon laquelle l'Éducation nationale ne souhaiterait pas présenter les services de la ML afin de ne pas inciter les jeunes au décrochage (CHATEAU). De même se pose une question de périmètre ; pour la ML le CIO ne capterait pas vraiment de publics déscolarisés, alors que les ML sont censées proposer des services aux jeunes qui sont sortis du système scolaire. Par contraste, à EGLISE, les relations sont bonnes entre la ML et le CIO qui participe par le biais de son directeur départemental aux commissions locales. Ils orientent des jeunes vers la ML.

Les relations avec **Pôle emploi** concernent moins le repérage que l'accompagnement, dans le cadre de délégations d'accompagnement. En matière de repérage, plusieurs ML indiquent que Pôle emploi ne « *joue pas le jeu* » de l'orientation des jeunes vulnérables correspondant à la cible, quand bien même des accords locaux existent et que les relations interpersonnelles sont bonnes entre les responsables. C'est par exemple le cas à la ML REPUBLIQUE, ce qui est d'autant plus surprenant que la ML a l'habitude de mener des opérations de recrutement conjointes avec Pôle emploi. Entre ici en ligne de compte un nouvel élément, à savoir une **possible concurrence entre dispositifs** qui sont eux aussi, comme la GJ, financés sur la base d'un volume d'entrées de jeunes correspondant peu ou prou à la même cible des NEETs. La concurrence de la GJ avec les dispositifs de l'IEJ (initiative pour l'emploi des jeunes) et du PPAE (projet personnalisé d'accès à l'emploi) est montrée du doigt du côté des ML pour expliquer cette passivité de Pôle emploi, au moins à ECOLE et EGLISE.

Une attitude au départ très opposante de la part de Pôle emploi a même été constatée, dans le cas de la ML ECOLE (voir § 4 sur les commissions d'attribution).

La faible coopération de Pôle emploi sur le repérage est donc renforcée par une logique de concurrence entre dispositifs sur l'accompagnement renforcé. La concurrence en matière de repérage peut aussi être dû à la présence d'un **Epide**<sup>32</sup> sur le territoire, structure qui accueille un même type de public. À plusieurs reprises également nous a été évoqué le cas **d'acteurs divers financés par le biais de l'IEJ**. Pour la plupart des centres de formation, une part importante de leur financement tient à leur volume de jeunes NEETs, d'où parfois des techniques agressives de repérage des jeunes, qui tiendraient plus à du démarchage (on nous a évoqué à plusieurs reprises des démarches de type tractage à la sortie des ML, sans que nous ayons pu vérifier cela).

**La Défense nationale**, de son côté, a été identifiée au niveau national comme un partenaire important, capable de repérer les jeunes cibles dans le cadre des « journées défense et citoyenneté ». Sur le terrain, ce partenariat existe en effet mais n'a pas été particulièrement renforcé avec la GJ. La ML de CHATEAU par exemple est présente à ces journées. La Défense nationale orientait déjà les jeunes vers la ML.

### **Quel repérage par les travailleurs sociaux ?**

Un présupposé implicite du dispositif semble être que ces différents partenaires allaient repérer des situations de jeunes vulnérables et les orienter vers la GJ. Ces différents partenaires ont la capacité de présenter directement des dossiers de jeunes *via* une fiche de liaison. Cela n'est observé nulle part ou presque. Les taux de repérage des jeunes par les partenaires des missions locales est globalement très faible, inférieur à 10 % si l'on se fie aux données nationales issues du reporting par les ML (données ci-dessous), mais ce taux est tronqué et trompeur. Si les partenaires des ML n'instruisent pas directement de dossiers, en revanche ils orientent bel et bien les jeunes en difficulté vers ces structures. Pour le dire simplement, les acteurs du social n'orientent pas vers la GJ mais ils orientent vers la ML.

#### **Repérage et orientation – données nationales, mars 2016**

Mission locale	93,6 %
Services municipaux	0,2 %
Services du CG	0,6 %
Clubs de prévention	0,2 %
CHRS	0,1 %
CIO	0,0 %
Pôle emploi	0,4 %
PJJ	0,1 %
SPIP	0,1 %
Autre partenaire	0,5 %
motifs erronés	2,6 %

Source : DGEFP

Cela est particulièrement observé dans le cas des travailleurs sociaux (TS) des départements. Pour comprendre pourquoi les TS ne prescrivent pas massivement la GJ alors qu'ils sont en contact quotidien de familles en détresse, il faut comprendre les représentations professionnelles de ces acteurs

<sup>32</sup> Les EPIDE (Établissement Pour l'Insertion Dans l'Emploi) sont des centres (18 en France) fonctionnant selon un principe d'internat, une discipline stricte, le port de tenues uniformes, des classes à effectifs réduits et un projet pédagogique ; ils sont ouverts sur le principe du volontariat aux jeunes de 18 à 25 ans sortis du système scolaire sans diplôme ni qualification professionnelle, et visent à conduire ces derniers vers un emploi durable.

ainsi que leurs contraintes en termes de territoire d'action légitime. Notons tout d'abord que les ML et les TS du conseil départemental se connaissent généralement, au moins par relations interpersonnelles, et que la Garantie jeunes a conduit à institutionnaliser ces relations. Par exemple à CHATEAU, le service insertion du Conseil départemental participe aux commissions locales, sans compter que la ML partage des espaces communs avec le centre départemental d'action sociale. Depuis 2013, la ML expérimente même un dispositif d'accompagnement vers l'emploi des jeunes bénéficiaires du RSA, en lien direct avec le CD (encadré). Dans cette ML, il n'y eu que très peu de « prescriptions » directement réalisées par les TS. « *On a beau faire le tour des travailleurs sociaux, on fait des présentations, y compris sur des territoires plus petits que CHATEAU (...). On fait ça sur [les deux antennes de la ML], on a très peu de retours* » (directeur adjoint). Des réunions d'information ont été organisées avec toutes les assistantes sociales sur le secteur d'une antenne, mais sans que cela ne débouche sur des prescriptions.

*Pourtant elles [les assistantes sociales] connaissent les jeunes, elles connaissent des familles qui sont susceptibles d'avoir des jeunes qui rentrent dans le dispositif. Ce qui se passe c'est qu'elles nous envoient le jeune à la ML, mais elles ne font pas de prescriptions GJ.*

*Q. Donc elles envoient quand même des jeunes ?*

*Oui, mais je ne pense pas que ça ait changé leurs pratiques. Elles envoyaient déjà des jeunes avant la GJ. Donc elles continuent d'en envoyer, mais pas spécifiquement parce qu'elles ont entendu parler de la GJ. Le fait qu'il y ait la GJ n'a pas changé les pratiques.*  
(directeur adjoint ML CHATEAU)

Cela résume l'observation faite dans la plupart des ML, à savoir qu'il n'appartient pas à ces travailleurs sociaux d'instruire des demandes d'accès à la GJ, mais ils peuvent tout à fait orienter les jeunes repérés vers les ML. Seul dans le cas de la ML ECOLE, ont été relevées des prescriptions de la part des assistantes sociales. Cette ML est à cheval sur deux circonscriptions d'action sociale (territoires d'interventions du conseil départemental), avec qui les relations sont inégales. Sur un de ces deux territoires, on constate des transmissions régulières de dossiers par les TS, soit une vingtaine d'orientations en 2015 pour 7 jeunes intégrés dans la GJ. L'autre circonscription n'a envoyé aucun jeune vers ce dispositif en 2015.

### **Un partenariat entre le conseil départemental et les ML pour l'accompagnement des jeunes allocataires du RSA**

En 2013, le CD du département de CHATEAU a conçu un partenariat innovant. Il s'agit d'un contrat d'accompagnement renforcé dédié aux moins de 26 ans, bénéficiaires du revenu de solidarité active ou suivis par l'Aide sociale à l'enfance présentant des difficultés dans leur prise d'autonomie et ne disposant pas de ressources. L'accompagnement des jeunes bénéficiaires RSA sur le département a été confié aux cinq ML du département. L'objectif est d'accéder rapidement à un emploi ou à une formation qualifiante. Dans le cadre d'un conventionnement avec le Département, les ML mobilisent les dispositifs existants : emplois aidés (EAV, CUI), aides financières (Faj), conventions passées avec les Foyers de Jeunes Travailleurs, mesures de formation, etc.

Les prescriptions se font en lien avec les travailleurs sociaux du CDAS. L'objectif est de 350 jeunes par an dont 300 bénéficiaires du RSA. Jusqu'à présent dans trois cas sur quatre, il s'agissait de femmes avec enfants. Les missions locales participent aux comités techniques. Il s'agit d'un choix politique important qui a renforcé le partenariat et l'expérience d'un travail en commun entre ML et les services sociaux du département sur l'accompagnement des jeunes en difficulté.

Pourquoi les travailleurs sociaux éviteraient-ils ainsi d'instruire ces dossiers de demande de la GJ ? Plusieurs explications se cumulent. Une première tient à leur ethos professionnel. Les TS éviteraient

de compromettre leur relation avec des personnes en mentionnant un « droit » à une allocation monétaire qui en fait dépend de la décision d'une commission. Ce faisant ils évitent de se « griller » avec leur public. La présence d'une allocation monétaire reste importante dans bien des situations mais le jeune est envoyé *vers la ML*, et non *vers la GJ*, afin d'éviter tout faux espoir.

*« Une assistante sociale se dit : tel jeune est en difficulté, elle ne cherche pas à savoir s'il relève de la GJ, de l'ANI, du CIVIS, elle l'envoie à la ML. La ML se débrouillera »*

Par ailleurs, se pose la question de l'orientation marquée « emploi » du dispositif. La normativité « work first » du dispositif a très bien été comprise par les TS. Certains d'entre eux défendraient une approche différente, moins normative ; le travail fait avec les jeunes adultes dans le champ social ne devrait pas venir embrayer sur des problématiques d'emploi qui relèvent d'une autre approche et d'autres structures (comme les ML mais aussi Pôle emploi ou l'IAE). Cela pose la question de savoir si l'ensemble des acteurs partagent les mêmes représentations de la GJ ou, comme le dit un conseiller insertion d'EGLISE, si « *tout le monde est sur la même longueur d'onde* » en ce qui concerne à la fois le ciblage du dispositif et ses finalités.<sup>33</sup>

À cela s'ajoute une éthique du droit de réserve lié au principe du secret professionnel, à savoir le refus de divulguer à des acteurs hors du champ du social des informations sur des jeunes potentiellement éligibles à la GJ. Cela peut s'ajouter à une représentation conflictuelle des territoires d'intervention auprès de ces publics et à une contestation de la sphère de l'insertion à venir dans la sphère du travail social.

*« Pour les purs et durs, ils estiment que hormis eux, personne ne sait faire du travail social (...) on n'a aucune légitimité à leurs yeux, à connaître des choses sur l'histoire familiale, donc chacun se débrouille dans son coin pour avoir les informations qui lui seraient nécessaires pour travailler. Tout le monde n'est pas comme ça, il faut que les personnes aient dépassé la formation qu'elles ont eue... franchement dans les formations ça continue à être un dogme : hormis le label travail social, travailleur social, assistant social, ou éducateur spé, on ne sait rien faire ». (directrice ML PARC)*

Se pose également la question des territoires institutionnels d'intervention, en sus de ces territoires « symboliques ». Sur EGLISE, le repérage de ce public des « jeunes adultes » est en soi problématique car tous les acteurs s'accordent pour reconnaître qu'il constitue en quelque sorte le point aveugle des politiques sociales. Le conseil départemental admet ne pas être équipé pour capter ce public. Pour le Conseil départemental, le public des jeunes adultes « *constitue un angle mort difficile à capter ; si ces jeunes sont sortis du système scolaire et de la structure familiale on a plus de mal à les voir, il y a une offre de service spécifique à penser pour ce public-là* ». Les travailleurs sociaux de l'aide à l'enfance (ASE) travaillent dans les familles avec les jeunes jusque l'âge de 21 ans ; « *à 21 ans on passe le relais* » (éducateur spécialisé, ASE, CHATEAU). Pour ces jeunes ASE, le travail est avant tout social, « *les cadres ASE n'ont pas l'habitude d'orienter vers l'emploi* » (idem). Néanmoins, le travail partenarial entre les ML et l'aide sociale à l'enfance reste assez nouveau et ne peut être évalué que sur le moyen et long terme.

Le repérage et la transmission d'informations de la part des travailleurs sociaux ne vont ainsi pas de soi, contrairement à ce qui a été postulé au départ. Un rapport de l'IGAS (2005)<sup>34</sup> sur le travail social auprès des jeunes en difficulté avait ainsi relevé la contingence du travail de repérage. Des cas de jeunes en difficulté sont généralement repérés, mais il y aura toujours des cas qui échapperont aux institutions et aux TS. « Ce sont parfois les hasards du parcours du jeune qui mettent telle ou

---

<sup>33</sup> « notre rôle ce n'est pas d'accompagner les familles, ce n'est pas d'aller regarder sous les escaliers voir qui peut venir ou pas, il y a des professionnels pour le faire. Mais ces professionnels-là, quelle est leur vision de la Garantie jeunes ? Qu'est-ce qu'eux, ils mettent dans la Garantie jeunes ? Et qu'est-ce qu'eux, ils mettent en ce qui concerne le cible, pour pouvoir aller sur une Garantie jeunes ? Et nous, Mission locale, quelle est notre vision du dispositif et qu'est-ce que nous mettons sur le public cible à même d'aller sur ce dispositif ? J'ai souvent l'impression qu'on n'est pas toujours sur la même longueur d'ondes à ce niveau. » CIP EGLISE

<sup>34</sup> IGAS, *Le travail social auprès des jeunes en difficulté dans leur environnement*, 2005

telle institution en mesure de repérer ses difficultés. Mais il arrive qu'en dépit de difficultés réelles, le repérage ne se fasse pas, ou ne débouche sur rien, car ce n'était pas le bon moment, ou le bon contact » (IGAS p. 41). Au-delà du repérage en tant que tel, il y a ensuite la question de l'utilisation des informations dont les professionnels disposent. Les grilles ou critères de repérage varient d'une structure à une autre. Par exemple en ce qui concerne l'enfance en difficulté, une association utilise cinq critères, une autre sept... Les partenaires de la ML ne travaillent pas mécaniquement avec les critères de ciblage de la ML. Il faut donc être prudent face à une approche mécanique du repérage qui nierait la complexité du travail des TS, alors que c'est un métier en soi que de repérer les jeunes dans les différents lieux (errance, rue, urgence, foyers d'accueil, auto-signallement, école, etc.) et que de traiter les informations obtenues.

### **Des innovations en matière d'action commune pouvant permettre le repérage de jeunes**

Certaines innovations ont été relevées sur le terrain, pouvant permettre l'identification de jeunes. Les auteurs du rapport « Les missions locales et l'innovation » avaient déjà noté que l'une des situations critiques poussant ces structures à innover était le fait que « les jeunes ne viennent pas spontanément à la ML »<sup>35</sup>

Diverses initiatives partenariales ont été déployées pour inciter les jeunes à se rapprocher des ML. À l'instar des travailleurs sociaux de l'aide sociale à l'enfance, les Caisses d'allocations familiales disposent de TS qui « vont dans les familles ». Cette collaboration entre les ML et les Caf reste toutefois peu élaborée. On notera l'expérience de la Caf du département de ECOLE. Fin 2014, dans la perspective de la GJ, la Caf avait lancé une requête dans son système pour identifier les jeunes de 18-25 ans allocataires (jeunes parents). Au total environ 300 jeunes ont été repérés sur le département, soit approximativement une quarantaine pour chaque ML. Compte tenu de l'impossibilité de transmettre les coordonnées aux ML (en raison de contraintes posées par la CNIL), la Caf a pris l'initiative d'envoyer un mailing à tous ces jeunes en les invitant à prendre contact avec la ML la plus proche. Cette action a été financée sur les fonds propres de la Caf. La directrice n'envisage pas de renouveler l'opération en 2016 car elle n'a aucune visibilité sur le résultat, pour une opération qui s'est avérée coûteuse. Les ML de ce département n'ont pas indiqué de venues massives de jeunes par ce mécanisme.

Les associations sportives et de quartier représentent aussi des sources possibles pour constituer un vivier. Sur la ML PARC, la directrice fait observer qu'il y aurait un espace à occuper pour le CD dans la mesure où de nombreuses associations sportives sont subventionnées par le département. Ces associations « *entrent dans les familles et connaissent bien les situations des jeunes. (...) mais encore faudrait-il que le service jeunesse du CD parle au service insertion du CD et ça...* » Un adulte-relais embauché par la ML de CHATEAU confirme ce rôle important des associations sportives.

### **3.2. La problématique des « jeunes déjà connus »**

Ces difficultés de repérage ont fait apparaître une problématique énoncée de la façon suivante : les ML ne parviendraient pas à repérer des jeunes non connus d'elles et correspondant à la cible. Dit autrement, elles ne seraient en contact qu'avec des jeunes « déjà connus ». Cet énoncé distille l'idée d'un manque d'efficacité des partenariats constitués ou renforcés en vue de la mise en œuvre de la GJ.

Il convient d'apporter des éléments de nuance à ce constat unidirectionnel.

---

<sup>35</sup> Bureau M.-C., C. Leymarie, « Innover dans le social : l'exemple des missions locales », 4-pages du CEE, 2005, février

### **Des jeunes qui ont déjà été inscrits une fois à la ML, mais qui restent une cible pertinente**

Comme on l'a vu plus haut, les taux d'orientation des partenaires sont faibles, mais ce chiffre ne renseigne que les rares prescriptions directes. L'effectivité des partenariats doit être évaluée sur une autre base. Au final, la centralité de la ML comme guichet unique spécialiste de l'insertion des jeunes est renforcée. En résulte un flux constant d'arrivée de jeunes vers les ML. C'est ce flux qui alimente les entrées dans la GJ.

Il convient ainsi d'interroger la notion d'« orienter vers » (ou encore le terme « envoyer vers »). Mis à part Pôle Emploi qui peut co-traiter le parcours des jeunes demandeurs d'emploi et qui donc formellement envoie la personne vers la ML, dans les autres cas il s'agit plus d'une orientation ou d'un conseil. Cela peut être suivi d'effet ou non, et le cas échéant plus ou moins rapidement dans la durée (le jeune peut suivre le conseil de son assistante sociale trois mois plus tard). La ML de CHATEAU a constaté dans le cadre d'une étude interne qu'un nombre important de jeunes avaient bien connu la ML grâce à un partenaire : d'abord par Pôle emploi (28 %) puis un travailleur social (10 %). Même si cette orientation n'apparaît pas flagrante aux yeux des responsables (les jeunes ne disent pas avoir été « envoyés par »... lors du premier entretien), celle-ci est effective. Les autres modalités de réponse sont les amis (22 %, effet « pairs » qui semble se produire dans le cas de la GJ) et la famille (23 %). La place de l'Education nationale est réduite : le CIO (1,5 %), la MGI/MIJEC (2 %), le collègue (3 %), le lycée (5,5 %). Pour le responsable de la ML, c'est dû au fait que l'Education nationale ne touche que des publics scolaires (hors du champ des ML). Mais il convient de faire attention à l'effet-mémoire également (on se souvient principalement du dernier « orienteur »).

En la matière, il convient donc d'être très prudent quant à l'analyse de cette statistique. Reste le constat que les ML captent massivement un public « déjà connu ». Un autre indicateur est utilisé dans les grilles de suivi nationales, ce qui souligne l'attention de la puissance publique portée sur cette question du repérage. La « part des jeunes déjà connus » de la ML est ainsi de 82 % en mars 2016, sur les 55 000 jeunes entrés dans le dispositif. Il n'y a ainsi pas eu un flux de jeunes jusqu'ici éloigné du réseau des ML qui aurait été repéré *expressément* dans le cadre de partenariats de repérage, voire qui se seraient mis directement en relation avec les ML attirés par cette allocation monétaire nouvelle. Qu'est-ce qui explique que les ML captent d'abord des jeunes « déjà connus » ?

Il est d'abord nécessaire de déconstruire cet indicateur. Il signifie que les jeunes entrés dans la GJ sont déjà inscrits dans les fichiers de la ML ; il ne s'agit pas d'un flux nouveau mais de jeunes dans les « stocks ». Il s'agit en fait de jeunes qui ont déjà poussé une fois la porte de la ML et ont donc été enregistré en tant que tels. Ces jeunes ont pu en rester au stade du premier contact ou ont pu avoir déjà bénéficié de conseils et d'accompagnement. La date de l'événement peut être plus ou moins lointaine. Pour la Direccte CHATEAU, « *trouver des jeunes qui ne connaissent pas la ML, c'est rare* ». Il y a toujours une « *trace dans les fichiers* ». « *Même ceux qui sortent de l'Education nationale, ils viennent rapidement à la ML pour chercher un apprentissage* ». En clair, parmi le public déjà enregistré dans les fichiers de la ML, il peut y avoir une masse relativement significative de jeunes « cibles », reçus épisodiquement sans avoir bénéficié d'un accompagnement intensif vers l'emploi, et aujourd'hui éloignés du service public de l'emploi.

### **Un constat objectivé : la ML est déjà connue de ces jeunes**

La vision de jeunes « dans la nature », coupés de toute relation institutionnelle, est ainsi une représentation tronquée de la réalité. La ML de CHATEAU a recruté un adulte-relais pour justement faire ce travail d'« aller vers » les jeunes (il était prévu début 2016 de créer un second poste). Le département de ECOLE et REPUBLIQUE a également financé des postes d'adultes-relais au profit de certaines ML (la ML d'ECOLE ne peut en bénéficier car ces postes sont réservés aux quartiers en politiques de la ville ; le directeur de la ML vient de faire une demande de service civique pour



réaliser un travail identique). Ces postes permettent de répondre à l'injonction d'aller « chercher » des jeunes pour les amener vers la ML, soit une logique de travail social très différente du référentiel classique « AIO » (accueil, information et orientation). Le travail de l'adulte-relais à CHATEAU permet en fait **d'objectiver le constat qu'il y a peu de jeunes qui ne connaissent pas la ML**. Il travaille essentiellement en milieu urbain, dans trois quartiers de la ville (encadré). Depuis son arrivée, il aurait rencontré 150 jeunes déjà enregistrés à la ML, soit environ 80 % des jeunes rencontrés lors de déambulations (il n'a pas de chiffre exact total faute de traçabilité). Une dizaine d'entre eux sont entrés dans le dispositif. Il s'agit donc au global déjà « connus » de la ML, mais avec qui le contact a été perdu, faute – selon lui – de propositions concrètes et rapides de la part de la structure. Néanmoins, ce « *prisme de la rue* », comme l'explique une conseillère de la ML, pose problème, car « *les jeunes filles ne sont pas dans la rue* ». L'idée a été évoquée de faire un travail comparable dans les centres commerciaux mais elle a peu apprécié l'idée, qui ne s'est pas concrétisée.

#### **Le rôle de G., adulte-relais sur la ML de CHATEAU**

G., 41 ans, possède un BPJEPS et un DEJEPS et a une longue expérience dans les quartiers de la ville. Il a été embauché sur un CDD de 3 ans, avec un objectif assumé de faire revenir les jeunes de 3 quartiers classés QPV vers la ML. Son poste officiel est intitulé « soutien aux démarches ».

Il insiste sur le fort maillage associatif dans les QPV de la ville, permettant un travail social et éducatif au quotidien avec les populations. Ces partenariats sont efficaces, les acteurs se connaissent bien et ont le réflexe d'envoyer vers la ML. Il cite les clubs de prévention, les associations sportives, les travailleurs sociaux du département, les maisons de quartier. Il rencontre fréquemment ces acteurs sur les espaces sociaux communs.

Il insiste également sur les nombreux outils à disposition de la ML pour les jeunes de ces quartiers : le CIVIS, les EAV et maintenant la GJ. Il est essentiel pour lui d'avoir quelque chose de « *concret* » à offrir à ces jeunes. Une raison de leur désaffection pour les institutions est en effet le délai pris pour les recevoir ainsi que l'absence d'une offre concrète. Les procédures ont ainsi été accélérées : quand il envoie un jeune à la ML, celui-ci doit être vu dans les 2 ou 3 jours maximum (et non dans une à deux semaines). Les nouveaux jeunes ne doivent pas passer par le sas d'information collective qui est a priori obligatoire. C'est G. qui fait lui-même l'enregistrement du jeune sur son PC portable ce qui permet de ne pas les perdre. Il organise des informations dans l'espace social commun.

Néanmoins il n'a pas la fonction de conseiller ni la qualification. C'est une limite de son action. Il est donc prudent sur les informations qu'il communique. Un jeune pourrait être déçu de ne pas être pris en GJ par exemple. Il y a par ailleurs beaucoup d'informations dont il ne dispose pas sur les dispositifs. Il observe par ailleurs que les prescriptions faites par les conseillers sont aléatoires. Il ne comprend pourquoi une jeune fille avec de réelles difficultés qu'il a « *envoyée* » vers ses collègues de la ML n'a pas été retenue dans le dispositif. On retrouve la même forme de prudence pratique que celle des travailleurs sociaux, qui ne souhaitent pas se « *griller* » auprès des jeunes.

Il peut accompagner les jeunes à certains rendez-vous, les aider à faire les démarches, dans une logique d'accompagnement socio-éducatif. Le matin de notre rencontre, il s'était déplacé avec deux jeunes dans une ambassade (pour des visas) et un centre des impôts. G. confirme que les jeunes qu'il rencontre connaissent la ML et sont déjà venus au moins une fois, à hauteur de 80 %. Cela reste cependant une population très masculine. Il ne voit pas beaucoup de filles. Selon lui, c'est parce que les filles des quartiers sont plus en démarche que les garçons, elles sont soit en emploi, en formation ou déjà suivies par la ML. Il note toutes les rencontres avec les jeunes suivis dans i-milo, à la rubrique événements (« *croisé X., il souhaite reprendre une formation...* »), ce qui donne des informations au conseiller.

On sent que la critique descendante adressée aux ML sur leur prétendue faible capacité à repérer les jeunes a été mal reçue en interne.

*J'en reviens de ce discours-là, il faut aller chercher les jeunes dans les cages d'escalier. Parce qu'on l'a fait, on le fait. On a un adulte-relais, on en aura deux bientôt, qui font de la déambulation dans les dalles, les bas de tours, pour parler de la ML. 80 % des jeunes qui sont vus connaissent la ML et sont déjà passés par la ML. Ils sont passés avec une demande, d'aide financière par exemple, après ils ne sont pas restés. Dans la démarche qualité que nous réalisons, on essaye de comprendre pourquoi ils ne sont pas restés. G., l'adulte-relais, essaye de recoller les wagons. Mais ce sont des jeunes qui savent où se trouve la ML, la*

*permanence, ils savent à peu près ce qu'on peut leur apporter. Donc c'est une stupidité de dire : il y a des jeunes que vous ne connaissez pas. (directeur adjoint ML CHATEAU)*

D'autres exemples comparables d'« objectivation » du fait que les jeunes d'un territoire connaissent bien la ML, et sont déjà connus d'elle, ont été évoqués dans les entretiens. Sur ECOLE, petit territoire rural, il y aurait 40 à 50 décrocheurs sur le territoire, tous ont été convoqués. Ils sont connus de la ML et des élus locaux sur les petites communes, qui indiquent régulièrement à ces jeunes l'existence de la ML. Reste que la venue et l'inscription à la ML – et a fortiori dans la GJ – sont affaire de volontariat de la part du jeune. Sur ces territoires ruraux, ceux qui sont appelés les « *jeunes canapés* » préfèrent parfois rester inactifs chez eux. Se pose aussi la question de la mobilité pour ces jeunes ruraux.

Un travail partiel de requêtage à partir de croisement de fichiers a également été réalisé à EGLISE, avec des associations de quartier, qui travaillent avec les familles sur la précarité énergétique. Sur une dizaine de familles identifiées avec des jeunes dans la cible, la ML en connaissait déjà 80 % également.<sup>36</sup>

**En résumé, si les jeunes sont « déjà connus » de la ML, la ML est également déjà connue d'eux aussi.** Il y a de multiples raisons pour lesquelles ces jeunes se sont distanciés de l'institution, comme le dit la responsable locale de la Direccte qui reprend le travail d'objectivation de l'adulte-relais :

*« Pour répondre à la critique (vous ne parvenez pas à trouver des jeunes Neets), il a fallu trouver une façon de vérifier. Depuis 6 mois la ML de CHATEAU a un adulte-relais qui est chargé d'arpenter l'espace public, de rencontrer les jeunes dans les bas de tours, y compris le vendredi jusque 21 h. C'est un travailleur social. Je l'ai accompagné pendant 3 heures dans le quartier Z. et j'ai pu vérifier ce qu'il me disait avant : les jeunes connaissent la ML. Ils ne veulent plus y aller, parce qu'ils ont leur fierté – ils ont posé une fois un lapin à leur conseiller et sont gênés –, parce que en ce moment ils sont en train de dealer, ils se font 2 à 3 000 euros par mois et que la ML ce n'est pas le moment ; parce que la ML les a déçus : ils voulaient du boulot tout de suite et la ML n'a pas répondu à cette attente ; le conseiller a proposé une prestation d'orientation mais le jeune s'en fiche de l'orientation, il veut bosser. Même si la ML sait pertinemment que le jeune n'a pas le niveau pour aller bosser comme ça. (...) Ce qui a été intéressant c'est qu'on a mis des chiffres sur le discours : ils ne vont pas tous à la ML. » (Direccte, CHATEAU)*

Il y a donc un travail social important à réaliser avec ces jeunes désinstitutionnalisés, et qui est fait par l'ensemble du tissu social des territoires concernés. Ce travail prend du temps et est en décalage avec le souci de performance (en termes d'entrées dans le dispositif) qu'a l'État dans son analyse du dispositif.

*Lundi prochain il y a un théâtre-forum qui est fait par un centre social sur un des quartiers QPV d'EGLISE, eux-mêmes nous disent : « Il y a des jeunes qui sont au bas de l'immeuble, on va les voir, mais déjà de leur bas d'immeuble, ils ne viennent même pas au centre social où il y a des activités qui pourraient leur être proposées ». Alors de là à faire le pas, de se dire : « Je vais à la Mission locale, me mettre en mouvement pour chercher du boulot, dans le cadre de la Garantie jeunes », alors que ça fait je ne sais pas combien de temps que je ne fais rien, que je suis aussi... en opposition avec les institutions, les machins, là ils rêvent carrément. (directrice ML EGLISE)*

---

<sup>36</sup> « Là par exemple on retravaille avec des associations de quartiers, la Régie de quartier, en particulier. J'ai mis avec eux au point une fiche de liaison très très succincte, parce qu'eux ont eu un peu de fonds pour que leurs médiateurs, notamment ceux qui travaillent dans le cadre de tout ce qui est... énergie, donc là ils rentrent dans les familles. Du coup ils ont récupéré un petit volet financier pour..., en plus de travailler autour de la question de l'énergie, se dire : « Tiens, dans votre foyer, est-ce qu'il y a des jeunes ? Est-ce que... ? », voilà. Là ça commence un petit peu, on a, je ne sais pas, 10 fiches de liaison qui nous sont revenues, sur les 10 on en connaît déjà 8. » (directrice ML EGLISE)

Comme l'indique un travailleur social rencontré sur un quartier de CHATEAU, par définition « *notre public ce sont les jeunes très éloignés des institutions* », qui ont de multiples réticences à aller vers la ML entre autres. Il insiste sur le travail préparatoire à mener avec eux, par exemple la création de « *chantiers* » pour qu'ils « *fassent des choses* » (éducateur spécialisé, association de quartier, CHATEAU). La mise en dynamique dans le cadre de la GJ et d'un contrat d'engagement réciproque d'un an correspond peut-être à une possibilité ultérieure. Par ailleurs, « *ceux qui ne sont pas connus, c'est aussi qu'ils sont dans une démarche volontaire de se mettre en retrait de tout accompagnement. Je ne sais pas si ceux-là sont concernés par le dispositif car ils ne sont pas en démarche.* » (*idem*)

Ces exemples rappellent la place importante des critères de motivation à l'entrée de la GJ, ainsi que les exigences du dispositif en contrepartie du bénéfice de l'allocation monétaire. La GJ concerne des jeunes NEETs, repérés, vulnérables *et* mobilisables. **Comme on vient de le voir avec cet éducateur, tous les jeunes en difficulté ne sont pas nécessairement repérés ; certains se mettent volontairement en retrait et c'est le rôle des travailleurs sociaux que de faire un travail avec eux.**<sup>37</sup> Mais il faut également comprendre que ***tous les jeunes repérés ne sont pas nécessairement vulnérables*** (au sens des critères fixés nationalement ou localement), ***de même que tous les jeunes repérés ne sont pas nécessairement mobilisables***. Ces logiques d'éligibilité ou de sélection à l'entrée, qu'il faut maintenant détailler, viennent expliquer à leur tour les difficultés à réaliser les entrées dans la GJ.

#### 4. ÉLIGIBILITÉ, TRI ET SÉLECTION À L'ENTRÉE DE LA GJ

Après avoir étudié plus en détail comment fonctionnent les partenariats et avoir remis en question la vision mécanique du « repérage » des jeunes NEETs, il faut revenir sur l'application pratique des critères d'entrée dans le dispositif. **La GJ se base sur un ciblage des jeunes NEETs vulnérables et mobilisables dans l'emploi. À cette définition descendante ou officielle du ciblage correspondent diverses formes d'interprétation sur le terrain.** Plusieurs niveaux interviennent ici dans la réinterprétation pratique de ces critères : le niveau des prescripteurs de la ML, partenaires de la ML ou le plus souvent conseillers d'insertion des ML ; le niveau des conseillers GJ, qui font vivre la GJ et lui donnent son sens effectif, qui en retour influe sur les prescriptions ; le niveau des commissions d'attribution, créatrices de jurisprudences et de règles locales. Ceci contribue à produire des logiques de tri, expliquant qu'au sein des viviers identifiés, tous les jeunes repérés ne sont pas appelés à entrer dans la GJ.

##### 4.1. Des jeunes « mobilisables » ? Le critère de la motivation

**Sont d'abord écartés les jeunes NEETs, éventuellement mobilisables dans l'emploi, mais non vulnérables au sens des critères fixés dans les commissions d'attribution.** L'appréciation de la vulnérabilité financière figure parmi les tâches de ces commissions. Nous revenons plus loin sur leur fonctionnement. Notons dès à présent que cette appréciation porte sur les revenus du foyer quand le jeune réside chez ses parents, ce qui implique la prise en compte de données spécifiques – les revenus parentaux – jusqu'ici hors du champ habituel de jugement des missions locales.

Mais au-delà de cette appréciation de la vulnérabilité, qui exige des repères balisés et opérationnels généralement fixés par les commissions, se pose la question centrale de la « mobilisation ». **Un jeune NEET vulnérable n'est pas nécessairement mobilisable et capable de tenir un engage-**

---

<sup>37</sup> Ce rôle du travail social dans le repérage des situations à problème, et les difficultés évoquées ici dans le cadre de la GJ, ne sont pas propres à la France. On retrouve ce rôle central de ce travail (*outreach work*) dans les pays européens, ainsi que l'a montré le séminaire d'échange mutuel (Peer Review) organisé par la France sur la Garantie jeunes en avril 2016.

**ment sur une année.** C'est à ce niveau que la conception « doctrinale » de la GJ a fait l'objet de multiples traductions et réinterprétations locales.

Comme le dit un conseiller de la ML de EGLISE, il s'agit ici de la prise en compte des « *critères d'investissement dans le dispositif* ». Il ne suffit pas d'être dans une logique d'éligibilité ou de quasi-droit (un jeune réunissant les critères d'éligibilité rentrera dans le dispositif), il faut également prendre en compte *la capacité d'engagement du jeune*, sa *motivation* et aussi ce que la GJ *peut lui apporter*, soit autant d'éléments de jugements d'ordre subjectif et difficilement stabilisables dans une définition commune.

Comme le rappelle un conseiller insertion de la ML EGLISE, la GJ n'est pas qu'une allocation monétaire, il s'agit aussi d'un accompagnement intensif et exigeant dans l'emploi et vers l'emploi. Il revient sur les différentes visions qui peuvent être portées par les partenaires, lesquels pourraient justement réduire la GJ à l'allocation.

*ce que nous entendons du public cible, et ce que nous entendons des objectifs visés par la Garantie jeunes, ce n'est pas seulement l'allocation qui permettrait à une jeune de s'autonomiser, éventuellement. Mais c'est déjà cibler un jeune qui n'est pas en formation, qui n'est pas en éducation, qui est un peu laissé pour compte, mais qui pour autant a la volonté, a la motivation de s'investir sur quelque chose, qui est capable d'entendre dire qu'il va être mobilisé sur un accompagnement de 12 mois, et qu'il est capable d'entendre que sa motivation sera sollicitée, pour l'aider justement à atteindre les objectifs visés par la Garantie jeunes. Je n'ai pas toujours la certitude que cette vision-là est partagée par les partenaires qui nous envoient du monde. Je pense qu'il y a vraiment besoin, mais vraiment besoin, qu'on se mette autour d'une table, pour s'entendre sur le ciblage du public cible, et pour s'entendre sur les objectifs de la Garantie jeunes tels que c'est mentionné dans le dispositif ; et être sûr que tout le monde a compris la même chose. (conseiller, EGLISE)*

**La prise en compte de la motivation et de la capacité de mobilisation permet de renforcer le constat fait plus haut de la difficulté à repérer des jeunes en masse, comme cela avait été implicitement pensé par la puissance publique.** « *Si le jeune, il n'est pas connu de Pôle emploi et de la mission locale... ceux que l'on ne voit pas et que personne ne voit, difficile d'imaginer qu'ils supporteraient le type d'accompagnement très intensif sur 6 semaines. (...) Un Neet précaire, volontaire et motivé, ça ne court pas les bas d'immeuble (directrice adjointe ML EGLISE)* ». On retrouve une tonalité similaire dans les propos de la directrice de la ML de PARC. « *Et pour ceux qui sont véritablement à traîner dans les caves et des choses comme cela, c'est pas qu'on les connaît pas, ceux-là, c'est qu'ils ne veulent plus venir (...) parce qu'ils sont passés à autre chose pour un tas de raisons. Donc il n'y a pas sur cette zone-là ce vivier complètement énorme de jeunes qui [nous] échapperaient* ».

**Mais au-delà de cette utilisation du critère de la motivation comme critique de la pensée mécanique du repérage, ce critère est également utilisé pour faire valoir la professionnalité des conseillers dans le ciblage et l'accompagnement.** Si l'on prend véritablement en compte cette notion de motivation, alors le public cible est nettement plus limité que ce qui a été estimé, à moins de proposer le dispositif à des jeunes « *qui ne tiendront pas* » : le savoir pratique des conseillers vient donc appuyer la critique d'un possible vivier de masse qui servirait à « alimenter » le dispositif. En témoigne cet extrait d'un entretien collectif avec deux conseillers (dont un responsable d'antenne) de la ML de EGLISE :

*RA : Nous on ne va pas inventer les jeunes qui sont prêts à intégrer la Garantie jeunes. On en a, des dossiers « sous le coude » (entre guillemets), possibles, potentiels. Mais on sait très bien que le jeune, il ne tiendra pas. (...) Et puis on ne peut pas faire de pari, là-dessus.*

*CIP : C'est où se situe la difficulté de nous, notre travail de prescripteur, mais vraiment. C'est là où se situe la grande difficulté entre... un dispositif qui est là, les financeurs et les concepteurs du dispositif qui disent : « Nous voulons des objectifs, nous voulons du*

*chiffre », entre ceux-là et la réalité du terrain... Nous on nous dit : « Alimenter le dispositif ». Nous, nous sommes entre deux chaises, entre « Nous voulons du chiffre » et « Alimenter le dispositif ». Mais alimenter le dispositif...*

*Q. Ce n'est pas la même chose ?*

*CIP : Pour moi ce n'est pas tout à fait la même chose, parce que « Alimenter le dispositif », nous pouvons le faire, nous ne pouvons que le faire avec l'existant. L'existant c'est quoi ? On n'a pas toujours en face le public qui répond aux critères de la Garantie jeunes.*

**La GJ a été pensée non comme un droit universel mais comme un dispositif dont l'accès est fondé sur une évaluation discrétionnaire.** Les acteurs se le sont réappropriés en investissant cette notion de motivation, non pas pour en réduire l'accès (ce qui les met dans une position inconfortable vis-à-vis de l'injonction à « alimenter » le dispositif), mais avec en tête le bénéfice potentiel pour le jeune, ce que nous appelons une logique du « bien-fondé », élément discuté dans les commissions d'attribution. Les conseillers prescripteurs peuvent donc être pris entre ces « deux chaises » que sont le souci de performance en termes d'entrée, et le souci de l'intérêt du jeune. Comme il était cependant précisé sur le site internet du gouvernement en mars 2016, « La sélection est importante, et exige du jeune qu'il veuille travailler et qu'il soit prêt à s'engager de façon intensive dans la démarche ».

En résulte ainsi un possible premier tri, en amont des commissions d'attribution. Ces commissions évaluent elles-mêmes ensuite, dans un second temps, ces critères (voir le § suivant sur les critères de jugement dans ces commissions).

D'autres acteurs peuvent également conduire à réduire les entrées dans le dispositif à partir d'une interprétation spécifique de la notion de motivation. Sur le département de EGLISE, nous avons constaté une posture de quasi contrôle social de la part du Préfet du département à l'égard de ce dispositif. Loin de rechercher à faire du chiffre à tout prix, le préfet fait valoir ses propres critères d'admission. Ainsi, un jeune sous-main de justice, ou venant d'un autre département (qui ne serait donc pas assez « connu » de la ML ; celle-ci n'ayant pas les moyens d'apprécier sa véritable motivation), ou disposant d'un niveau de formation correspondant à des métiers en tension, n'intégrera pas automatiquement la Garantie jeunes. Ces cas ont fait l'objet de discussions en commission départementale.

**En synthèse, la GJ fait valoir des critères d'éligibilité en ce qui concerne l'état de vulnérabilité du jeune, mais aussi des critères de motivation ou de mobilisation.** Ceux-ci sont centraux pour assurer un recrutement pertinent à l'entrée du dispositif, dans la mesure où il s'agit d'une mesure discrétionnaire et basée sur le volontariat. **Ceci permet de réinsuffler une logique de professionnalité dans le dispositif, dans la mesure où les conseillers peuvent faire valoir leur connaissance des jeunes et leur analyse à la fois de l'impact potentiel de la GJ sur le jeune mais aussi de l'adéquation entre le profil du jeune et les exigences de la mesure.** Contrairement à une logique de « l'ayant-droit » qui réduirait la logique d'expertise de ces professionnels, cette logique fait valoir leur connaissance des jeunes, au risque d'être en conflit avec les objectifs d' « alimenter » le dispositif.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> L'étude d'une mesure ancienne mise en œuvre par les ML en 2002, la Bourse d'accès à l'emploi (une allocation financière couplée à un engagement dans le dispositif TRACE) nous avait conduit à définir deux logiques d'action des conseillers : une logique de l'ayant-droit, réduisant l'analyse de l'éligibilité aux seuls critères administratifs ; et une logique de l'outil correspondant à cette mise en œuvre pratique d'une expertise et d'une professionnalité, basée sur l'analyse du comportement du jeune, de sa motivation et de son engagement. Voir N. Farvaque, A. Benlemselmi, « La relation d'insertion « travestie » ? Règles et conventions d'action publique face à la mise en œuvre de la Bourse d'Accès à l'Emploi » in C. Euzéby et al. (ed.), *Mondialisation et régulation sociale*, XXIIIe Journées de l'AES, Paris, L'Harmattan, 809-823, 2003 ; N. Farvaque, « L'expérience de la Bourse d'Accès à l'Emploi pour les jeunes en difficulté : responsabilité individuelle, responsabilité collective et liberté de choix », in E. Dugué, P. Nivolle (eds.), *Les jeunes en difficulté. De l'école à l'emploi : Institutions, acteurs et trajectoires*, Paris: L'Harmattan, 2005

## 4.2. Les freins à l'emploi

**À côté de la prise en compte de la motivation et en lien avec la capacité de mobilisation des jeunes, la question des freins à l'emploi est très vite apparue dans l'application du dispositif.** Cette question renvoie à la traduction en actes du référentiel d'accompagnement « intégré » dans le contexte de la médiation active (voir plus haut, 1.2.) selon lequel la levée des freins ne doit pas être perçue comme un préalable à la mise en emploi, mais, en dynamique, comme résultant de la mise en expérience des jeunes en situation professionnelle et l'analyse itérative de ces expériences.

Comme souvent en matière de mise en œuvre de nouveaux dispositifs, les premiers temps ont donné lieu à une volonté de traduire cet énoncé de la façon la plus stricte possible. Cela a conduit les missions locales à proposer la GJ aux jeunes les plus vulnérables, y compris à ceux connaissant de graves freins à l'emploi, qu'ils soient de nature sanitaire (troubles psychiques) ou en termes de logement. Les ML enquêtées rapportent toutes des situations de jeunes qui ne sont pas ou ne seraient pas capables de tenir l'engagement (contractualisé) sur la durée et pour qui la GJ est un dispositif non adapté. Les freins, censés être traités *en même temps* que le temps préparatoire collectif et les immersions en entreprise, reviennent ainsi comme *contrainte préalable* empêchant justement l'engagement dans ces multiples relations. Cela a conduit à diverses situations : jeunes abandonnant vite le parcours, au détriment du travail produit par la ML (qui perd son financement si cet abandon intervient tôt dans le parcours) ; influence négative sur le groupe ; difficultés très grandes de mobiliser les jeunes vers l'emploi ou, le cas échéant, ruptures ou conflits avec les employeurs, etc.

Toutefois, ces différentes situations peuvent également s'être produites dans le cas de jeunes *n'ayant pas de frein préalable à l'emploi identifié*. On ne peut donc attribuer la cause des difficultés rencontrées dans l'accompagnement collectif ou l'accompagnement vers l'emploi à la seule pré-existence de « freins », ce qui conduirait à invalider le modèle théorique de la GJ. Inversement, nous ont été fréquemment rapportés des cas de jeunes connaissant de multiples difficultés, et qui ont connu ou connaissent des parcours d'accès à l'autonomie grâce en partie à la GJ. Ces jeunes avec des vulnérabilités peuvent tout à fait avoir un rôle moteur sur le groupe. Il ne faut donc pas schématiser, ce qui reviendrait à renoncer à l'ambition d'une offre de services novatrice aux jeunes vulnérables. En raison de la nature qualitative de ce travail, nous n'avons pas non plus les moyens de quantifier ou du moins d'objectiver ce que seraient, d'un côté, ces freins, et, d'un autre côté, quel serait l'effet de l'entrée en GJ sur ces individus.

Ce qui nous paraît important à ce stade du rapport est de **montrer l'importance qu'a revêtu le fait, pour les acteurs des ML, de replacer cette question des « freins » en première ligne et notamment au moment de la sélection à l'entrée du dispositif, et ceci contrairement à la doctrine posée.** Pour le dire d'une façon quelque peu abrupte, plutôt que de faire *comme si* les jeunes n'avaient pas de freins ou du moins que ces freins allaient être traités pendant l'année de la GJ, les acteurs ont préféré resituer ces freins comme un critère à évaluer en amont du dispositif. Ceci a comme conséquence d'écarter, dans plusieurs des missions locales de notre échantillon mais pas toutes, certains jeunes avec trop de difficultés, « *qui ne tiendront pas* », ou du moins de reporter leur entrée dans le temps. Le principe de l'accompagnement intensif durant les six premières semaines puis de la mise en situation professionnelle rend nécessaire la prise en compte de ces problématiques sociales.

Les auteurs de la seconde évaluation qualitative de la GJ parlent à ce propos de « parcours empêchés », au sens où de trop grandes difficultés (santé, urgence sociale, etc.) empêchent les jeunes bénéficiaires de prendre appui sur le dispositif. Un cinquième de leur échantillon de jeunes est constitué de tels parcours de désaffiliation<sup>39</sup>. Certains de ces jeunes se placent dans une relation critique

---

<sup>39</sup> Castel R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard

de la GJ, il n'y a pas d'appui sur la relation interpersonnelle avec le conseiller et les difficultés sociales empêchent ces individus de se « conformer à la demande institutionnelle d'autonomie. »<sup>40</sup>

**Après avoir « testé » des cas de jeunes en très grande difficulté dans les cohortes, l'avis est désormais qu'il vaut mieux ne pas prescrire la GJ à ces cas « lourds ». Un travail en amont sur ces freins doit être réalisé, d'où l'idée exprimée à plusieurs reprises qu'il ne faut pas envoyer les jeunes avec des « nœuds de difficulté » vers la GJ, qu' « il y a des choses à régler avant ».**

*Q. Y a-t-il beaucoup d'erreurs de prescriptions ? Ce serait quoi une erreur ?*

*Mettre des jeunes pas assez prêts. Ou au contraire avec trop de difficultés, il va falloir les prendre une par une, mais avant cela il va falloir dénouer ce nœud qui peut être très conséquent, et parfois découvrir des difficultés supplémentaires qui font que parfois en une année, on ne peut pas faire tout ça. Sans oublier qu'on a l'exigence d'aller à l'emploi. certains avec ce nœud de difficultés ne sont pas en possibilité d'aller vers l'emploi. » (conseillère GJ, CHATEAU)*

*Au départ on avait des jeunes très en difficulté, éloignés de l'emploi. Au fur et à mesure, on constate que les prescriptions se sont affinées et sont plus pertinentes. Mais un certain nombre de conseillers continuent de prescrire à des jeunes qui ont des difficultés lourdes, qu'il faut régler avant d'entrer dans la GJ.*

*Q. Les erreurs de prescription que vous observez correspondent à des cas trop lourds ?*

*Oui, bon tous les dossiers passent en commission, donc c'est validé. Mais il s'agit de jeunes qui sont à mille lieues de pouvoir trouver un stage, il y a plein de choses à régler avant. (directeur adjoint, ML CHATEAU)*

*En Mission locale, l'objectif visé, c'est l'emploi, c'est le monde du travail. Et tout ce qu'on fait a pour objectif final, autant que faire se peut, d'aider le jeune à entrer dans le monde du travail. (...) Sauf qu'avant d'atteindre l'axe « travail », il faut voir s'il y a des freins à lever. Maintenant, les freins à lever, selon la situation, on peut le travailler en parallèle, ou des fois il faut commencer par lever les freins. C'est au cas par cas aussi. (conseillère insertion professionnelle, ML EGLISE)*

**On peut penser qu'il s'agit d'une réaffirmation de leur expertise professionnelle et de leurs façons de faire, traditionnellement centrées sur la levée préalable des freins à l'emploi, par rapport à la définition d'un accompagnement intégré qui pourrait s'appliquer partout, dans tous les cas.** Les ML ont voulu faire valoir leur expérience et expertise en questionnant l'intérêt de la GJ pour les cas de jeunes les plus précaires et vulnérables, correspondant en général à la figure du jeune sans-domicile fixe dormant dans sa voiture, ou du jeune avec des troubles psychiques ou psychiatriques graves. Pour être bien précis, il ne s'agit bien que de quelques cas au total, représentatifs des cas « sociaux » les plus lourds. Dans l'ensemble, les jeunes entrés en GJ correspondent bien à la cible, notamment des jeunes avec une faible employabilité ou des difficultés sociales. « *Il n'y a pas beaucoup d'erreurs de prescriptions au total* » dit le directeur adjoint à CHATEAU. Mais au sein de cette cible, les cas les plus « lourds » ont posé question.

À EGLISE, les problématiques sociales de santé, de logement, d'addiction sont vues comme prenant le pas sur la dynamique du retour à l'emploi. Confrontés à la présence de jeunes avec de telles vulnérabilités, les conseillers ne parviennent pas à neutraliser ces problèmes qui viennent remettre en cause la cohérence des cohortes accompagnées. Pour eux, ces publics relèveraient avant tout

---

<sup>40</sup> Duvoux N., (2010) « Le travail vu par les assistés : éléments pour une sociologie des politiques d'insertion », *Sociologie du travail*, 52, 398-408.

d'un accompagnement social et n'auraient pas leur place, à ce stade de leur parcours, dans le dispositif de la Garantie jeunes. Un « sas » en amont, conduisant à lever tout ou partie de ces difficultés, est préconisé. C'est aussi le cas à CHATEAU.

*C'est un point positif et négatif, on va identifier des problèmes lourds qui font que le jeune n'a finalement pas sa place dans la GJ : il doit traiter ses problèmes psychiques, ses addictions, etc. avant. La conclusion à laquelle on arrive c'est : est-ce que la GJ est la bonne réponse ? ne devrait-il pas y avoir d'autres solutions de groupe pour ces cas ? Le principe de la GJ est pertinent, mais pas que vers l'emploi. Il faudrait proposer un accompagnement collectif à des jeunes autres que vers l'emploi, dans une démarche globale. Faire de la démarche globale dans des entretiens individuels isolés, ça ne remplace pas un accompagnement collectif, quotidien, sur la durée. Mettre en place de l'accompagnement global sur des temps collectifs avant de le faire sur de l'individuel, ça permettrait de détecter d'autres situations qui nous permettraient d'être plus rapidement pertinent dans la réponse à apporter au jeune. » (directeur adjoint ML CHATEAU)*

**L'analyse des différents textes d'appui à la mise en œuvre de la GJ montre que cette question des freins a été pour le moins laissée de côté.** En fait, la place du critère relatif à la capacité de « mobilisation » n'est pas claire si l'on s'intéresse aux textes. Le kit de déploiement de la GJ précise que les jeunes ciblés sont les jeunes NEETs « qui présentent des vulnérabilités les exposant à un risque d'exclusion sociale » (p. 13), tandis que le cahier des charges de l'accompagnement rappelle bien que « la levée des freins socioprofessionnels ne doit pas être un préalable systématique à la mise en relation avec les employeurs » (p. 2).

La « boîte à outils pour le déploiement de la Garantie jeunes » (diffusée le 25/10/2013) précise parmi les critères d'éligibilité que le jeune soit « Motivé et volontaire : le jeune est prêt à venir tous les jours, la Garantie jeunes est un accompagnement offrant un parcours intensif qui s'adresse aux jeunes volontaires pour s'y inscrire pleinement et non l'octroi d'une simple allocation ». **Les facteurs de vulnérabilité ou de risques d'exclusion sociale sont donc vus comme des critères d'entrée et non comme des freins potentiels**, pouvant précisément agir sur cette capacité d'engagement.

Ce n'est que par le biais de nouveaux outils d'aide à la décision, préparés par le SGMAP et diffusés en octobre 2015 (avec un caractère non prescriptif), que ces éléments sont davantage précisés. Après avoir repris les différents critères d'éligibilité, l'annexe à la fiche de proposition d'entrée dans la GJ évoque sous l'en-tête « Attester de la motivation du jeune et des objectifs recherchés dans la Garantie jeunes » les trois éléments suivants :

1. Un jeune disponible et prêt à être en action tous les jours pendant 12 mois
2. Un jeune prêt à travailler et immédiatement mobilisable pour un emploi
3. Un jeune manifestant une volonté d'autonomie financière par l'emploi

Mais cette question des freins est par ailleurs absente du Questions-Réponses, dont le premier chapitre porte cependant sur le repérage et l'orientation. La multiplication de ces outils peut par ailleurs conduire à certains risques de contradiction. L'outil évoqué ci-dessus, précisant la question de la motivation, est venue pour la ML REPUBLIQUE remettre en cause une jurisprudence de la COD selon laquelle la vulnérabilité est l'élément qui l'emporte dans la décision.

En l'absence d'une « doctrine » précise sur ce point, c'est la pratique qui donne donc la réponse.

**Comment traiter les freins à l'emploi identifiés en amont ? Faut-il les considérer comme un facteur de vulnérabilité justifiant justement l'entrée dans le dispositif visant l'autonomie ? Ou bien les considérer comme de possibles entraves pour la réussite de ce projet d'autonomisation ?** Cette dernière lecture est ainsi progressivement venue s'intégrer aux modalités de traduction initiales de la GJ. Le caractère discrétionnaire de l'attribution de la GJ pose donc problème, comme on le verra plus bas en ce qui concerne le fonctionnement des commissions d'attribution.



### 4.3. Des phénomènes d'auto-sélection et de déperdition

Il faut également prendre en compte des phénomènes d'auto-sélection, c'est-à-dire le fait que l'individu ciblé peut lui-même préférer ne pas participer à la mesure. Nous avons déjà évoqué la mise à distance des institutions de la part de certains jeunes, rencontrant des difficultés importantes traitées (ou non) avec les travailleurs sociaux. D'autres jeunes, moins désinstitutionnalisés, choisiraient aux dires de certains acteurs sur le terrain de ne pas s'engager dans un parcours de mise à l'emploi. Il s'agit d'un constat difficilement objectivable.

C'est moins la normativité du retour à l'emploi que les exigences administratives qui peuvent conduire, dans des cas plus nombreux, à cette auto-sélection et au final de la déperdition au sein du vivier de jeunes repérés et éligibles. La GJ impose en effet de réunir un nombre conséquent de pièces administratives, portant notamment sur les données fiscales, les revenus des parents, etc. Pour le directeur de la ML ECOLE, la constitution de ce dossier par les jeunes constitue un bon test de leur motivation et de leur capacité à s'investir dans le dispositif.

*La première étape du parcours consiste à demander à chaque jeune de constituer une pochette emploi (demande de casier judiciaire, pièce d'identité, documents nécessaires pour passer le permis deux roues, etc.). Pour les conseillers Garantie jeunes, c'est un premier test de « où se situe le jeune » en matière d'autonomie et de connaissance de son environnement. (directeur ML ECOLE)*

On retrouve l'utilisation de cette contrainte comme un « test » dans la plupart des ML. Le fait est que la constitution d'un dossier administratif complet est un prérequis pour entrer dans le dispositif. Or, toute question de volonté ou de motivation mise à part, ce qui est réclamé aux jeunes est véritablement lourd et certains d'entre eux peuvent être en réelle difficulté pour obtenir certaines pièces. Ce sont les pièces relatives à l'évaluation des ressources (permettant d'attester la vulnérabilité du jeune) qui posent le plus de difficulté. Si le jeune est rattaché fiscalement au foyer familial, les jeunes doivent présenter l'avis d'imposition des parents, ou l'attestation de perception RSA des parents, ou un avis de détachement fiscal. Dans des situations fréquentes, les jeunes sont décohabitants mais sont toujours rattachés au foyer parental ; il se peut que les relations soient tendues entre le jeune et les parents d'où des difficultés d'obtention des pièces. En cas d'hébergement par un tiers, sont également demandées des attestations d'hébergement, incluant une photocopie de la carte d'identité de l'hébergeant.<sup>41</sup>

#### **Documents fiscaux à produire selon la situation du jeune**

- Pour un jeune seul (détaché fiscalement de son foyer familial) : justificatif du niveau de ressource du jeune (avis de non-imposition) ;
- Pour un jeune vivant dans sa famille, rattaché fiscalement au foyer familial dont le niveau de ressources est insuffisant : justificatif du niveau de ressources du foyer (avis d'imposition ou attestation de perception du RSA)
- Pour un jeune vivant dans sa famille et rattaché au foyer fiscal de ses parents imposables mais qui se déclare non soutenu financièrement par ces derniers : justificatif de son engagement à se détacher fiscalement de ses parents (avis d'engagement)

Source : DGEFP, Questions-Réponses, n° 4, 18 mars 2016.

La « solution » du détachement fiscal, pour que le jeune puisse entrer dans la GJ, a été ainsi diffusée par les services de l'État. Il s'agit d'une pièce au statut imprécis – comme il est dit ci-dessus dans l'encadré il s'agit d'un « justificatif de l'engagement à se détacher fiscalement de ses parents (avis

<sup>41</sup> Note DGEFP relative au processus de contrôle et de gestion de la GJ, 31/07/15.

d'engagement) »<sup>42</sup>. Certains centres des impôts rechigneront à produire ce type d'attestation tandis que certaines ML doutent du statut réel de ce type de document. Mais le problème posé par cette obligation de détachement fiscal est que certaines familles le refusent car elles perdent des parts fiscales, et donc un risque d'imposition plus élevée et de perte de revenus pour les parents. « *Si on demande à certains jeunes de se déclarer fiscalement autonomes, on fait perdre aux parents une part non négligeable de revenus, de la Caf notamment. Et là pour le coup, les parents refusent* » explique-t-on à la ML CHATEAU. Cette même observation a été faite sur d'autres ML dans le cadre de la seconde évaluation qualitative de la GJ (Loison-Leruste *et al.*, 2016).

La GJ évalue la situation financière des jeunes par rapport aux revenus parentaux quand il s'agit de jeunes non détachés fiscalement. Il n'est donc pas étonnant que les parents concernés fixent eux-mêmes des conditions sur l'entrée ou non dans le dispositif.

Enfin, dernier facteur de déperdition, il faut évoquer la temporalité de l'entrée dans le dispositif. Entre le repérage d'un jeune et son entrée effective dans un groupe, il peut se produire plusieurs semaines. La directrice adjointe d'EGLISE évoque l'idée de « *réduire le temps de latence entre la décision de la Commission départementale et le démarrage de l'accompagnement* », sa responsable évoque même l'idée de supprimer les commissions locales de façon à faire que « *l'entrée en Garantie jeunes ne soit plus une décision administrative* ». Même constat dans l'autre ML du département :

*Nous on aurait un rêve, qui serait que cette entrée en Garantie jeunes ne soit plus une décision administrative, ça permettrait de fluidifier les entrées, d'avoir un nombre de jeunes un peu plus important (...) Entre le moment où on étudie le dossier et le moment où la commission va donner son accord, on perd un mois et demi. Bah en attendant, il ne reste pas à regarder voler les mouches » (directrice PARC)*

Cette préconisation de supprimer les commissions pour gagner en temps n'est cependant pas partagée par d'autres ML. Il est fort possible que sur ce département, la grande directivité de l'administration (Préfet et Directe) conduise les ML à préférer une voie « hors commission ».

#### 4.4. Le passage à un repérage sur flux

Le lancement de l'expérimentation a autorisé les ML à repérer les jeunes dans les « stocks ». Certains jeunes déjà connus ont ainsi été recontactés. Mais très vite, le repérage des jeunes cibles s'est fait sur le flux. « *On a tapé dans les stocks* » nous dit une responsable de ML. Cela pose un problème de « *connaissance* » du jeune : les jeunes dans les stocks, donc déjà suivis, sont déjà connus de la ML, ce qui signifie que le jeune a déjà reçu un ou plusieurs entretiens, que son projet a déjà été abordé, que ses problématiques (ou freins...) éventuels ont déjà été repérés au moins en partie. Avec la montée en puissance de la GJ, le repérage se fait désormais sur le « flux ». Ce sont ainsi des jeunes non connus, en primo accueil et donc jamais suivis auparavant qui sont invités à entrer dans la GJ. Ce temps d'accompagnement initial n'a pas lieu ou dans un temps moins important. Les conseillers prescripteurs peuvent donc envoyer des jeunes reçus depuis peu vers la ML. La fiche de proposition d'entrée dans la GJ exige cependant un exposé des motifs supposant un premier travail entre ce conseiller prescripteur et le jeune. Mais à plusieurs reprises est déploré le fait que sont envoyés vers la GJ des jeunes peu connus. L'échange suivant avec la directrice et son adjointe à la ML EGLISE résume le souci de réaliser un premier diagnostic des jeunes avant l'envoi en GJ.

*DA : Ça a été quand même pointé hier en disant..., en tout cas sur les dernières entrées, parce qu'on a les entrées de juillet août, ils se sont tous accordés à dire que finalement cette injonction d'entrée a impacté sur l'orientation. Des jeunes qu'ils n'avaient vus..., ils l'ont*

---

<sup>42</sup> On reprendra à notre compte la préconisation du SGMAP d' « établir une procédure nationale entre la DGEFP et la DGFIP [Direction générale des finances publiques] pour faciliter l'obtention des documents fiscaux au niveau local ».

*dit, alors vraiment..., c'était vraiment... pas quelque chose qui était agréable pour eux, mais que du coup ils les avaient vus une fois, pour certains deux fois, pour ces dossiers, et puis ils étaient orientés vers la Garantie jeunes.*

*D : Parce que du coup-là on n'est plus tout à fait sur le stock, comme on l'était au départ. Au départ on était quand même sur des jeunes qu'on connaissait quand même depuis un petit moment. Là aujourd'hui on est un peu sur du premier accueil, donc... Il y a des questionnements à se poser.*

*DA : Du coup ils se sont posés en disant..., en tout cas il y en a plusieurs qui ont dit : « Moi je vais les garder avant ».*

*Q. D'accord, de faire un peu...*

*DA : D'accompagnement.*

*Q. D'accompagnement avant de...*

*D : En amont, pour mieux les connaître.*

Le rôle des conseillers insertion en tant que prescripteur ou « gare de triage » est donc essentiel. Dans l'optique d'un accompagnement décloisonné qui interviendrait à terme, dans lequel la GJ serait une des modalités d'accompagnement pour les jeunes les plus vulnérables, il est donc important de penser au rôle de ces premiers accueils et de cette logique de flux. Dans les ML aujourd'hui, les jeunes de la GJ peuvent ainsi être bien connus d'un partenaire qui les aurait envoyé vers la structure ; de même l'accompagnement collectif conduit les conseillers GJ à très bien connaître ces jeunes ; mais au moment du primo-accueil le conseiller travaille avec des jeunes sur flux qu'il connaît moins bien.

## **CONCLUSIONS**

Cette partie est revenue dans le détail sur la question du repérage des jeunes. Il s'agissait d'une question évaluative centrale pour notre étude. Son importance a été réaffirmée à mesure que les services du Ministère observaient que les jeunes entrants dans la GJ étaient déjà globalement connus des ML. Face au nombre de NEETs comptabilisé en France, ce constat a pu être réalisé avec étonnement : pourquoi les ML n'arrivent-elles pas à capter ce vivier apparemment massif ?

Nous avons tenté d'apporter une réponse détaillée. Il y a d'abord un problème de référence statistique. Le vivier de la GJ ce ne sont pas les NEETs, indicateur à faible portée opérationnelle pour les politiques d'insertion qui regroupe en coupe des situations conjoncturelles (jeune en transition entre une grande école et un premier emploi par exemple) et structurelles, parmi lesquelles les jeunes vulnérables, en décrochage, etc. La GJ vise précisément ces jeunes NEETs vulnérables, ce qui est un sous-ensemble difficilement quantifiable pour la statistique publique. Ce groupe cible ne peut être qu'estimé à l'aide de variables proches. Plus précisément, la GJ fixe des critères monétaires précis pour pouvoir bénéficier de la GJ, ainsi que des critères de vulnérabilité sociale ou familiale, tandis que les acteurs du terrain ont contribué – pour les raisons évoquées ci-dessus – à placer comme critère central la capacité du jeune de s'engager dans le dispositif. La vulnérabilité est donc un critère d'entrée mais aussi une cause possible de non-sélection, afin de ne pas proposer un accompagnement non adapté à des jeunes en grande difficulté.

La GJ s'adresse donc au sous-groupe des jeunes NEETs vulnérables, mobilisables dans l'emploi et repérés par la ML ou ses partenaires. Les ML ont redoublé d'efforts pour aller au contact de ces populations et il s'avère au final que ce groupe cible correspond assez bien au public habituellement suivi par elles. Cela signifie bien que les ML sont bien identifiées comme une structure-ressource

pour ces jeunes cibles<sup>43</sup>. Les autres jeunes plus vulnérables sont soit volontairement coupés des institutions, soit en retrait des ML en raison de déceptions passées, soit accompagnés par des travailleurs sociaux qui hésitent à les faire entrer dans un dispositif d'emploi, etc. Une autre statistique trompeuse est celle du taux de prescriptions réalisées par les partenaires de la ML, qui ne rend pas compte du travail réel réalisé quotidiennement par les travailleurs sociaux de différentes institutions. Il est possible, de plus, que le public jeune adulte, bien repéré par les ML, soit par contraste un « point aveugle » des politiques d'action sociale au niveau local, centrées sur les plus de 25 ans (RSA) ou la jeunesse jusque 21 ans (ASE). Nous avons noté que la GJ a donné lieu à la constitution ou au renforcement de partenariats entre la ML et de nouveaux acteurs hors de la sphère habituelle « emploi formation », notamment avec ces équipes de travailleurs sociaux. Ceci se fait dans un contexte où des référentiels de l'action sociale (aller vers les jeunes, voire aller dans les familles) se diffusent au sein des ML traditionnellement prises dans un référentiel d'accueil. **La démarche volontaire, centrale dans l'inscription à la ML et a fortiori dans la GJ, conduit nécessairement à des phénomènes de déperdition.**

Il faut donc **combattre l'idée d'une vision mécanique du repérage**. Les partenariats sont complexes et prennent du temps. Les territoires professionnels y compris symboliques des acteurs ne sont pas identiques. Dans le cas précis de la GJ, il faut bien préciser les difficultés rencontrées. La principale est que les NEETs vulnérables sont plutôt bien repérés par les partenaires des ML. Mais le fait est qu'ils ne sont pas tous mobilisables dans l'emploi. Après une phase de lancement où les ML avaient un vivier large puisqu'il correspondait à l'ensemble de leurs jeunes en stock, elles font désormais face à une phase de croisière où elles puisent dans les flux et les primo-accueils, c'est-à-dire un volume de candidats moins importants. Toutes aujourd'hui sont concernées par cette **difficulté de repérer « en flux tendu »**.

Dans ce contexte, la perspective de généralisation et d'augmentation du volume global d'entrée pose question. Le souci d'« alimenter » le dispositif, c'est-à-dire la pression sur la réalisation du nombre d'entrées fixé, a conduit par endroit à des prescriptions non pertinentes autant pour le jeune (cas de jeunes avec de trop grandes difficultés sociales) que pour la vie du groupe.

**Il est donc nécessaire à nos yeux d'éclaircir cette question des critères d'éligibilité dans la perspective de généralisation.** À critères identiques, les ML seront confrontées à une impossibilité pratique de réaliser les volumes. Un assouplissement des critères de vulnérabilité sociale permettrait à des jeunes également relégués sur le marché du travail, mais vivant dans des familles moins précaires financièrement (classes moyennes), de bénéficier d'un accompagnement utile et efficace. Des outils clairs et précis concernant le caractère discrétionnaire de la mesure devraient être mis au point. La question du bénéfice de la GJ dans le cadre d'un pré-accompagnement moins intensif et différencié pour les cas les plus vulnérables, en relation avec les différents partenaires, devrait être posée.

---

<sup>43</sup> L'expérience du contrat d'autonomie avait aussi conduit au constat de jeunes cibles déjà connus (à hauteur de 80 %) par les ML ou Pôle emploi. Cf. Crusson L., (2011), « Le contrat d'autonomie : mise en oeuvre par les opérateurs et profils des bénéficiaires », *DARES Analyses*, n° 013.



## Partie 3

# LE FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS

---

Cette partie est en lien direct avec la précédente qui s'intéressait au repérage des jeunes et à la question d'une possible sélection voire auto-sélection à l'entrée du dispositif. **Nous nous intéressons ici en effet au rôle des commissions d'attribution et de suivi de la GJ sur les trois départements enquêtés.** Ces commissions se sont vues attribuer un rôle important dans la conception du dispositif, puisqu'elles ont comme tâches d'identifier les jeunes sur les territoires, par le biais de la présence de différents partenaires dans cette commission, mais aussi d'attribuer la Garantie jeunes et de suivre les jeunes pendant la durée du contrat. Les commissions auraient donc un regard complet sur l'ensemble de la « chaîne », depuis l'identification jusqu'à la sortie du jeune.

Le décret d'application de la GJ prévoit que sur chaque département, une commission d'attribution et de suivi est créée. La commission est composée du préfet de département ou de son représentant, qui en assure la présidence, du président du conseil général ou de son représentant et des présidents des missions locales participant à l'expérimentation ou de leurs représentants. Il avait été anticipé que plusieurs niveaux de commission pourraient s'articuler : des commissions locales, au niveau de la ML, et des commissions départementales, réunissant l'ensemble des ML. Des scénarios de gouvernance avaient ainsi été prévus dans le « kit » de déploiement de la GJ, par exemple une commission unique en phase de lancement sur les plus petits territoires ; la cible étant néanmoins une gouvernance associant des commissions locales décisionnelles et un comité de pilotage départemental qui anime et traite de thématiques connexes. Ces instances départementales sont à articuler avec les autres instances préexistantes, notamment le SPED (service public de l'emploi départemental), ou encore les cellules opérationnelles pilotant le programme des Emplois d'avenir. Il existe par ailleurs des instances de pilotage stratégique départemental, par exemple sur le département de CHATEAU. Au niveau du pilotage départemental, les différents acteurs – ML, département et État *via* les Direccte et les préfetures – ont donc pu capitaliser sur des expériences récentes.

## 1. ORGANISATION DES COMMISSIONS

Sur nos trois territoires, c'est l'organisation cible qui a été appliquée : d'un côté, des commissions locales organisées par la ML et instruisant les demande d'entrées dans le dispositif ; de l'autre, des commissions locales pilotant le dispositif et gérant les situations complexes. Nous détaillons dans les deux sous-parties suivantes les modes de fonctionnement observés de ces deux niveaux de commissions.

Les commissions se sont organisées à partir des différents documents de cadrage, parfois assez rapidement dans le cas de la vague 1. Elles se sont basées sur des engagements écrits et ont donné lieu à des règlements intérieurs. Sur un territoire de la vague 2, la préparation des commissions a été assurée par une responsable de la direction régionale de la DIRECCTE, tandis que des déplacements ont été réalisés au sein de la ML EGLISE (de la vague 1) pour observer le fonctionnement concret d'une commission. Le choix a été fait de faire des commissions locales sur l'ensemble des territoires, à la différence d'autres départements d'une même région par exemple.

Sur le territoire de la ML ECOLE, les commissions locales de la GJ sont celles qui avaient été mises en place avec les Eav. Une seule cellule opérationnelle réunissait d'ailleurs cette ML et la ML voisine (une autre structure de taille moyenne située à moins de quinze kilomètres). La commission locale a été intégrée à la suite de la cellule opérationnelle ; elles se tiennent alternativement dans l'une des deux ML.

La fréquence habituelle des commissions départementales (COD) est d'une fois par mois, les commissions locales sont un peu plus espacées – cette temporalité correspondant au rythme d'entrée de nouvelles cohortes, généralement toutes les 6 à 8 semaines selon les lieux. À certains moments de l'année, le rythme de tenue des COL a été accéléré sur demande du préfet de département ; c'est par exemple le cas dans le département de ECOLE compte tenu du retard pris dans l'atteinte de l'objectif d'entrées. La fréquence a augmenté jusqu'à deux COL lors du mois de septembre et dans les derniers mois de 2015 (sur ECOLE, cela a conduit la ML à mener deux groupes en parallèle comme indiqué plus haut).

La liste des participants est variable. À CHATEAU, la COD réunit actuellement, outre les directeurs de ML, la Direccte, le conseil départemental et le conseil régional, qui n'avait pas été invité lors des premières réunions. Elle se tient à la suite du SPET. Les commissions départementales sont réalisées à l'invitation de la Direccte. De leur côté, les commissions locales se tiennent à l'invitation de la ML, qui peut y inviter tout partenaire du territoire. La liste des invités est généralement plus longue que la liste des participants effectifs. Plusieurs représentants d'institutions ont été présents dans les premières commissions, afin de prendre l'information à la source et d'être dans une position participative. Cela peut par exemple être le cas d'élus. Les commissions se tenant désormais à un rythme de croisière, tous ces partenaires ne se réunissent plus nécessairement. À ECOLE, la PJJ ou le SPIP participent plutôt à la « grand-messe » (directeur de la ML) que sont les COD plutôt qu'aux COL, alors qu'une éducatrice de la PJJ est un partenaire régulier des COL à EGLISE. Un foyer d'hébergement participe également à toutes les COL d'EGLISE. L'Éducation nationale est présente, à travers le CIO, aux COL d'EGLISE et parfois à celles de ECOLE. Interrogés sur leur participation irrégulière, des partenaires font valoir plusieurs raisons : manque de temps – ces réunions sont en effet chronophages –, gestion des priorités, moindre intérêt direct, impact de certaines décisions. C'est par exemple le cas, dans le département de ECOLE, de la Caf, qui s'était investie dans le repérage de publics mais qui n'a pu transmettre ses fichiers faute d'une autorisation CNIL.

### Composition des commissions locales observées

	<b>COL CHATEAU</b>	<b>COL ECOLE</b>	<b>COL EGLISE</b>
ML	Directeur adjoint 2 chargés de mission administratif	2 missions locales présentes ML ECOLE : 3 dont directeur ML voisine : 2 dont directrice	Directrice
Direccte	1 : responsable service emploi	1 animateur territorial	2 : Directrice adjointe du travail et chargée de mission emploi
Conseil départemental	1	3	(participant habituel excusé)
Préfecture/sous-préfecture		Sous-préfet + chargée de mission préfecture	
Pôle emploi		1 responsable d'équipe	
Cap emploi		1	
CIO			1 : Directeur départemental, responsable de la plate forme des décrocheurs
PJJ			1
CHRS			(participant habituel excusé)
	74 dossiers examinés	15 dossiers dont 3 pour la ML Ecole	14 dossiers examinés

Les COD comme les COL ont ainsi réuni un nombre important de partenaires au départ. Progressivement la participation s'est réduite aux acteurs de première ligne : la Direccte, les ML, le conseil départemental ; dans les commissions départementales Pôle emploi et Cap emploi, et de façon moins régulière dans les commissions locales, le CIO ou certains acteurs du social. Le Préfet du département de EGLISE préside physiquement les COD et assure un véritable contrôle étatique du dispositif.

## 2. LES COMMISSIONS LOCALES, LIEU D'INSTRUCTION DES DOSSIERS

Nous avons pu observer trois commissions locales et nous avons interrogé les différents acteurs, qui y participent ou non, sur leur rôle. Il apparaît au total que **les commissions locales jouent essentiellement un rôle d'instruction des dossiers**, dont la valeur ajoutée est parfois contestée, au regard du temps qui y est consacré. Les commissions locales se tiennent sur une durée comprise entre une heure et quart et trois heures, mais il faut bien sûr ajouter tout le temps de préparation en amont. Néanmoins, ces commissions permettent des échanges réguliers entre les ML, la Direccte et différents partenaires locaux, ce qui assure l'effectivité des partenariats. La présence de l'unité territoriale de la Direccte permet d'assurer une transmission des informations.

Les COL constituent donc le niveau d'instruction première des dossiers, avec une entrée dans la biographie et des parcours qui peut être plus ou moins intrusive. Toutefois, ces commissions sont finalement **assez peu sélectives à partir de ces éléments biographiques**. Elles renvoient les cas complexes au niveau supérieur – celui des commissions départementales – afin que s'établisse une jurisprudence.

### 2.1. Les COL ne sont « pas là pour refuser » : une instance non sélective

Nous reprenons en titre la vision émise par un conseiller rencontré : « *ce n'est pas le rôle de la COL de refuser* » : « *ce qui compte c'est la situation du jeune, pas le parcours dans lequel il est* ». Ceci résume l'approche générale consistant à avant tout fonder l'attribution de la GJ sur la base de critères objectifs (« *la situation* ») et non subjectifs (« *le parcours* »).

Le déroulé habituel de la COL est le suivant : quelqu'un de la ML (par exemple, un poste administratif à CHATEAU, la directrice de EGLISE) présente les fiches de liaison de chaque jeune tour à tour. Le volume de ces dossiers à présenter est variable : une quinzaine à la COL d'EGLISE (pour une réunion d'une heure et demie), plus de 70 à la COL de CHATEAU (pour plus de trois heures de réunion). Le faible volume de fiches dans les plus petites COL offre du temps aux partenaires pour aborder d'autres sujets.

Ces fiches de liaison présentent l'identité des jeunes, leur situation administrative (par exemple si de nationalité étrangère) et des éléments sur le parcours scolaire, professionnel et les motivations (voir ci-dessous). La préparation de ces fiches représente un travail important pour les conseillers. Même lorsque le jeune a été orienté par un partenaire, c'est la ML qui établit le diagnostic. Cette maîtrise du dossier s'est ressentie lors des COL observées à ECOLE et CHATEAU. Les partenaires interviennent ponctuellement pour apporter une information complémentaire ou poser une question, mais c'est la ML qui mène la discussion. À l'inverse, à EGLISE, c'est davantage la Direccte qui anime la réunion.

À la COL d'EGLISE, la directrice de la ML dispose de dossiers plus détaillés sur les jeunes, au cas où une question se poserait. Ces dossiers incluent les photocopies des papiers d'identité, des pièces administratives, le CV, le dossier rempli par le jeune – alors que la fiche de liaison remise aux participants a été rédigée par un conseiller et revue par la directrice pour s'assurer de sa qualité (elle expliquait en entretien qu'elle ne voulait pas qu'un dossier soit retoqué pour une formulation mal assurée ou une argumentation insuffisante). Ces biographies insistent sur la vie des jeunes, leur contexte familial, les difficultés sociales et la précarité familiale, ainsi que tout élément renforçant la vulnérabilité (« *le froid arrivant* », comme inscrit sur la fiche de liaison reproduite ci-dessus). Au recto, figure une série de blocs administratifs très détaillés : identité, situation actuelle, situation NEET, compte bancaire/sous-main de justice/suivi ASE/ TH ; cohabitation, décohabitation ; éléments financiers : soutien financier des parents, niveau de ressources du jeune ; ainsi des éléments



qui doivent être « précisés dans tous les cas » : rattachement fiscal du jeune à ses parents, montant du revenu fiscal de référence des parents, montant de l'imposition.

### Écrire la motivation et le besoin des jeunes. Exemple de fiche de liaison (EGLISE)

FICHE DE LIAISON « ENTRE » GARANTIE JEUNES		COMITE LOCAL DE LA GARANTIE JEUNES (cadre réservé à la Mission Locale)	
Dossier présenté par la Mission locale : ..... Date 16/11/2015 Nom du Conseiller ML en charge du jeune : ..... Téléphone : .....		Date du Comité Local ayant traité cette orientation : 30/11/2015	
Jeune proposé à l'entrée en Garantie Jeunes Prénoms : M Nom : ..... Date de naissance : ..... 1996 N° de sécurité sociale : ..... Nationalité : X F <input type="checkbox"/> UE, préciser pays : ..... <input type="checkbox"/> hors UE, préciser pays : ..... Titre de séjour (carte de résident, ...): ..... Date de fin de validité : ..... Autorisé à travailler ? X oui <input type="checkbox"/> non		M ..... a 19 ans. Il a toujours habité dans la région ..... SDF depuis quelques mois, il a vécu dans sa voiture. Le froid arrivant, son père a accepté de l'héberger de manière provisoire en attendant qu'il trouve une autre solution. Cependant, sa vie quotidienne est compliquée car il doit quitter ce logement tous les matins pour n'y revenir que le soir. Une fiche SAIO a été faite le 18 novembre. M ..... a fait une 1 <sup>ère</sup> année de CAP travaux paysagers en apprentissage mais a dû arrêter cette formation car il n'a pas trouvé un autre employeur pour sa deuxième année. En 2014, il a intégré l'EPIDE pour 7 mois. Cela lui a permis de trouver un poste en blanchisserie sur ..... mais malheureusement, cela ne dure que 2 mois, l'entreprise déposant le bilan. Depuis, M ..... est en grande difficulté pour stabiliser un emploi et sa vie quotidienne. M ..... nous dit que ses motivations pour la Garantie Jeunes sont de trouver un emploi stable, de rembourser ses dettes, de s'installer dans un appartement / studio, d'être dépendant. Ce jeune a déjà pour atout son permis et sa voiture. Il montre une solide motivation malgré ses difficultés pour intégrer la Garantie Jeunes afin de trouver un emploi stable et pouvoir assumer sa vie quotidienne.	
Situation actuelle Inscrit préalablement à la Mission Locale ? X oui <input type="checkbox"/> non Si « oui » depuis le : 9/12/2013 Partenaire(s) ayant entretenu le jeune en GJ ? Préciser : ..... Le jeune est-il en accompagnement à la date de la proposition GJ ? <input type="checkbox"/> ANI <input type="checkbox"/> PFAE <input type="checkbox"/> CIVIS <input type="checkbox"/> autre, préciser : ..... X non		Demande d'allocation financière comme levier pour accéder à l'autonomie ? X oui <input type="checkbox"/> non Montant mensuel estimé : 461,26 euros Durée : 1 an	
Étudiant ou en formation ? <input type="checkbox"/> oui <input checked="" type="checkbox"/> non En éducation ? <input type="checkbox"/> oui <input checked="" type="checkbox"/> non En emploi ? <input type="checkbox"/> oui <input checked="" type="checkbox"/> non Dernière classe suivie ? 1 <sup>ère</sup> année de CAP travaux paysagers Date de la dernière classe suivie : 2013 Diplôme le plus élevé obtenu : CAP		Avis du Comité Local <input type="checkbox"/> Favorable <input type="checkbox"/> Reporté <input type="checkbox"/> Défavorable <input type="checkbox"/> Réservé	
Le jeune dispose-t-il d'un compte bancaire ? X oui <input type="checkbox"/> non Sous main de justice ? <input type="checkbox"/> oui X non Suivi ASH ? <input type="checkbox"/> oui X non Reconnaissance TH ? <input type="checkbox"/> oui X non		COMMISSION DEPARTEMENTALE D'ATTRIBUTION ET DE SUIVI (CADRE RESERVE A LA DIRECCTE) Date de la Commission : ..... N° de Dossier : ..... Compte-rendu des échanges : .....	
Vit au foyer des parents ? X oui <input type="checkbox"/> non (temporairement) Vit en couple ? <input type="checkbox"/> oui X non Si « oui » : <input type="checkbox"/> marié(e) <input type="checkbox"/> pacs <input type="checkbox"/> autre Appartient à un foyer bénéficiaire du RSA ? <input type="checkbox"/> oui X non Si le jeune est décohabitant, préciser : <input type="checkbox"/> locataire, propriétaire <input type="checkbox"/> hébergé par sa famille <input type="checkbox"/> hébergé par ses amis <input type="checkbox"/> CHRS <input type="checkbox"/> autre : SDF		Rattachement fiscal du jeune à ses parents ? X oui <input type="checkbox"/> non Dans tous les cas, Si « non », a-t-il présenté un justificatif ? <input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non Indiquer les éléments et contre : ..... montant du revenu fiscal de référence* du père : 24 111 euros (1,5 parts) Montant de l'imposition : 1341 euros	
Reçoit le soutien financier des parents ? <input type="checkbox"/> oui X non Préciser si une pension alimentaire est déclarée comme étant versée au jeune dans la déclaration fiscale des parents : <input type="checkbox"/> oui X non Si « oui » préciser le montant définitif : ..... €		Revenus d'activité : 152,33 Euros Autres ressources : 0 Euros	
Niveau de ressources déclaré du jeune (ressources nettes imposables des 3 derniers mois) : 152,33 € mensuels *selon la situation, celui des parents, du couple ou du jeune		Décision : <input type="checkbox"/> Favorable <input type="checkbox"/> Défavorable <input type="checkbox"/> Reporté Durée d'ouverture au bénéfice de la Garantie Jeune : ..... Nombre de mois à compter du : .....	

La Direccte à EGLISE reprend en général la présentation faite par la ML de la façon suivante : « *Voici un jeune NEET, 23 ans, cohabitant avec ses parents, sans ressources propres, en QPV et autonome fiscalement* » ; « *Voilà un jeune NEET, cohabitant, dans un foyer non bénéficiaire du RSA, rattaché fiscalement à ses parents* ». Il s'agit de reprendre les grandes lignes des éléments administratifs fournis au recto de la fiche de liaison et de vérifier les critères suivants : l'âge, la situation de NEET, les critères de vulnérabilité. Les deux premiers critères sont objectifs et faciles à vérifier. La discussion porte ensuite sur la vulnérabilité. *Il ne suffit pas d'être NEET et d'avoir 16-25 ans, il faut être dans une situation de vulnérabilité.* C'est sur cela que porte l'essentiel de la discussion dans la réunion. Un critère objectif supplémentaire, non fixé dans les textes, mis en avant dans cette COL est la résidence en QPV, qui suffirait à faire entrer en GJ. Pour vérifier la vulnérabilité, la Direccte s'appuie sur les critères administratifs remplis au recto du document ; l'énoncé biographique vient valider les critères ou les compléter. L'ensemble de ces éléments forment des indices.

*Dans le premier cas étudié dans la COL d'Eglise, le foyer parental de la jeune fille est bénéficiaire du RSA et le lieu de résidence est en QPV : cela fait deux critères objectifs de vulnérabilité. La validation est actée immédiatement par la Direccte (plus que par la commission en tant que telle). Dans ce premier cas, une fois la validation formulée, des échanges entre partenaires interviennent. La PJJ explique que la famille est connue des services sociaux. Mais il n'est pas nécessaire de recourir à ce type de critères supplémentaires, les critères objectifs suffisent. (notes d'observation, COL EGLISE)*

À CHATEAU, le même procédé se tient. Sur ces commissions locales, les décisions sont établies selon un repérage objectif de la vulnérabilité. Les jeunes vivant dans des familles bénéficiant de minima sociaux, les jeunes décohabitant avec peu ou pas de ressources ont accès à la GJ. Celle-ci est généralement attribuée, même s'il peut y avoir quelques cas de discussion. Les jeunes résidant dans des familles avec des revenus supérieurs au seuil fixé doivent faire une demande d'autonomie fiscale, et leur dossier est généralement revu en commission départementale, ou bien validé sous

réserve de la présentation par le jeune de ce document au statut incertain (encadré). Cette demande d'autonomie fiscale conduit donc les jeunes à se séparer fiscalement de leurs parents, ce qui peut conduire certains à abandonner leur demande d'entrée dans la mesure (sous pression des parents, voir partie précédente § 3.4.).

*Est présenté le cas d'une jeune fille dans la COL de CHATEAU. La responsable de la Direccte reprend les principaux éléments. « Voici une jeune NEET qui est dans la tranche d'âge mais on ne peut pas la raccrocher dans les revenus de ses parents, même si ses parents ont des revenus modestes. Il faudrait que cette jeune fille soit détachée de son foyer familial ». La ML adopte une vision plus critique, quoique mollement exprimée, en se demandant si cela est nécessaire quand un des parents touche une allocation adulte handicapé (AAH). (notes d'observations, COL CHATEAU)*

### **Le détachement fiscal, objet de toutes les attentions à EGLISE**

C'est l'un des points de focalisation de la commission à EGLISE. La directrice de la ML avait expliqué que ce point attirait toute l'attention de la Direccte et de l'État, de façon excessive. Les services de l'État vérifient systématiquement la situation fiscale du jeune. Dans certains cas, des jeunes doivent se rendre dans les centres des impôts pour demander un avis de non-imposition commune. La Directrice estime que selon elle ce document n'a pas de réelle valeur juridique.

Dans la commission, il est demandé à plusieurs jeunes cohabitant avec leurs parents de quitter le rattachement fiscal parental pour bénéficier de la GJ. Cela peut créer des situations problématiques, outre le fait de faire perdre des avantages fiscaux aux parents. Certains jeunes ont un lien distendu avec les parents. Un jeune homme a été orienté par les services sociaux d'une commune, il est SDF et vit dans sa voiture. La ML explique avoir indiqué les revenus du père « *mais on aurait pu ne pas les mettre* » : les données sur le jeune suffisent à apprécier la vulnérabilité. La Direccte valide l'entrée « *sans réserve de détachement fiscal* », la situation du jeune étant trop précaire. La représentante de l'UT expliquera cependant ensuite dans la réunion qu'il sera subtilement demandé à ce jeune de se détacher fiscalement, dans le cours de l'accompagnement.

D'autres cas de jeunes en situation moins précaires sont validés « *sous réserve de détachement fiscal* ».

À CHATEAU, la quasi-totalité des 74 dossiers sont validés, ce qui prouve que l'instruction en amont est aujourd'hui plus efficace – il y avait plus de cas de refus au lancement de la mesure, pendant la phase d'apprentissage. Les argumentaires sont présentés de façon un peu mécanique (74 dossiers à la suite) et ils se ressemblent beaucoup sur la forme (avec l'intérêt de la GJ mis en exergue par le conseiller qui l'a rédigé : « *cela permettra à X de reprendre confiance* » ; « *la GJ va lui permettre de valider son projet* », etc.). Ils permettent néanmoins en quelques minutes de saisir des grands traits de la population entrant en GJ : des jeunes ayant validé des parcours scolaires, d'autres en situation d'échec scolaire ; un nombre important de jeunes ayant décohabité de chez leurs parents mais dans des situations précaires<sup>44</sup> – ce qui ne manque pas d'interroger le modèle de « *solidarité familiale* » qui prévaut dans la question de l'accès des jeunes aux minima sociaux ; des jeunes avec des projets souvent bien définis, cohérents avec une expérience professionnelle passée (périodes d'emploi, stages) ; d'autres plus imprécis ou inexistantes.<sup>45</sup> En ce qui concerne les ressources parentales, la plupart des jeunes vivent dans des familles pauvres ou sont eux-mêmes pauvres, ce qui permet à la commission de se tenir à un rythme assez accéléré, ces dossiers ne fai-

<sup>44</sup> Sur les 74 jeunes de cette COL, près des deux tiers sont en logement autonome : 10 sont hébergés par des amis, 16 par un membre de la famille, 4 sont en foyers et 18 en hébergement autonome.

<sup>45</sup> Ceci rejoint les observations de la seconde étude qualitative qui montre que les jeunes en GJ ont eu des expériences professionnelles et ont des projets souvent ajustés.

sant pas débat. Dans la discussion éventuelle sur les biographies des jeunes, revient souvent la question de la possession du permis de conduire et d'un véhicule, condition indispensable à l'autonomie, aux yeux des membres de la commission, pour les jeunes habitant en périphérie de la ville.

## 2.2. Une procédure arrêtée, renvoyant à la COD les cas complexes

**L'instruction des dossiers au sein des COL se rapproche donc aujourd'hui d'une certaine routine. Les dossiers plus complexes sont envoyés devant la commission départementale.** Par exemple lors de la COL de CHATEAU, sur les 74 cas examinés une dizaine environ font débat (encadré). Cette séance est représentative des types de dossiers renvoyés vers la COD. La COL d'EGLISE dure une heure quinze. 14 cas ont été passés en revue, pour 12 validations (avec ou sans demande de détachement fiscal), un report et un refus.

La plupart des COL réalisent un tri en fonction des **revenus parentaux**. À CHATEAU, la jurisprudence locale, non écrite mais répétée à l'oral dans les échanges entre partenaires de la commission, est que en-dessous de 20 000 € de revenus de la famille, le dossier est accepté en COL ; au-delà de ce seuil, le dossier passe en COD. La responsable de la Direccte explique cette jurisprudence :

*Le jeune rentre parce qu'il a des difficultés sociales, ou en pauvreté. Pour les bénéficiaires du RSA ou ayant-droit de bénéficiaires RSA, il n'y a pas de souci. Par contre dès que le jeune habite chez ses parents et ont des revenus, est-ce qu'il faut mettre un plafond [de ressources] ? Ça a été la question pendant longtemps. On en arrive à ça – je ne sais pas si c'est ce qui avait été prévu au départ –, c'est-à-dire à mettre une sorte de plafond. Dès que c'est au-dessous de 20 000 euros de revenus, quelle que soit la composition familiale, le jeune rentre, parce qu'on est sur des petits revenus. Par contre quand on est au-dessus de 30 000 euros, là ça bataille ferme. Et ça dépend s'il y a 2, 3, 10 enfants, etc. On n'a pas mis de règle arithmétique. On n'est pas sur les mêmes positions. La ML de CHATEAU va dire : je ne les prends pas ceux-là, parce que je n'ai que ça dans les quartiers, ça va me faire rentrer tous les jeunes des quartiers... Par contre à XX (autre ML du département), ils voudraient rentrer tous ces jeunes-là.*

*Q. : Vous n'avez pas fixé de règle écrite*

*Non, c'est une indication. Après chaque CDET (Chargé de Développement de l'Emploi et des Territoires) qui va dans les commissions, la directive est : si c'est un cas simple, s'il n'y a aucun doute, le jeune rentre. Ça va assez vite de savoir s'il y a un doute ou pas. En gros 80 % des jeunes rentrent en commission locale et on ne les revoit pas en commission départementale. Par contre dès qu'il y a un doute, des difficultés sociales, les parents ont de l'argent, etc., dès qu'il y a une situation particulière, on revoit les dossiers en commission départementale.*

*Q. : Et là ça peut batailler vous dites ?*

*Oui ça peut, on est arrivé jusqu'à une demande de vote. (Direccte CHATEAU)*

Les cas des **dérogations pour mineurs** sont également renvoyés devant la COD. Les observations réalisées dans les différentes COL montrent que l'entrée des mineurs fait souvent débat. La COD d'ECOLE a fixé comme règle l'acceptation de manière très exceptionnelle de jeunes de moins de 18 ans. A la COL d'EGLISE, une discussion s'engage sur la place des mineurs dans le dispositif. Pour la Direccte ce n'est pas forcément le meilleur dispositif pour eux. Les partenaires d'une COL reviennent sur le caractère « à un coup » de la mesure : si le jeune en bénéficie à 17 ans, il n'y aura plus droit ensuite, alors que ses besoins pourront être plus importants.

*Q. : Sur quels éléments vous basez-vous : le dossier, l'argumentaire du conseiller, les revenus... Mais sur quoi se fonde la décision ? Sur le bien-fondé de la GJ pour le jeune ?*

*En ce moment on a des débats sur les mineurs, on a un peu plus de dossiers. Certes ils respectent les critères, mais la question est : n'est-il pas trop tôt pour les faire entrer dans la GJ ? Si on grille la carte maintenant, est-ce que ça veut dire que quand il aura 18 ans, et qu'il en aura plus besoin, il ne pourra peut-être pas y entrer. Est-ce que la maturité du jeune est suffisante ? Est-ce que le collectif va lui apporter quelque chose ? Ce sont des jeunes qui remplissent tous les critères, mais est-ce que c'est le bon moment ? (Direccte CHATEAU)*

Vaut-il mieux attribuer le droit à la GJ ici et maintenant, ou reporter dans le temps en prévision de difficultés futures ? Dans le cas de jeunes mineurs sans aucun projet et ayant abandonné leurs études, comme on le voit ci-dessous, la question du bien-fondé du dispositif se pose. La GJ est orientée « emploi », or ce jeune n'aurait-il pas besoin de retourner en études ? La vision de la ML avance l'importance d'accrocher ce jeune : si on lui refuse la GJ, « on le perd ».

D'autres situations complexes sont évoquées, par exemple en ce qui concerne la **situation administrative** de jeunes étrangers, ou encore des problèmes de constitution de dossier. C'est par exemple le cas d'une jeune fille qui est en froid avec ses parents. Elle est hébergée chez ses grands-parents et ses parents ne lui parlent plus. Or la COL attend des informations sur les ressources des parents, car elle est rattachée fiscalement aux parents. Elle a fait une demande de détachement aux impôts mais il faut attendre avril (nous sommes en janvier). Sa situation est très précaire. La première idée est de renvoyer ce dossier devant la COD, mais qu'est-ce que cela va changer ? Sur quels éléments nouveaux va statuer la COD ? Pour la Direccte, comme cette situation est nouvelle, passer ce dossier en COD permettrait de créer une jurisprudence. Pour la ML, cela entraînerait quelques jours de retard dans le bénéfice de la GJ pour cette JF, ce qui est dommage (mais seulement quelques jours car la COD se tient la semaine suivante). Dans le débat, apparaît l'idée que les parents ont peut-être des ressources importantes et doivent assistance à leur fille. **Cet exemple illustre bien les éléments propres au travail social voire au contrôle social qui apparaissent dès que l'on entre dans la biographie des jeunes. Accorder la GJ implique de considérer la relation des jeunes à leur famille.** Respecter une logique de magistrature sociale et de production de jurisprudence peut se faire au désavantage du jeune (le temps de la fixation de ces règles en commission s'opposant à l'immédiateté des besoins). Les partenaires décident de soumettre la décision à la COD.

L'encadré ci-dessous revient sur les différents cas de débat observés dans la COL de CHATEAU

#### **Quelques cas renvoyés à la commission départementale (ou à une prochaine commission locale) lors de la COL CHATEAU (janvier 2016)**

*Montant des ressources.* Un jeune homme vit avec ses parents qui disposent de revenus supérieurs à 27 000 €. Son dossier est renvoyé en COD conformément à la jurisprudence locale pour les familles avec des revenus supérieurs à 20 000 €

*Problèmes de titres de séjour.* Se pose le cas d'un jeune homme kosovar dont le titre de séjour est valable jusque novembre 2016. S'il entre dans la GJ en janvier 2016, il peut y avoir un problème en fin d'année. La Direccte prend note et interrogera la préfecture sur ce dossier (est-ce que les papiers sont en règle, pas de retard dans les démarches du jeune, etc.). Elle ne peut savoir à l'avance si le renouvellement du titre de séjour sera accordé, mais vérifie au moins qu'il n'y a pas de problèmes en l'état. Le dossier est validé sous réserve des éléments qui seront communiqués par la Préfecture. La même situation se présente plus tard dans la COD pour un autre jeune.

*Problématiques de détachement fiscal.* Cas évoqué plus haut d'une jeune fille vivant chez ses grands-parents et en froid avec ses parents, mais toujours rattachée fiscalement au foyer parental. Un cas similaire concerne un jeune homme qui n'a pas les fiches d'imposition de ses parents. Il s'agit selon la ML d'un cas d'urgence. Les impôts pourront le détacher en avril seulement. On demande une déclaration sur l'honneur à ce jeune de se détacher fiscalement à cette date. Est également renvoyée devant la COD la demande d'un jeune qui ne dispose pas de son avis d'imposition complet (uniquement l'acompte).

*Dérogations pour mineurs.* Dans le cas d'un mineur de 17 ans, la décision est immédiatement prise de renvoyer la demande devant la COD. Néanmoins s'engage une discussion sur le bien-fondé du dispositif pour le jeune, en situation conflictuelle avec ses parents, qui a déjà suivi une POP (plateforme d'orientation professionnelle pour définir un projet) et en est sorti avec aucun projet professionnel défini (ce qui est plutôt rare). Le représentant du Conseil départemental demande : « *est-ce qu'il ne faudrait pas renvoyer ce jeune homme vers ses chères études ?* » Pour la ML : « *oui, mais si on fait ça, on le perd...* » Le CD répond : « *on n'est pas là pour assumer les crises d'adolescence...* » La ML acquiesce : « *je suis très réservé sur ce type de cas. Mais sinon, on n'ouvre pas la GJ aux mineurs* ». La ML replace le cas de figure dans une logique de critères d'éligibilité, elle « désindividualise » en quelque sorte la situation pour en rester à une logique de l'éligibilité. Dès qu'on individualise les débats, il y a en effet toujours un risque d'inadéquation du dispositif... Pour le directeur adjoint de la ML, la GJ peut remotiver ce jeune pour faire une formation. La Direccte intervient : « *oui mais l'objet de la GJ, c'est l'emploi* ». « *On va lui faire faire des stages, répond le directeur adjoint, ça va l'aider, je n'ai rien d'autre à lui proposer. On lui fait faire quoi sinon ? La GJ, ça va l'aider dans son autonomie...* » « *Ou pas* », répond avec ironie la Direccte. Pour le CD, « *ce dont aurait besoin ce jeune, c'est un bon coup de pied aux fesses* ». Cela est dit sans acrimonie particulière, et d'ailleurs les acteurs autour de la table semblent acquiescer. Le dossier sera examiné par la COD en raison de l'âge du JH. La discussion sur le bien-fondé de la GJ a pu se tenir dans la mesure où les participants n'avaient pas à se prononcer sur l'attribution ou non. On voit bien que deux logiques sont en place : la logique de l'éligibilité qui désindividualise la demande, et la logique du bien-fondé qui replace la GJ dans un parcours et une biographie.

Un autre cas de mineur sera à examiner en COD. C'est une chargée de mission administrative qui présente le dossier, qui apparaît vite « *léger* » aux yeux du directeur adjoint de la ML. En effet il s'agit d'un jeune homme souhaitant trouver un employeur pour son bac pro. Ni les deux chargés de mission administratifs de la ML ni le directeur adjoint ne connaissent ce jeune ; il n'y a pas de conseiller au tour de table. Le directeur adjoint se renseigne sur l'identité du conseiller qui a prescrit le dossier ; celui-ci sera reporté à une date ultérieure à une autre COL.

*Dossiers incomplets.* Un dossier présenté par une jeune fille est incomplet, il manque trop d'éléments. Son examen est reporté à la prochaine COL.

### **3. LES COMMISSIONS DÉPARTEMENTALES, LIEU DE PRODUCTION DE JURISPRUDENCES**

Le but de ces COD est précisé dans un relevé de décision d'une commission du département d'EGLISE : « *Le rôle de la commission départementale de suivi et d'attribution n'est pas de revenir sur chaque dossier individuel de demande mais d'étudier et de donner un avis sur les demandes n'ayant pas fait consensus lors des COL* ». Cette fonction a été bien comprise au sein des commissions locales qui renvoient les cas complexes au niveau supérieur. L'instruction des dossiers en COL s'est affinée et améliorée au fil du temps, au sens d'une appréhension commune et fonctionnelle des critères. Comme le note l'étude de l'ANDML, il y a très peu de refus des commissions départementales, ce qui montre l'efficacité de l'instruction en amont. Globalement, si le dossier est validé en Mission Locale, il l'est aussi en commission. Le recours à la COD peut se faire en cas de volonté de créer une jurisprudence ou tout simplement en cas d'incertitude sur le cas précis. « *Il y a les cas simples qui passent sans difficultés, et les cas plus difficiles qui permettent de se faire une jurisprudence* » explique la Direccte à CHATEAU.

**La COD a une fonction de régulation locale nécessaire dans un contexte où le dispositif est en phase expérimentale, et où de nombreuses situations spécifiques n'avaient pas été anticipées dans les premiers textes.** Comme le note un directeur cité dans l'étude de l'ANDML, cette dimen-


sion expérimentale est importante : « Des fois on dépose un dossier pour voir la réaction si cela passe ou pas, après tout on expérimente ». La COD permet de fixer des règles communes à l'ensemble d'un département et à arrêter une pratique dans l'attribution de la GJ.

**Des apprentissages et la production d'une jurisprudence**

Les entretiens et observations montrent ainsi l'évolution de ces commissions départementales et **l'apprentissage progressif d'une certaine routine et efficacité**. Les acteurs utilisent l'ensemble des moyens à leurs dispositions notamment le « Questions/réponses » produit par la DGEFP.

Des formes de conflits entre partenaires ont pu trouver un dénouement au fil du temps. Sur le département de ECOLE, les relations entre Pôle emploi et la ML sont difficiles, dans un contexte régional tendu en raison d'âpres négociations pour signer la déclinaison régionale de la convention tripartite 2015-2017. Pôle emploi s'est initialement opposé à l'entrée dans la GJ de jeunes actuellement en PPAE<sup>46</sup>. Bien que la doctrine de la DGEFP était très claire en la matière au moment des observations et consignée dans le « Questions/réponses » (un jeune en PPAE peut intégrer la GJ s'il répond aux critères d'éligibilité), elle n'était pas admise par la directrice du Pôle emploi local. Un conflit de personnes serait à l'origine de cette interprétation tranchée. Celle-ci a conduit à ce que Pôle emploi mette son veto sur plusieurs cas de jeunes lors des commissions locales. Ces difficultés ont conduit à revoir l'exigence d'unanimité fixée initialement par le sous-préfet qui préside la COL : désormais, tout dossier ayant obtenu un avis favorable unanime en COL ou unanime moins 1 voix peut être présenté à la COD. Le directeur de la ML dit avoir fait pression pour lever cette contrainte qui aurait empêché une dizaine de jeunes d'entrer dans le dispositif.

**Grille de sanctions, département de ECOLE (pages 1/3 et 2/3)**



MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL

**Dispositif Garantie jeunes**

**Grille de sanctions**  
Outil d'aide à la décision des missions locales pour proposer une suspension ou une exclusion

La « Garantie jeunes » a été mise en œuvre dans le département à partir du 22 janvier 2015.

Selon l'article 6 du décret n°2013-880 du 1/10/2013 la Commission départementale est l'instance ayant seule le pouvoir de décider de sanctionner les bénéficiaires du dispositif. En outre, le décret n°2013-880 du 1<sup>er</sup> octobre 2013 relatif à l'expérimentation de la « Garantie jeunes » en son article 4 IV, énonce que « En cas de non-respect réitéré de ses engagements, la commission peut décider de la sortie du jeune du dispositif.

Les missions locales peuvent proposer à la commission départementale 2 types de sanctions :

- Suspension
- Exclusion

Après quelques mois d'expérimentation de ce dispositif et à la demande des missions locales lors de la commission départementale de juin 2015, une grille de sanctions a fait l'objet d'un groupe de travail réunissant les missions locales du département de ECOLE. Ce document a pour but de faciliter la prise de décision de vos dernières quant aux sanctions opposables aux jeunes du dispositif Garantie jeunes proposées à la commission départementale en demandant quelques repères.


Cette grille est un simple outil sans obligation d'application ni pour les missions locales ni pour la commission départementale.

Au préalable à ces décisions, s'ajoutent des outils internes à la disposition des missions locales : les observations et les avertissements. Ces outils à privilégier ont une visée pédagogique et préventive.

Ces suspensions ont pour caractéristiques d'être :

- Cumulables,
- Calculées de la manière suivante  
Montant de l'allocation / 30 jours = montant d'une journée d'allocation

Page 1 sur 3



MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL

Pour les situations les plus graves, des exclusions peuvent être décidées. Ainsi, le tableau suivant liste les manquements possibles et attribue un exemple de sanction. Il comprend 3 types de manquements :

- Manquements liés à l'assiduité,
- Manquements liés à l'accompagnement,
- Manquements liés au comportement du jeune dans le cadre de la Garantie jeunes.

➤ Non-respect lié à l'assiduité

Manquements	Suspension	Exclusion
5 retards injustifiés notifiés par la mission locale et après recadrage immédiat	1 journée d'allocation	
2 absences journalières injustifiées	3 jours d'allocation	
Si absences justifiées répétées d'une durée supérieure à 1 mois		Exclusion (question n°57 du questionnaire n°3 du 24/07/2015)

➤ Non-respect lié à l'accompagnement

Manquements	Suspension	Exclusion
Absence d'actions et démarches personnelles de recherche d'emploi 3 actions non menées	2 jours d'allocation	
Non-participation (partielle ou complète) à l'action de formation prescrite, non justifiée	15 jours d'allocation	
Refus injustifié d'effectuer une mise en situation professionnelle	3 jours d'allocation	
1 <sup>er</sup> refus	15 jours d'allocation	
2 <sup>nd</sup> refus		
Abandon en cours d'une PMSMP non justifié	15 jours d'allocation	
Non remise de planning hebdomadaire prévu dans le cahier des charges	2 jours d'allocation	

<sup>46</sup> Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi, mis en place par Pôle emploi. Il s'agit d'une feuille de route définie entre un conseiller et le demandeur d'emploi qui précise la nature et les caractéristiques de(s) l'emploi(s) recherché(s) afin de cibler les offres d'emploi qui seront proposées au candidat. S'agissant des jeunes de moins de 26 ans, Pôle emploi peut confier, dans le cadre d'une convention de partenariat, l'élaboration du PPAE aux ML pour un certain nombre de jeunes du territoire (objectifs fixés en amont). Le conseiller ML reçoit alors le jeune pour identifier le type d'actions, de prestations et d'accompagnement nécessaires pour faciliter son insertion professionnelle. Le suivi du jeune mis en place est de l'ordre d'un entretien par mois, non assorti d'une aide financière, à la différence de la GJ.

**La COD est également le lieu pour produire de nouvelles règles, par exemple en matière de sanctions** (des jeunes en cas de problème de comportement ou de non-recherche active de stages par exemple). La commission du département d'ECOLE a travaillé dès le milieu d'année 2015 à la mise en place d'une grille de sanctions afin de faciliter un traitement plus uniforme des demandes de suspension d'allocation et/ou d'exclusion (fig. ci-dessus). Toutefois, cette commission limite l'usage de ces sanctions à des situations exceptionnelles, ce qui est en contradiction avec la grille des sanctions, établie quelques mois plus tôt par les membres de cette même COD...

Par contraste, dans le département de CHATEAU, la Direccte a refusé la mise en place d'une grille de sanction commune. Elle argumente sur le principe de respecter l'idée d'une expérimentation.

*« Évidemment les pratiques sont différentes d'une ML à une autre. À un moment les ML voulaient avoir une échelle de sanctions harmonisée au niveau départemental. Une demi-journée d'absence, ça fait tant... Nous on a rappelé que ce n'est pas ce que voulait la DGEFP. On est sur une expérimentation, si c'est pour que tout le monde fasse la même chose. Le conseiller a sa marge de manœuvre dans sa ML. Pour une fois qu'on n'a pas de cadre. » (Direccte CHATEAU)*

Nos observations se sont déroulées au bout d'un ou deux ans de pratique du dispositif, c'est-à-dire à un moment de relative stabilisation des règles. **Si les règles s'appliquent, cela ne signifie pas qu'il n'y a pas de remise en cause de la part des participants aux commissions.** La dynamique collective qui entoure la prise de décision d'entrée dans la GJ se situerait ainsi dans la situation du « *consensus apparent* » comme modèle de prise de décision.<sup>47</sup> À EGLISE, la commission départementale fait clairement l'objet d'une prise en main étatique par le Préfet et la Direccte, qui se placent en surplomb et font valoir leurs règles, par exemple en matière de suspicion en direction des jeunes néo-arrivants sur le territoire, en matière de demande de détachement fiscal systématique pour les jeunes vivant dans des familles qui ne sont pas au RSA (sur ces deux points, voir plus haut), ou encore en matière d'acceptation de tout jeune relevant des QPV (quartier prioritaire de la ville). Ces critères s'imposent aux participants qui peuvent cependant faire valoir d'autres ressorts dans les commissions locales. Certains partenaires interrogés dans le cadre de l'étude contestent certains de ces critères. La responsable du pôle insertion du Conseil départemental estime que le détachement fiscal pour des familles fragiles est symboliquement dangereux, notamment dans un département où les parents auraient déjà trop tendance à prôner la décohabitation dès que les enfants atteignent l'âge de leur majorité. Le foyer d'hébergement d'urgence qui participe à la plupart des COL (absent lors de notre venue) discute les critères d'ouverture de droits automatiques pour les jeunes issus foyers RSA et les jeunes issus des QPV : pour cette structure, certains jeunes issus de foyers RSA ne sont pas vulnérables, alors que d'autres jeunes issus de foyers hors RSA le sont avec un niveau de ressources à peine plus élevé. Le même raisonnement prévaut en ce qui concerne le critère géographique QPV. L'appréciation des vulnérabilités est variable d'un acteur à un autre.

D'autres critères restrictifs visant à refuser l'accès à la GJ ont toutefois fait l'objet d'une opposition collective, contraignant le Préfet à faire machine arrière. Plusieurs acteurs rencontrés nous ont évoqué le même cas : celui d'un jeune détenteur d'un BEP dans l'hôtellerie que le préfet voulait exclure du bénéfice de la GJ au motif qu'il existe des pénuries de main d'œuvre dans ce secteur. Le jeune en question vit en milieu rural dans un contexte familial très difficile (la mère est en AAH, le père est décédé). Il aura fallu l'intervention collective des acteurs de la COD pour faire reculer le préfet et valider l'entrée.

Sur EGLISE cependant, le sentiment qui prévaut pour ces COD est qu'elles ne sont qu'une « simple chambre d'enregistrement » qui ne débat pas sur le fond des problématiques posées par la singularité des parcours de ces jeunes. Ce constat est notamment le fait des acteurs qui ne participent pas aux commissions locales et qui assistent quasi impuissants à l'énumération de dossiers validés sans mot dire. Ainsi, ni la CCI ni la chambre de métiers ne font plus le déplacement pour venir à ces COD.

---

<sup>47</sup> Lima L. (dir.), 2013, *L'expertise sur autrui. L'individualisation des politiques sociales entre droit et jugements*, Bruxelles, PIE Peter Lang.

Ils découvrent les dossiers des jeunes le jour même et ne voient plus l'intérêt de leur participation au-delà des contacts qu'ils ont déjà pu nouer à cette occasion avec les acteurs présents autour de la table. « *Moi, pour le coup, la COD, ça ne nous sert à rien en tant que CCI. La seule chose à laquelle ça m'a servi, c'est de me positionner vis-à-vis des acteurs de l'emploi, ça c'est intéressant. Ce qui est intéressant, c'est l'avant et l'après-réunion, parce que ça me permet de faire des liens, parce que j'ai pu rencontrer la DDCS, l'ex vice-présidente du Conseil départemental* » (CCI).

Cette possibilité d'échanger avec les principaux acteurs au niveau départemental dans la sphère de l'insertion des jeunes est en effet valorisée, et cette critique des commissions comme chambre d'enregistrement ne fait pas consensus. C'est également l'occasion pour les missions locales du département de se réunir et d'échanger sur les pratiques, dans un contexte où l'expérimentation de la GJ telle que pilotée par l'État a peu cherché à organiser de tels échanges entre ML.

#### 4. LE RÔLE DES DIRECCTE

Si les commissions (locales ou départementales) sont collectivement décisionnaires, **les Direccte ont un rôle central dans la production d'une régulation locale et dans la fixation d'une jurisprudence**. Nous avons vu plus haut que sur certains départements les commissions allaient jusqu'à fixer une grille de sanction commune, tandis que dans d'autres la Direccte s'opposait à cette homogénéisation, afin de respecter la logique expérimentale.

Le constat tiré de l'observation de six commissions et des entretiens sur les trois territoires confirme l'opposition qui avait résulté de l'analyse de la mise en œuvre des Emplois d'avenir, trois ans plus tôt dans les ML (fondée elle aussi sur un rôle décisionnaire et régulateur de commissions locales). D'une façon générale, les Direccte sont plus ou moins facilitatrices et plus ou moins dans le contrôle. Nous avons comparé deux types de régulation opérée par les Direccte au regard de la mise en œuvre des EAV, et cette typologie est de nouveau observée en pratique. **Certaines commissions sont fortement marquées par une régulation « de contrôle » de la part de l'administration**. La Direccte pilote la séance, l'ouvre par un point de doctrine (COD ECOLE), relaie les directives ou les consignes de la part de la préfecture, et accentue la pression sur les ML. La Direccte sur le département d'ECOLE demande par exemple aux ML de remonter les informations relatives aux orientations par les partenaires (qui oriente, combien, parmi les orientations combien débouchent sur une entrée, etc.) d'ici à la fin du mois ; impose l'usage de nouveaux outils (nouveau modèle de fiche de liaison) alors que les ML se sont habituées au modèle précédent ; admoneste enfin les ML pour leur manque de professionnalisme. Ce point surgit alors que les cas de sanctions sont discutés collectivement. Une responsable de la Direccte estime que les échanges sur les sanctions prennent trop de place dans les commissions et conseille aux ML de « *traiter les cas d'absentéisme à l'image de ce qui se passe en entreprise* ». Le débat s'envenime rapidement et les ML font état d'une certaine fatigue de leurs équipes. Un autre exemple est donné lors de l'entretien avec les responsables de la ML REPUBLIQUE. Ils citent le cas d'un jeune qui a brutalement abandonné le programme. La ML demande son exclusion après plusieurs tentatives pour entrer en contact avec lui. L'UT de la Direccte donnera finalement raison au jeune et demandera à la ML de le réintégrer, au motif que la procédure d'avertissement du jeune n'a pas été respectée. Pour la ML ce type de « *jurisprudence* » est tout à fait démotivant pour les équipes.

**À l'inverse dans d'autres commissions, la régulation se fait de manière plus « conjointe » entre les acteurs**. L'administration se place au même niveau que les autres acteurs et « opère » avec eux aux différentes phases de la mise en œuvre. Elle vise la production commune, partagée, des règles, dans le contexte expérimental de la GJ. La Direccte sur le territoire de CHATEAU se placerait dans ce modèle, tandis que la Direccte de EGLISE se situerait entre les deux. La Direccte de CHATEAU par exemple ne souhaite pas fixer une grille commune de sanction, elle laisse cela à l'initiative des ML. Néanmoins c'est bien elle qui décide en dernier ressort lors de la COD, en se plaçant dans une position d'autorité constructive. Elle ne « *s'appesantit* » pas sur les dossiers qui ont été validés en



commission locale et qui posent un problème de ressources des parents : « *La COL a donné son accord ? Si ça va à tout le monde, c'est avis favorable, on ne va pas s'appesantir sur ce cas* ». Par rapport à la COD d'ECOLE, il n'y a pas ici de discussions sur les façons de faire des ML, sur le pilotage général de la mesure ; la Direccte ne se place pas dans une logique de contrôle des résultats.

Un constat proche a été réalisé par l'ANDML à partir d'une enquête auprès des directeurs de ML. Cette étude faisait le constat d'un soutien hétérogène, selon les territoires, des UT ou des préfectures, à l'instar de ce qui a été observé pour les Emplois d'avenir.<sup>48</sup> Comme l'écrit ce même rapport, cette variété d'encadrement impacte directement les ML : « Cette situation d'hétérogénéité des informations et des situations n'aide pas vraiment les missions locales à travailler sereinement » (ANDML, 2015). Ceci est constaté sur le terrain :

*En fait, je ne vais jamais de manière sereine à une Commission départementale. Parce qu'on ne sait jamais ce qui nous tomber dessus. Et ça, ce n'est pas normal. En fait, des fois il y a des dossiers où je sais que c'est passé en Comité local, où on a échangé, où tout le monde n'était pas forcément d'accord, où on s'est mis d'accord sur..., voilà, sur se dire : « Ok, on met 'favorable' pour telle et telle raison ». Personne ne va..., enfin, « personne »..., parce qu'en fait il n'y a personne qui se pose la question au Comité..., à la Commission départementale, à part le préfet, et [la directrice territoriale de la Direccte] en général, quand elle est là, qui va d'un seul coup nous interpellé sur un truc. (directrice ML EGLISE)*

Au-delà de ces formes variables d'encadrement, qui peuvent beaucoup dépendre de relations interpersonnelles (comme dans le cas qui vient d'être évoqué), **se pose la question du pilotage de la DGEFP, qui influe nécessairement sur l'autorité des Direccte et leur capacité à réguler le dispositif.** « *Les questions sont remontées mais les réponses mettent plusieurs mois. La DGEFP est en retard. Si elle cadrait mieux les choses ou était plus réactive, ça éviterait que les départements ramment* » dit un responsable de ML. Devant l'absence de réponses nationales sur certaines questions, les directions régionales sont amenées à prendre des initiatives correspondant justement au sens de l'expérimentation. Le département d'EGLISE a par exemple autorisé une expérimentation sur l'usage de contrats courts de quatre mois dans le secteur de l'insertion par l'activité économique. Ce lien avec l'IAE est partout apparu comme problématique. Les opérateurs sur le terrain ont été bloqués pendant les premiers mois du dispositif faute de réponse claire de la DGEFP sur la possibilité d'être recruté dans l'IAE. Là où les Direccte ont cherché à être facilitatrices et innovantes, dans l'esprit du dispositif, l'État est venu resserrer les conditions d'application.

## 5. QUELLE PRISE EN COMPTE DE L'INDIVIDUALITÉ DES CAS ?

Les observations des commissions d'attribution donnent à voir **une difficulté, pour les acteurs, de prendre en compte les individualités des jeunes derrière les dossiers administratifs.** Cette question était déjà apparue dans la partie précédente en ce qui concerne le repérage des jeunes, et donc la prescription de la GJ (il s'agit du travail réalisé par les conseillers de ML). Ici, la même question est posée dans un cadre collectif et décisionnaire.

Les biographies rédigées par les conseillers ont dès lors un rôle essentiel, comme on l'a vu plus haut. Les conseillers n'étant pas présents à la commission, la discussion orale se fonde d'abord sur ces écrits qui ont une réelle fonction de valorisation des compétences des jeunes et d'accentuation

---

<sup>48</sup> Pour reprendre les termes du rapport et les citations de directeurs de ML, « Certaines UT « N'entendent pas les questions de finances, de répartition des coûts dans les budgets ou de surcoût comme les locaux », « Le préfet nous demande des comptes par rapport aux objectifs », « On n'a pas le même discours entre notre UT et la DGEFP », « Pour eux (l'UT), le financement est conditionné à l'emploi »... Ce qui ne correspond pas à la circulaire. Dans d'autres cas, les informations sont justes et structurées « Le Préfet nous appuie pour la mise en œuvre de la GJ, il dénoue les problèmes » et l'UT « a bien conscience des difficultés, elle nous appuie »... (Etude ANDML, 2015).

des bénéfiques attendus de la GJ au regard des parcours des jeunes.<sup>49</sup> À EGLISE, la directrice de la ML vient avec des éléments écrits complémentaires pour ne pas être prise au dépourvu sur le parcours d'un jeune. Par construction, ne sont pas examinés les cas de jeunes qui n'ont pas fait l'objet d'une fiche de liaison, pour divers motifs de tri préalable (voir plus haut, 3.4.). Aucune des commissions n'a abordé les problématiques de repérage.

Ces biographies n'ont pas réponse à tout, et **les acteurs de la commission jouent véritablement le jeu de la magistrature sociale qui est attendu d'eux ou du moins qui leur permet de donner du sens à ces collectifs.** Comment individualiser les cas ? La position générale des ML est d'insister sur l'intérêt de la GJ pour remotiver certains jeunes. Néanmoins, l'exploration d'éléments écrits, connus ou bien davantage spéculatifs sur les jeunes candidats vient parfois mettre en doute ce bien fondé. Nous avons résumé ci-dessus (voir encadré précédent sur la COL de CHATEAU) **deux approches possibles en matière de magistrature locale, la première fondée sur une logique de l'éligibilité qui désindividualise la demande ; une autre fondée sur une logique du bien-fondé qui replace la GJ dans un parcours et une biographie.**<sup>50</sup>

La première logique considère que la GJ est un quasi-droit et que son attribution doit se faire avant tout sur les critères objectifs de vulnérabilité. Les conseillers GJ de la ML ECOLE posent qu'on « *ne peut pas se permettre d'écarter des jeunes pour lesquels on a un doute* ». Il y a prévalence du respect des critères objectifs sur les éléments plus individuels, comme la motivation. La Direccte de la ML EGLISE se place également dans une stricte logique de l'éligibilité au regard d'un cas complexe, celui d'un jeune homme qui vient d'avoir 25 ans (soit la limite haute en termes d'âge), qui semble – à l'écoute des éléments présentés – assez autonome : il revient d'une année de travail dans des hôtels en Angleterre et a d'autres expériences. Il est actuellement NEET. En quoi la GJ va lui être utile, se demandent les partenaires ? Mais les critères sont réunis : il est NEET, vit dans un foyer RSA, il est dans un quartier QPV. Lors de cette commission locale, c'est le seul cas où une réflexion s'engage sur l'utilité du dispositif, qui est rapidement tranchée en raison des critères objectifs réunis. Comme le résume la responsable de la Direccte : « *je ne sais pas motiver un avis défavorable* ». La ML complète en évoquant l'intérêt pour le jeune mais aussi pour le groupe, sachant que ce jeune homme plus mûr et expérimenté peut avoir une fonction motrice dans un groupe plus jeune. L'attribution individuelle de la GJ est ainsi replacée dans le contexte de sa mise en œuvre dans un contexte collectif.

Cette « impossibilité de motiver des avis défavorables », étant donné la prévalence des critères d'éligibilité, n'empêche pas les acteurs de jouer leur rôle de magistrat et d'interroger tout autant les *motivations* des jeunes (ce qui est également un critère d'entrée) et le *bien-fondé* de la GJ pour eux. C'est ici qu'entre en jeu la seconde logique plus individualisante. Plusieurs cas d'interrogations sur ces deux éléments peuvent tourner à une discussion spéculative entre les partenaires, comme cela a été observé dans la même COL de CHATEAU.

### **Interrogations sur la motivation et spéculations entre partenaires**

Il ne s'agit en général pas de cas complexes à renvoyer devant la commission départementale, comme vu plus haut, mais davantage de cas interrogeant la place respective des critères objectifs et subjectifs. La lecture d'une fiche de liaison d'une jeune fille soulève des interrogations à la COL CHATEAU. Elle est sortie de son bac pro en 2014, mais ne serait suivie par la ML que depuis jan-

<sup>49</sup> Sur ce rôle des écrits, voir par exemple Pillon (2015), « Dire la qualité des chômeurs en 400 caractères. La valorisation des demandeurs d'emploi par les agents de Pôle emploi au moyen des « conclusions d'entretien », *Revue d'anthropologie des connaissances* 1/2015 (Vol. 9, n° 1), p. 63-82

<sup>50</sup> On retrouve ces différents registres dans l'attribution des aides financières d'urgence (FAJ) aux jeunes par des commissions spécialisées, comme l'a étudié Léa Lima (2016), *Pauvres jeunes. Enquête au coeur de la politique sociale de jeunesse*, Nîmes, Champ social, 2016. L'auteur met en rapport le regard porté par les conseillers sur les situations sociales et le propre parcours biographique du conseiller, ce qui apparaît être un élément important dans la constitution du jugement.

vier 2016. Ce délai interroge, les participants estiment que cela doit cacher quelque chose... La chargée de mission administrative relit le dossier et constate que cette jeune était en fait suivie par une autre ML dans l'intervalle. « *Ça va mieux comme ça* » dit un participant ! Ce souci de contrôle sur l'origine des jeunes est marqué à EGLISE. L'administration rechigne à valider ces dossiers en raison du fait que ces jeunes ne sont pas connus et d'une suspicion de comportements opportunistes. La Direccte relaie ces doutes fortement présents chez le Préfet. « *On a un souci avec les jeunes qui sont connus depuis très récemment par les ML. On peut avoir des avis différents, on peut se demander pourquoi ils arrivent chez nous. Le comité local comme la commission départementale, ce ne sont pas que des chambres d'enregistrement, on peut avoir un avis. Objectivement il arrive qu'on n'ait pas la même appréciation* » (Direccte EGLISE). Pour la ML d'EGLISE, ce jeune réunit incontestablement l'ensemble des critères d'entrée mais le dossier a été ajourné une première fois. Le dossier est représenté en COL sans qu'il n'y ait d'éléments nouveaux, y compris en termes de contrôle social (il n'y a pas eu de vérification auprès des administrations de son département d'origine par exemple). « *Donc il est décohabitant, il est pauvre...* » : la Direccte reprend le dossier et le valide.<sup>51</sup> Les mêmes questions se posent dans le cas d'une jeune femme mahoraise, arrivée depuis peu et souhaitant faire une formation. Que va lui apporter la GJ ? Le dossier a déjà été présenté une première fois en novembre mais l'arrivée de la jeune femme était trop récente. Il n'y a pas beaucoup d'éléments nouveaux. La COD est « *dubitative* » mais le dossier passe. « *Ça peut lui permettre de travailler son projet, ça peut être un coup de main* »... Ce cas de figure montre bien la dimension spéculative dans l'attribution de la GJ, en plus de la dimension « *légaliste* ».

La commission s'interroge également sur des jeunes qui semblent passifs ou manquer de motivation. C'est par exemple le cas d'un jeune homme qui a refusé une formation en contrat d'apprentissage, a refusé d'aller à des informations collectives sur des postes à pourvoir... Le directeur adjoint est sceptique : « *Ce n'est pas un cadeau à faire aux conseillers Garantie jeunes. Il refuse tout ! S'ils en ont 25 comme lui...* » Mais il reste dans le cadre GJ, rétorque un participant, ce à quoi le directeur adjoint répond : « *oui, mais ce n'est pas un droit* ». Sa lettre de motivation est confuse (il parle de la GJ comme d'un accès à une formation qualifiante). A-t-il bien compris le sens de GJ ? « *On reporte pour être sûrs ? On est dubitatifs* » fait valoir la Direccte, ce qui fait consensus. Lors de cette commission, il s'agit du seul cas de report de décision en raison du profil du jeune et de ses motivations, malgré son éligibilité. Dans le cas d'un jeune homme qui a déjà une longue expérience professionnelle et a déjà touché des allocations de retour à l'emploi de près de 1 000 euros par an (preuve de son autonomie), les mêmes doutes sont évoqués. « *On valide, mais on n'est pas persuadés... Il a déjà travaillé, il a un projet, il a surtout un gros poil dans la main...* », dit la Direccte qui note : « *il y a des offres dans son secteur, j'en ai parlé en SPE la semaine dernière* ». Plus précisément, le dossier est validé sous réserve de validation avec sa conseillère, c'est-à-dire que celle-ci doit vérifier que le jeune a vraiment envie d'entrer en GJ. Le directeur adjoint va jusqu'à se demander si le dossier n'a pas été présenté pour obtenir un avis défavorable, de nature à pousser un peu plus le jeune...

Le caractère spéculatif des discussions est parfois redoublé de commentaires ironiques, mais bon enfant : « *bon courage avec lui !* » « *Mmh c'est pas gagné, mais de toute façon on n'a pas de motifs pour refuser l'entrée...* », « *vous allez vous marrer !* » Mais cela contraste avec des appréciations nettement plus positives : « *lui c'est un bon profil* », « *il faudra lui financer son permis, il ne lui manque que ça* », etc.

---

<sup>51</sup> Dans un autre cas de la même COL d'EGLISE, un dossier de jeune homme qui vient de quitter son département d'origine, La Réunion, est rapidement validé sur la base des critères objectifs. Néanmoins s'ensuit une interrogation de la Direccte sur le caractère récent de son inscription à la ML. Le jeune homme a quitté La Réunion en juin et explique avoir besoin de la GJ pour « *reprendre confiance* », « *cadrer ses recherches* » et « *financer son permis* » (fiche de liaison). La Direccte se pose en garant des fonds publics et demande s'il était ne bénéficiait pas déjà de la GJ à La Réunion. Aucun élément n'indique cela. La représentante de la PJJ essaye de calculer s'il est possible que le jeune ait pu déjà être incorporé à la GJ à partir de la date de naissance du jeune homme. La ML se moque de la Direccte et de sa crainte des appels d'air : « *c'est sûr, on risque d'avoir plein de jeunes de La Réunion qui vont débarquer à V. [ville rurale du département]...* ».

Un cas de refus, observé dans la COL d'EGLISE, montre bien **l'importance pour les participants de prendre en compte l'individualité des situations, pour faire valoir leur rôle de magistrats sociaux et non de purs bureaucrates sans latitude décisionnelle**. Il s'agit d'un cas de refus, le seul cas observé en commission locale. Il s'agit d'une jeune fille dont l'énoncé biographique dans la fiche de liaison est – chose rarissime, étant donné les écrits souvent très positifs – très critique : il mentionne les insultes faites par la jeune fille envers un conseiller GJ, son attitude agressive, etc. Le conseiller a donc rédigé un avis défavorable. Pourtant ce dossier est présenté en commission dans une logique d'acte juridique : le conseiller avait en effet présenté ce dispositif au jeune et avait commencé à monter un dossier de demande. La fiche de liaison établie avec le jeune est alors un « point de départ d'une demande », il convient donc de l'étudier officiellement. La commission est unanime sur le refus de ce dossier : la jeune femme est disqualifiée par son attitude agressive et violente, elle n'est de plus pas capable de se projeter dans une démarche de mise à l'emploi et dans une relations d'engagements réciproques. Pour la ML « *au bout de trois jours, elle va nous péter les plombs* ». Elle a le souci de garantir la cohérence et la qualité du collectif. Ce dossier est passé en COD puis serait remonté jusqu'à la DGEFP, la ML se plaçant dans un souci de protection juridique de sa décision.

Ce cas de figure permet de rappeler qu'il n'y a pas de *droit* à la GJ ; les dossiers doivent suivre l'instruction en commission et les refus doivent être signifiés en bonne et due forme. Cela permet d'éviter qu'il y ait des décisions favorables « *implicites* » en cas de recours devant un tribunal. La responsable de la Direccte explique que bien que la JF « *rentre dans les critères, elle ne respecte pas le cahier des charges* ». A notre attention : « *il faut trouver un argumentaire juridique qui balaye les critères d'éligibilité. Pour moi c'est l'incapacité à s'intégrer dans l'accompagnement* ». Pour le directeur du CIO, cette jeune fille ne demande qu'une aide financière, mais ne se place pas dans une relation de mise à l'emploi. Pour lui c'est finalement un cas assez simple. La Direccte estime qu'il faudra quand même rétablir du lien avec cette jeune femme. Le dossier insistait sur l'extrême précarité de sa situation : « *elle est aux abois financièrement* ». « *On est sur une jeune NEET et pauvre* », dit la Direccte à notre attention. Mais le comité insiste d'abord sur les aspects contractuels et le souci de protection du groupe. Il n'y a pas de contestation, la décision est consensuelle.

Ce cas de figure permet aux participants de revenir sur l'évolution de l'appréhension des critères au sein de la commission, dans le sens d'un apprentissage progressif : « *au début on acceptait ce genre de personnes, on a fait des progrès* ». Ceci doit être entendu au sens d'une **acception moins systématique de tout jeune « entrant dans les critères » et, ainsi, d'un retour plus réflexif sur les vies des personnes et sur du jugement subjectif**. Comme le dit le directeur du CIO, « *il suffirait d'avoir un ordinateur* » dans le cas contraire pour vérifier les critères. Cette citation illustre bien le **souci profond des participants aux commissions de ne pas se réduire à de simples chambres d'enregistrement, sans capacité de faire valoir leur propre expertise**. La Direccte insiste sur cela dans la discussion avec nous qui suit la commission. Il n'y a pas de validation automatique, à l'image d'un ordinateur. Elle reprend le discours du préfet qui expliquait que la GJ est le premier dispositif véritablement « *individualisé* » pour les jeunes, au sens où leurs biographies sont véritablement exposées et discutées. Pour la Direccte, les décisions sont prises « *intuitu personae* ». **Les participants ne veulent pas être réduits à des techniciens de l'accès aux droits et veulent faire valoir un rôle effectif de magistrats sociaux. Toute la difficulté tient à cette pondération des variables objectives par les données subjectives. Qu'est-ce qu'évaluer des vulnérabilités, à la fois objectivement et subjectivement ?** La commission élargit le cercle habituel des acteurs de l'emploi et de la formation à des nouveaux acteurs du travail social, ce qui correspond à un éloignement de toute forme de jugement d'employabilité des discussions. Les dossiers mentionnent avant tout des difficultés *sociales et économiques*, avant de faire état de difficultés *d'accès à l'emploi* (peu évoquées en tant que telles) et nullement des difficultés *psychologiques*. On constate très peu de références à l'employabilité supposée des jeunes, ni sur leur inemployabilité. Les commissions évaluent des vulnérabilités sur base objective (dans une logique d'éligibilité ou d'ayant

droit), que vient tempérer le souci de partir de l'individualité pour s'assurer du bien-fondé de la mesure et de son versement « *intuitu personae* ». L'objectivation des situations est très avancée (d'où le rôle des fiches de liaison multipliant les cases à cocher, correspondant à des critères objectifs, et facilitant le jugement) mais l'importance de ces commissions, aux yeux des participants, tient justement au fait qu'ils peuvent y injecter une dimension subjective, fût-elle spéculative. Cette possibilité d'individualisation permet aux acteurs de faire valoir leur expertise et leur professionnalité. Elle est ce qui justifie, aux yeux de différents responsables, le maintien de ces commissions pourtant coûteuses en temps.

Au final se dégage une convention, partagée entre les partenaires des commissions, pour insister sur l'importance de la mobilisation des jeunes (ou du moins sur leur capacité de mobilisation). C'est ce que rappelle une responsable de la Direccte à CHATEAU : « *La GJ n'est pas un droit automatique : ce n'est pas parce qu'il remplit les critères qu'il faut qu'il y aille* ». Sur EGLISE, un conseiller parle des « *critères d'investissement dans le dispositif* » ; ce sont les critères indigènes fixés par les conseillers basés sur le jugement de mobilisation du jeune. Cela peut conduire en amont de la commission à ne pas présenter les dossiers. Pendant la commission, la prise en compte de cette motivation conduit davantage à la spéculation, comme on l'a vu. Ceci montre l'importance de la prescription et du travail amont réalisé par le conseiller. « *Pour que le jeune puisse s'engager, il faut le connaître* », poursuit notre interlocutrice. Certaines règles tacites s'appliqueraient afin de bien « *connaître* » le jeune. « *Des jeunes qui sont sortis du système scolaire en juin, est-ce qu'il faut les faire entrer dans la GJ en septembre, nous on n'est pas d'accord. On va les faire attendre un peu* » dit-elle, même si cette règle d'attente ne s'applique pas aux situations de détresse financière. Sur une ML du département de CHATEAU, la coordinatrice GJ explique que le consensus est de limiter la GJ aux plus bas niveaux de qualification, « *on n'ose pas envoyer les plus hauts niveaux* ». D'autres ML contestent la prévalence des critères financiers, par exemple au sein de la ML REPUBLIQUE. « *On passe à côté de jeunes davantage prêts à s'engager.* »

## **CONCLUSIONS : DES ENTRÉES PEU SÉLECTIVES AUJOURD'HUI, QUELS CRITÈRES DANS L'OPTIQUE D'UNE GÉNÉRALISATION ?**

L'observation des différentes commissions, locales et départementales, montre au final **une assez faible sélectivité ; celle-ci se situe entre une logique de l'éligibilité** conditionnant l'accès à des critères objectifs, établis dans les textes initiaux ou fixés par jurisprudence locale (détachement fiscal, QPV, revenus inférieurs à un certain seuil, etc.) **et une logique du bien-fondé**, qui réintroduit la question de la motivation du jeune, sa capacité de mobilisation et plus généralement son individualité dans l'évaluation de l'attribution. Les partenaires du social reconnaissent une forte intrusion dans les biographies des jeunes. Ils étudient des éléments de nature très sociale mais forment peu de jugement d'employabilité. On parle plus en commission de foyers au RSA, de surendettement, de décohabitation, de fiches d'imposition, que d'emploi et de formation... De nouveaux termes font leur entrée dans le vocabulaire des ML : pauvreté, misère sociale... « *On a appris beaucoup de la misère sociale des jeunes en faisant ce dispositif* », remarque la responsable de la Direccte à CHATEAU.

De façon générale, la sélectivité est souhaitée mais **peu effective en pratique**. Les acteurs ne veulent pas accorder la GJ comme un droit universel uniquement sur critères objectifs (ils ne souhaitent pas devenir des « *ordinateurs* »), d'où l'importance accordée aux critères subjectifs, confinant parfois davantage à la spéculation, substituant le commentaire au jugement.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> LIMA L. (2002), « Le droit à l'emploi en action: les conseillers d'insertion sociale et professionnelle des jeunes face à leur mission de prescripteurs de mesures », colloque « L'action publique au travail », CNAM, 30-31 octobre 2002.

Le fait est que **cette sélectivité ne peut se produire en raison des difficultés de repérage évoquées dans la partie précédente**. La base de jeunes candidats n'est pas suffisante pour être sélectif... C'est même plutôt l'inverse qui s'est produit : un abaissement des critères de sélectivité, dans un contexte d'une pression sur les entrées dans le dispositif. Un conseiller GJ explique bien comment les critères administratifs dominent sur les critères liés à « l'envie ».

*Le souci c'est qu'il y a l'envie et il y a les critères, et l'envie avec les critères ça ferait qu'on serait sur un objectif de 50 jeunes à l'année, et pas 100. Donc à un moment donné quand on nous demande des chiffres on regarde moins la motivation mais plus les critères administratifs d'éligibilité, bien contraints. Et après on est dans la difficulté de gestion du parcours, c'est clair, on les retrouve. Mais ça c'est dû au fait de devoir remplir des critères administratifs. (CGJ Ecole)*

Dans les commissions, l'entrée de certains jeunes est ainsi validée alors même que les membres sont « dubitatifs ». Le premier dossier examiné lors de la COL de CHATEAU concerne ainsi un jeune présenté comme employable, avec des expériences nombreuses : « lui a-t-on proposé des Emplois d'avenir ? » s'interroge la Direccte. « On pourra lui en offrir pendant l'accompagnement GJ » répond la ML. Le souci de remplir les entrées prime. Comme le dit la directrice de la ML REPUBLIQUE, la pression sur l'atteinte des objectifs d'entrée ne permet pas de « trop jouer les difficiles » ou « d'écrémer ». Pour mémoire, la ML REPUBLIQUE n'a pas atteint son objectif d'entrée en 2015 (217/295). La ML Ecole l'a tout juste atteint (100/100), mais dit avoir été chercher les jeunes un par un pour respecter cet objectif. Si dans les premiers temps de mise en œuvre – le temps de l'appropriation – les partenaires dans les ML ont été davantage stricts, considérant que la GJ est un bien rare et qu'elle doit aller aux jeunes dans la cible. Il ne faudrait pas qu'un jeune bénéficiaire « prenne la place d'un autre » dit la Direccte de CHATEAU.

Les commissions ont toute évoqué la question du repérage et estiment que la ML et ses partenaires ont atteint une sorte de « plafond de verre », dans les conditions fixées actuellement. Tous mettent en doute leur capacité collective à multiplier le nombre d'entrées par deux ou trois. Dans le contexte de généralisation de la GJ, pour respecter l'arithmétique évoquée dans les débats actuels (soit 150 000 jeunes), **devra nécessairement se poser la question des critères d'entrée** en étant attentifs aux façons de faire et aux représentations professionnelles des acteurs du terrain.



## Partie 4

# L'ACCOMPAGNEMENT DES JEUNES ET LA GESTION DES PROMOTIONS

---

Cette partie s'intéresse à la mise en œuvre d'une composante innovante de la GJ, à savoir son volet « accompagnement collectif » qui se tient au début de la relation de 12 mois. Les missions locales fonctionnent désormais selon un nouveau mode, dans lequel des « groupes », « cohortes » ou « promotions » se succèdent au sein de la ML, ou dans des locaux dédiés. Comment a été mis en œuvre cet accompagnement collectif et selon quelle approche ? Il a en effet fallu organiser le travail en collectif, ce qui représente un changement organisationnel conséquent. Nous avons déjà abordé les aspects matériels et humains plus haut, mais il faut maintenant questionner l'organisation pédagogique de ces promotions. De nombreux outils ont été conçus par le Ministère pour gérer ces promotions ; le premier des deux volets de la formation réalisée par la DGEFP porte précisément sur l'accompagnement collectif. Ce fort outillage combiné à la novation de l'accompagnement collectif ont tendu à produire un effet de focale. Toutes les attentions ont été focalisées sur cet accompagnement collectif qui, de plus, a la particularité de se produire au début du parcours avec les jeunes. Il a donc fallu traduire le référentiel conçu par les créateurs de la GJ en façons de faire pratiques et en apprentissages.

**Aujourd'hui un constat partagé est que les « six semaines » d'accompagnement collectif – c'est la durée qui s'est fixée comme une référence – ont concentré trop d'attention et d'énergies, au détriment de l'accompagnement individuel sur les mois restants.** En termes de charge de travail, l'accompagnement collectif réclame un engagement fort de la part des conseillers GJ, qui s'apparentent à des formateurs ; néanmoins comme on le voit ci-dessous la charge est maîtrisée et l'organisation est relativement stabilisée. En revanche, « l'après six-semaines » s'organise de façon plus variable ; moins structurée et moins anticipée, cette période pose la question d'une charge de travail moins maîtrisée et plus difficile à anticiper.

### 1. ORGANISER LE TRAVAIL EN COLLECTIF

Une évolution importante du travail concerne la gestion de l'accompagnement collectif et le travail en binôme. La plupart des ML recouraient déjà à des ateliers collectifs mais ponctuels, que ce soit sur les informations collectives pour les jeunes primo-arrivants, ou sur des ateliers spécifiques. Ces derniers ateliers (par exemple : rédaction CV, atelier informatique) sont conçus comme des outils utilisables dans le cadre d'une relation qui reste avant tout individualisée, jalonnée par des entretiens de face-à-face à différentes étapes du parcours.

**Avec la GJ, l'accompagnement collectif vient considérablement modifier ces pratiques enracinées, d'où les formes d'appréhension symbolique du changement que nous avons notées.** Il n'est pas évident d'organiser des groupes et de fonctionner selon une logique de cohorte. **Plusieurs éléments très pratiques montrent la complexité de l'exercice :** comment concilier des cohortes d'une durée moyenne de six semaines avec les entrées dans le dispositif, les temps de travail des conseillers etc. Pour coller au temps des cohortes, des nouvelles promotions devraient avoir lieu ainsi toutes les six semaines, ce qui ne permet aucune prise de congés aux conseillers. Si les entrées se tiennent toutes les sept ou huit semaines, alors – outre le risque de déperdition des jeunes en raison du temps de latence entre leur venue et leur entrée dans le programme (voir plus haut) – cela risque de conduire à devoir créer des promotions de taille plus importante. Une ML avec un volume de 100 entrées à respecter devra réaliser 8 promotions d'une douzaine de jeunes soit une occupation



effective des conseillers sur 48 semaines (8x6 semaines) sur les 52 que compte une année civile. La GJ vient donc **densifier les temps de travail. À chaque ML de trouver son équation entre nombre de cohortes sur l'année, nombre de jeunes par cohorte et temps de travail des conseillers.** Or, elle n'a pas la main sur l'ensemble des paramètres de cette équation, puisque le repérage des jeunes et la constitution des groupes peuvent être complexes, comme nous l'avons évoqué auparavant.

Les plus grandes ML ont davantage la main sur l'organisation des promotions. Les petites ML travaillent en « flux tendu » comme l'expriment plusieurs d'entre elles (ECOLE, MUSEE) et n'ont pas les mêmes souplesses organisationnelles que les plus grandes. Toutes les petites ML nous ont rapporté plus de difficultés que les plus grandes pour constituer des groupes de taille suffisante. Cette difficulté se pose aussi pour les antennes des grandes ML où sont localisés des binômes GJ. C'est par exemple le cas à CHATEAU où les deux antennes doivent réaliser chacune 100 entrées. Elles peuvent bénéficier de « recrutements » de jeunes résidant sur la ville de CHATEAU et invités à se rendre dans les locaux de l'antenne, ce qui est par ailleurs pour les conseillers une façon de vérifier leur motivation.

**La taille des promotions peut varier d'un moment à l'autre**, en fonction de différents éléments saisonniers (vacances d'été qui entraînent une baisse du flux des entrées, rentrée des classes qui produit une hausse des arrivées en décalé, vers octobre). Etre contraint d'organiser une cohorte de petite taille (par exemple 7 ou 8 jeunes) oblige la ML à devoir grossir la taille des cohortes suivantes, au détriment de la qualité de l'accompagnement collectif. Comme le dit un responsable de ML, la « *taille optimale d'un point de vue financier* » correspond à 15 jeunes (cela permet des temps de répit au niveau de l'organisation, notamment) ; « *d'un point de vue pédagogique* » cette taille optimale est de 12 jeunes. À CHATEAU, un objectif de 100 entrées supplémentaires a été ajouté en cours d'année, ce qui a conduit au recrutement d'un nouveau binôme. Celui-ci a dû opérer avec des groupes de taille plus élevée (entre 15 et 18 jeunes en moyenne dans les premiers mois) afin de pouvoir atteindre cet objectif annuel en un temps réduit. Certaines ML anticipent de la déperdition et forment des groupes de taille plus élevée.

*En fait, (...) on a de la déperdition. La taille idéale d'un groupe figé, pour faire ce qu'on a à faire, dans la qualité, c'est un groupe de 12. On sait très bien qu'on aura de la déperdition, donc on monte souvent... En ce moment on monte à 16. (directrice adjointe EGLISE)*

Cette responsable de la ML EGLISE insiste sur le **risque de qualité dégradée** en raison du manque de maîtrise sur l'ensemble du processus de repérage. Étant donné la pression sur les entrées à réaliser, les ML travaillent en flux tendu. Si pendant un mois ou deux le nombre d'entrées est insuffisant, il faut alors opérer un rattrapage quantitatif, au détriment de la qualité de l'accompagnement.

*Directrice. Parce qu'en fait, le problème c'est qu'il suffit d'une ou deux fois où il y ait peu de dossiers, et on l'a dans le baba. Parce que comme on est rythmés par les Commissions, on ne peut pas se dire : « On fait un rattrapage ». Après, ce n'est pas parce qu'on a, j'allais dire (pour forcer le trait), ce n'est pas parce qu'on a 40 dossiers qu'on va pouvoir faire par exemple deux groupes et gérer les deux groupes en même temps. C'est ça le problème en fait.*

*Q. Ah oui, on ne peut pas rattraper.*

*Directrice. Oui. C'est que quand on..., bref.*

*Q. Je n'ai pas compris.*

*Directrice adjointe. Le souci, c'est que si admettons les 40 dossiers passent, il ne faut pas oublier qu'il y a l'antériorité, c'est qu'il y a des parcours qui sont engagés, la ressource qui est mobilisée en face, il y a des groupes en cours, des locaux. Ou vous faites du quantitatif, au détriment du qualitatif (parce que j'ai vu, parce que je suis engagée dans la formation des territoires, parce qu'on m'a sollicitée pour former les territoires), j'ai vu que certains territoires réduisaient la partie collective, et ils enchaînent des groupes sans interruption, afin d'atteindre leurs objectifs. (ML EGLISE)*

Les plus grandes ML peuvent par ailleurs davantage « mixer » les profils (au vu des éléments de la fiche de liaison), par exemple en termes d'âge, de répartition garçons-filles, de niveaux d'études et de difficultés identifiées ; cette mixité des profils est généralement valorisée par les formateurs dans la pédagogie collective. Des cas de groupes concentrant des profils « à problèmes » nous ont été cités comme très difficiles à gérer et produisant un « effet-groupe » négatif pour l'ensemble des participants.

## 2. LA DIVISION DU TRAVAIL ENTRE CONSEILLERS GJ

**La quasi-totalité des ML ont suivi le cahier des charges qui posait le principe d'un travail en binôme.** Bien que travailler en binôme ne soit pas naturel, la formation prestée par la DGEFP a permis aux conseillers et responsables qui l'ont suivie d'anticiper cette **nouvelle forme d'organisation du travail**. La division du travail entre les conseillers au sein des binômes est très dépendante des profils recrutés, et ces logiques de recrutement dépendent à leur tour fortement de l'interprétation initiale du dispositif par les ML. Le plus souvent les ML ont essayé de mixer recrutement interne et externe. Des appels à candidature ont été lancés en interne et, sauf dans un cas où cela a conduit à des tensions sociales (ML EGLISE), des conseillers en insertion se sont positionnés. En externe, ce sont les profils avec une expérience en centre de formation, réputés avoir ainsi une capacité de gestion de groupe, qui ont été préférés. Une première forme de division du travail conduit à affecter l'ex-conseiller en insertion sur les aspects de suivi individuel (notamment sur la partie post-« six semaines »), et l'autre conseiller au profil formateur sur l'animation de collectifs. C'est par exemple la division que l'on retrouve dans la ML ECOLE avec un seul binôme. La CGJ qui réalise la partie collective estime cette organisation adaptée : *« c'est la même personne qui suit le groupe, parce que c'est là qu'on voit les évolutions des jeunes, parce que si on change sans arrêt de personnes... C'est à une même personne de suivre les évolutions »*. Dans d'autres structures, la division du travail est moins rigide et les conseillers GJ interviennent autant dans l'animation de séances collectives que dans le suivi individuel. Ce modèle est plus souple car il permet plus facilement aux conseillers de prendre des congés par exemple. Le premier modèle est plus rigide et oblige à plus d'anticipation, même s'il convient bien aux conseillers concernés.

Une réappropriation de ce modèle est ce que l'on a aperçu sous le terme de « **trinôme** ». **Ces organisations à trois conseillers par cohorte se sont développées en raison de la pression, notamment temporelle, vécue dans leur travail par les conseillers.** À EGLISE, les trois binômes se sont convertis en deux trinômes pour pouvoir réduire ces contraintes de pression. L'équation évoquée plus haut change alors, grâce en partie à l'abaissement des objectifs d'entrée, et en recourant à des groupes un peu plus grands. Sur PARC, le choix des trinômes aurait été fait dès le lancement de l'expérimentation. Dans les ML les plus grandes comme CHATEAU, il est impossible de passer de sept binômes à sept trinômes pour des raisons budgétaires. Toutefois un quinzième conseiller a été recruté qui vient en soutien des binômes et en particulier du binôme créé en cours de route, qui a une charge plus importante pour atteindre l'objectif de 100 entrées en moins de temps. Cette ML bénéficie aussi du travail d'une étudiante en école de travail social, qui réalise son stage à temps plein au sein d'un binôme et qui apporte une aide appréciée.

## 3. LES SIX SEMAINES D'ACCOMPAGNEMENT COLLECTIF

La plupart des ML se sont basées sur une convention consistant à organiser l'accompagnement collectif sur une durée initiale de six semaines. Comment gérer une promotion de jeunes sur une telle durée ? Comment organiser les journées ?

On notera d'abord que cette durée de six semaines est vite devenue la référence autour de laquelle les ML ont déployé leurs usages de la GJ. Le module 1 de l'actuelle version de la formation DGEFP parle à ce titre du « mythe des six semaines », à la fois sur sa durée (la durée de six semaines ne serait qu'indicative) et sur ses enjeux. Cet accompagnement collectif a pu être conçu comme un passage obligé où les conseillers doivent absolument présenter les différents outils présents dans la « mallette » du conseiller, livrée avec la formation. Or, cela nie le caractère expérimental du dispositif, mais aussi sa finalité. Le but de cet accompagnement collectif, dit en substance un responsable du ministère du travail, est de mettre le jeune le plus vite possible en rencontre avec une entreprise. Des travaux empiriques ont montré, selon ce responsable, que les effets d'une formation préalable produisent leurs effets entre la quatrième et la huitième semaine, d'où cette indication des six semaines. La norme des six semaines s'est diffusée de la vague 1 à la vague 2, comme convention cristallisée. Plusieurs ML ont aujourd'hui fait évoluer leur pratique à ce sujet, en réalisant l'accompagnement sur quatre ou cinq semaines, et surtout en définissant davantage de jalons pour l'après-« six-semaines ».

#### **Des alternatives au modèle des « six semaines »**

La ML de MUSEE fonctionnait selon la norme des « six semaines » en 2015. En 2016, elle adopte un modèle complètement différent que l'on peut qualifier de « 2-2-2 », soit deux fois deux semaines d'accompagnement collectif entrecoupées de deux semaines d'immersion en entreprise. L'immersion arrive donc dès la troisième semaine au lieu de la septième.

Plusieurs motifs ont poussé à cette évolution : du côté organisationnel, le précédent modèle s'est révélé « *lourd, intensif* » en raison des promotions qui se chevauchaient et de la charge liée pour les conseillers, explique le coordinateur de la GJ sur place. « *Les conseillers s'épuisaient, il fallait gérer les salles, trouver d'autres locaux...* ». Par ailleurs, du côté des jeunes, ce temps de six semaines consécutives est apparu comme trop long. Le nouveau modèle est « *plus simple pour nous* » et « *limite l'épuisement des jeunes : ils ont la perspective des deux semaines de stage* » plus rapidement.

La ML ECOLE propose un accompagnement collectif sur 5 semaines. Une expérience a été menée début 2016 de scinder une cohorte d'une petite vingtaine de jeunes en deux groupes, sur deux sites (le siège de la ML et une antenne). Les ateliers ont alors été menés à mi-temps sur les deux sites. Le premier conseiller du binôme s'occupait de la première cohorte et inversement pour le second conseiller, puis les deux alternaient la semaine suivante. La durée de l'accompagnement a alors été prolongée de 5 semaines (soit 10 semaines). Les deux CGJ ont un sentiment mitigé à l'issue de cette expérience. L'avantage est de mettre le jeune en autonomie plus vite, on lui fixe des objectifs à atteindre pour la semaine suivante. L'inconvénient est que cela demande un surplus d'énergie de suivre deux groupes en même temps, étant donné qu'il n'y a qu'un seul binôme dans cette ML avec une division du travail rigide (le même CGJ est chargé du collectif dans les deux groupes).

Concernant le contenu de ces six semaines, il semble qu'après une première phase de découverte de cet accompagnement collectif, les structures ont aujourd'hui réussi à se l'approprier et à lui donner un sens pratique. Les conseillers GJ de la ML CHATEAU, rencontrés en entretien collectif, conviennent qu'une première phase a bercé entre application des consignes et improvisation. Comme constaté par le rapport d'étude de l'ANDML, « les directions des missions locales appliquent le cadre prévu mais modifient les contenus. Le but reste le même mais le cheminement peut varier. »

Il s'agissait de caler les ateliers qualifiés d'« *obligatoires* » (définis dans le cahier des charges) et d'inventer une pratique. « *On a tâtonné* » dit l'un d'entre eux ; les binômes ne se connaissaient pas et ont appris à travailler ensemble. « *Le planning au départ, c'était beaucoup d'improvisation ; aujourd'hui il y a un fil directeur* ». Les ateliers étaient placés dans une logique de production d'un contenu : il fallait intercaler tel outil, tel contenu, dans une logique que l'on pourrait qualifier d'application d'un programme pédagogique défini par ailleurs. Désormais les contenus s'enchaînent

avec plus de sens. Il y a tel ou tel atelier parce que cela a du sens pour le parcours, et non parce que cet atelier *doit* figurer dans le planning. La vision initiale d'un dispositif descendant à appliquer a peu à peu laissé la place à des démarches plus expérimentales, toutefois toujours fortement cadrées par le référentiel et la « doctrine » présentés notamment lors des formations. Sur CHATEAU, l'intervention d'un coach en septembre a permis de donner plus de liberté et surtout de libérer les binômes dans l'organisation des contenus ; ils se mettent « *moins la pression sur les objectifs pédagogiques* ». En résultent aujourd'hui des contenus et des pratiques qui peuvent varier dans les sept binômes de la ML, même s'il y a une certaine homogénéité dans le déroulé. Un cadre s'est progressivement construit. Les quatre ateliers organisés à l'Afpa sont plus homogènes car ils se déroulent sur le même site, même si l'on constate que tous les binômes ne suivent pas exactement les mêmes déroulés.

En résumé, malgré l'importance quantitative des outils conçus par l'État, certaines ML ont le sentiment d'avoir « *été lâchées dans la nature* » sur le contenu pédagogique, comme à CHATEAU (directeur adjoint). « *La mallette pédagogique n'était pas prête à l'emploi.* » Les observations et entretiens montrent que la capacité d'expérimentation a véritablement pu s'exprimer dans un second temps, après une phase d'application plus ou moins stricte du cadre fixé et diffusé *via* les formations. Cette capacité d'adaptation est indispensable aujourd'hui : « *on adapte en permanence, ça dépend des publics* » (CGJ Ecole).

### **L'organisation des temps collectifs à la ML CHATEAU : la connaissance du groupe, de soi puis du marché du travail**

Les six semaines peuvent être résumées comme suit : un premier temps de connaissance du groupe et des règles du groupe ; un temps de connaissance de soi ; une connaissance du marché du travail ; un développement des techniques de recherche d'emploi. Les ateliers dits « obligatoires » se greffent à ce déroulé. Certains ont été abandonnés ou jamais développés (par exemple la formation santé sécurité au travail et la formation H0B0<sup>53</sup>), en raison de l'intérêt perçu pour le jeune mais aussi pour des raisons de coût, dans un contexte budgétaire contraint (voir plus bas, §7.3).

Le premier temps se déroule en général sur la première semaine : présentation du groupe, du dispositif ; travail sur le blason (il s'agissait à l'origine de donner une identité de groupe par la création collective d'un blason ; ici ce blason est désormais individuel, chaque jeune présente ses points forts, son parcours, sa devise, son personnage historique modèle, etc., sur le mode d'un blason qu'il présente à l'ensemble du groupe). Cette semaine sert à renforcer la cohésion de groupe. A cette occasion des journées sportives avec les conseillers (baseball, tir à l'arc...) et la participation d'une association locale ont été organisées. Le but est d'instaurer une relation de confiance, un esprit « d'équipe ». Le tutoiement est systématique.

Un second temps vise à mieux se connaître. Dans ce temps sont abordées l'outil des « compétences fortes ». Il s'agit de leur montrer leurs points forts, revaloriser leur image d'eux-mêmes. « *Ils ont des compétences mais ne s'en rendent pas compte* » dit le directeur adjoint. L'outil est intéressant mais limitatif selon certains. Il apparaît alors intéressant de compléter par des fiches métiers pour certains CGJ (soit un retour à des outils plus classiques parlant des compétences métier).

Le troisième temps fait intervenir l'état du marché du travail. Les conseillers utilisent leur connaissance personnelle du marché du travail, souvent tacite et éparse, fondée sur les contacts avec les demandeurs d'emploi ou les jeunes mais peu outillée. Ils n'utilisent pas les outils quantitatifs même s'ils savent qu'ils existent (par exemple l'enquête main-d'œuvre de Pôle emploi) et recourent fortement à l'expertise des partenaires (en particulier un centre de découverte des métiers) : « *je pars de mes connaissances personnelles, c'est du bon sens en fait* » ; « *on n'a pas une vision du marché du travail, des secteurs porteurs* » ; « *j'ai l'impression que le marché du prêt-à-porter est bouché* »,

<sup>53</sup> Formation habilitation électrique.

« on sait qu'il y a beaucoup de stage employé libre-service mais on ne sait pas s'il y a des emplois »<sup>54</sup>. La construction du projet avec le jeune part de ces éléments assez imprécis. Le discours est de laisser les jeunes suivre leurs envies. « On m'a toujours dit : tu n'es pas là pour casser les rêves des jeunes ». La pratique est donc de procéder par essais et erreurs pour les jeunes : par exemple, si un jeune se fait refouler de tous les centres de formation parce qu'il n'y a pas de place, ça le met devant la réalité. Mais si un jeune a un projet de devenir tatoueur, par exemple, les conseillers ont peu d'outils pour apprécier ce projet.

Le quatrième temps, dans ce déroulé schématique, fait intervenir des outils de recherche d'emploi, soit des éléments assez classiques (cv, lettre de motivation, etc.). Dans ce déroulé de six semaines interviennent également des autres ateliers sur des thématiques précises (ex : santé).

Ce modèle d'organisation du temps collectif possède une forte composante psychosociale, et les conseillers GJ ne coopèrent pas avec l'équipe emploi présente au sein de la ML.

Au sein de la ML EGLISE, la même logique est suivie, avec les moments forts que sont les « expériences positives » et les « compétences clés ». L'atelier « expériences positives » vient après la création de la charte du groupe et d'un blason (fédération du groupe). Il passe par un jeu éducatif : il s'agit de transposer sur une feuille une expérience professionnelle positive dont ils ont été acteurs. Rien ne doit être écrit. Seul l'usage de la colle, de prospectus et de ciseaux pour représenter ladite expérience est autorisé. On leur demande ensuite d'exposer au tableau l'expérience en question. « Là on commence à avoir des billes sur le jeune, sur l'oralité, sur le sentiment de valorisation, on voit comment il agit, comment il réagit face au groupe ». Le travail sur les compétences fortes permet de davantage creuser les profils des individus. Ce travail se poursuit avec l'« Explorama », un atelier où sont abordés les différents environnements de travail. À ce stade, on ne parle pas encore de projet professionnel car « cela est trop enfermant » (conseiller GJ), en revanche on peut aborder les « appétences » des jeunes. Les conseillers leur présentent sept planches qui décrivent, à l'aide de photos, des environnements de travail, par exemple les métiers du tourisme, de la mécanique, industriel, etc. L'idée « c'est toujours d'élargir leur univers et de ne pas trop les enfermer sur une idée fixe ». Un autre outil dit RIASEC est utilisé. Il s'agit d'un modèle utilisé en psychologie définissant des types de personnalités en milieu professionnel (R pour réaliste, I pour investigateur, etc.) à mettre en lien avec les intérêts professionnels des jeunes. Avec ce test psychologique (également présenté par les conseillers de la ML CHATEAU avec l'image d'un « test psychologique de magazine féminin »), les conseillers d'EGLISE considèrent que les jeunes « sont en train de définir ce vers quoi ils pourraient se diriger, en termes de domaine d'activité » : « et là on commence, à partir de ces catégories RIASEC à mettre des métiers ». Suit l'utilisation d'un jeu appelé « Jouer c'est gagné » au terme duquel les jeunes conservent trois métiers. Le jeu consiste pour le groupe à citer le maximum de métiers possibles. En résultent plusieurs dizaines (« 100-150 ») de métiers couchés par écrit. Les joueurs sont invités à regrouper les différents métiers dont l'environnement de travail leur plaît.

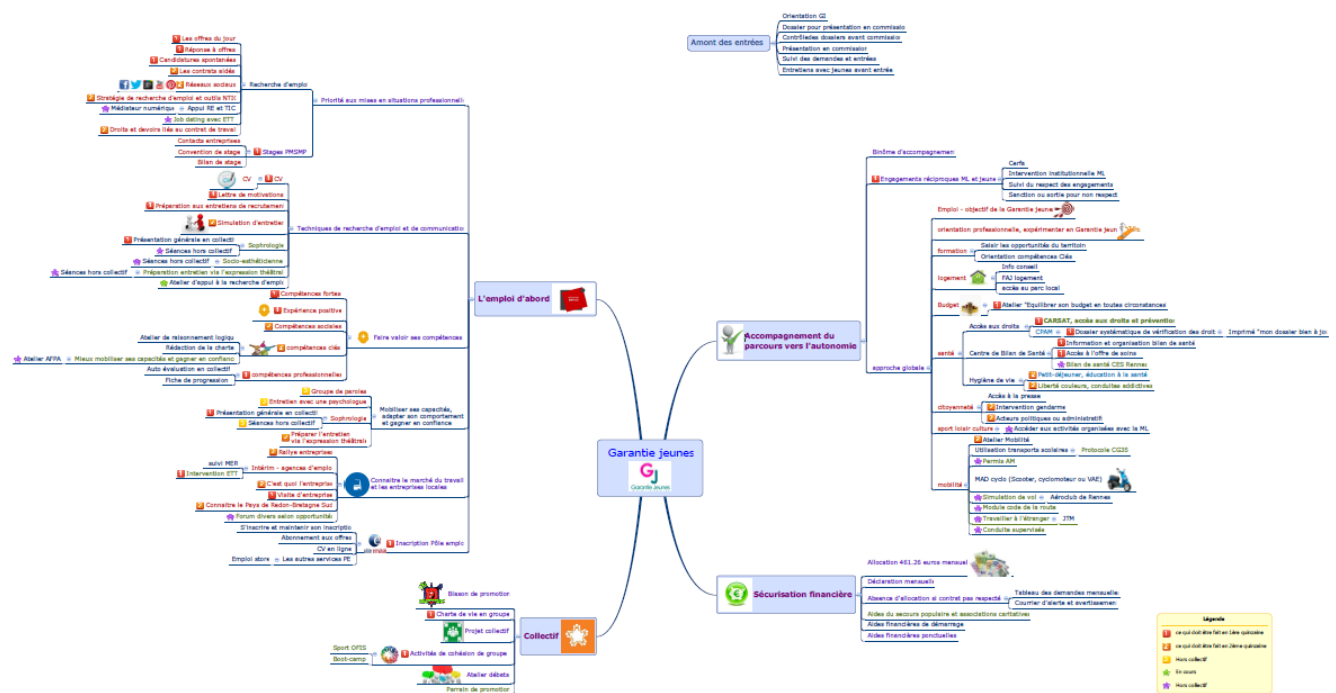
*Et après, au fur et à mesure du temps on leur demande d'affiner, si bien qu'ils regroupent trois métiers, trois quatre métiers. Et ils peuvent être très très différents, ces métiers-là. Et quand on voit qu'ils sont différents, on se dit : « Voilà, le processus de travail autour de l'environnement a fait qu'on les a ouverts ». Et là on enchaîne sur les enquêtes métiers. Et on leur demande, encore une fois, de travailler l'écrit, l'exposition, l'écrit, le développement de ce qu'est ce métier-là, en termes d'activité, de compétences à développer etc. Et à partir de là (...) on les fait verbaliser encore une fois sur chaque métier. (CGJ, ML EGLISE)*

<sup>54</sup> Extraits d'entretien avec un groupe de cinq conseillers GJ. Ces éléments confirment en tous points l'analyse de Léa Lima, « Qui recrute et comment ? L'expertise économique des professionnels de l'insertion des jeunes », *Sociologie du travail*, 2014, vol 56.

Cette « ouverture » des possibles précède donc une phase plus axée sur le ciblage d'entreprises, de travail sur les outils (CV...) avant qu'arrive la période d'immersion dans l'entreprise.

Comme à CHATEAU, cette phase d'accompagnement collectif à EGLISE suit un déroulé logique, axé sur la connaissance de soi et le travail sur l'appétence et la découverte des métiers, avec un recours à la notion d'environnement de travail. Un des conseillers GJ parle d'une « période de cristallisation » (« ça commence à cristalliser dans leur esprit ») qui permet de travailler sur un projet-métier. Les conseillers insistent sur les aspects ludiques de ces ateliers qui plaisent aux jeunes.

Ce déroulé schématique inclut ici ou là des innovations dans le format pédagogique. Par exemple la ML ECOLE a développé un jeu de mimes pour faciliter l'appropriation de l'atelier sur les compétences fondamentales par les jeunes. La ML STADE fait intervenir un « jeu de l'oie » permettant d'aborder la gestion budgétaire de l'allocation. Il s'agit d'un jeu très réaliste, dans lequel deux personnages fictifs (par exemple une jeune femme de 21 ans, aide-soignante à l'hôpital) doit gérer des dépenses prévues – assurance scooter, facture téléphoniques, etc. – ou non – remboursement de trop perçu Caf, etc. Ce jeu permet, à partir d'une situation ludique, d'aborder différents aspects précis de la gestion budgétaire, tels que ce qu'est une taxe d'habitation ou les droits à l'aide au logement. Il s'agit d'un jeu créé en interne et déposé (utilisation par d'autres ML possible et facturée). Cette même ML a également créé un atelier « Agilité numérique » (réalisé sur quatre demi-journées en collectif puis par un travail individuel) où les jeunes apprennent à se repérer dans l'univers du numérique, lié à l'emploi (EmploiStore, création d'un e-mail professionnel, etc.) ou non (mobilité : utilisation de sites SNCF, Blablacar, etc. ; découverte des MOOC dont ceux de l'Afpa ; *serious games* sur la connaissance des entreprises ; visites virtuelles d'entreprises... d'ailleurs, la ML a comme projet de créer une « *visithèque* » !). La ML de MUSEE illustre l'ensemble de ses actions dans le cadre de l'accompagnement collectif par le « mindmapping » reproduit ci-dessous.



La ML ECOLE fait intervenir un bilan de santé au démarrage de l'accompagnement ; celui-ci occupe une place importante car il permet de repérer des problèmes graves de type diabète, carences, dysfonctionnements de la thyroïde, etc. Nous avons réalisé une journée d'observation au sein de cette ML, le programme était consacré le matin à un atelier sur la mobilité (attestant d'importantes diffi-

cultés des jeunes par rapport à cette thématique, mais aussi difficultés à se concentrer sur une même activité) ; l'après-midi était consacrée à la projection d'un film (*La loi du marché*) et à un débat.

Dans la plupart des ML, la majorité des ateliers sont réalisés en interne, par les conseillers GJ ou d'autres conseillers de la ML. La ML ECOLE fait intervenir des experts extérieurs (découverte des métiers de l'Armée, Brigade de prévention juvénile, psychothérapeute, la Croix blanche pour la formation SST, etc.). Elle sollicite peu les ressources internes à la ML (exception faite pour le bilan de santé dans les premiers mois) contrairement à la ML REPUBLIQUE qui recourt régulièrement aux expertises d'autres conseillers ML (atelier sur les métiers en tension et sur l'image de soi par exemple). En outre, à REPUBLIQUE (2 binômes), un conseiller du premier binôme s'occupant habituellement de la cohorte A peut intervenir auprès de la cohorte B (géré par l'autre binôme) selon son expertise (par exemple, un CGJ expert sur les questions de mobilité tandis qu'un autre est expert sur la recherche d'emploi en ligne).

Ces prestations d'accompagnement collectif correspondent à différents niveaux de « densité » et de contrainte, et sont plus ou moins en adéquation avec les attentes des jeunes (Loison-Leruste *et al.*, 2016). La seconde évaluation qualitative de la GJ a identifié plusieurs registres dans la construction de ces outils collectifs. De nombreux ateliers cherchent à produire de la « mobilisation », au sens de propositions denses, articulées avec les attentes et posant des contraintes. D'autres formes d'ateliers confinaient plus à une logique occupationnelle – plus faible densité, moindres contraintes et plus éloignés des attentes des jeunes. Une place importante dans l'organisation de ces temps collectifs renvoie à l'intermédiation vers l'emploi, reprenant des pratiques et techniques courantes pour les ML (ateliers techniques de recherche d'emploi, orientation professionnelle, etc.)

#### **4. LA PLACE DE LA RECHERCHE D'UNE IMMERSION**

La recherche d'une immersion ou d'un stage – c'est en fait le terme que l'on retrouve le plus couramment sur le terrain – occupe une place importante dans ces semaines d'accompagnement collectif. Certaines ML encouragent très rapidement les jeunes à faire leurs démarches tandis que d'autres abordent cette question dans les dernières étapes de l'accompagnement plus centrées sur l'entreprise et les outils (CV, lettre de motivation, etc.). Certaines ML comme REPUBLIQUE considèrent les semaines d'accompagnement comme un « tronc commun » et on prépare le jeune à chercher une immersion en entreprise à la sortie de ce parcours. Le jeune est informé dès le départ de la date de « sortie » du collectif et encouragé à trouver une PMSMP d'un minimum de 15 jours immédiatement après la sortie. À l'inverse, au moins dans le discours, à la ML Ecole, le jeune est relativement libre d'organiser son temps entre l'entreprise et l'accompagnement durant les 5 semaines de collectif (il est encouragé à chercher rapidement une première PMSMP ou un contrat). Toutefois, dans cette ML, les dates de début de la première situation des jeunes d'une même cohorte sont très étalées dans le temps avec des jeunes qui entrent en PMSMP plusieurs semaines après la fin du collectif et d'autres qui entrent en emploi au bout d'une semaine ou deux de collectif. À l'inverse, au sein de la ML REPUBLIQUE, l'enchaînement entre l'accompagnement collectif (sur cinq semaines au lieu de six) et la mise en immersion est beaucoup plus homogène, cohérente et efficace. Selon notre analyse sur un échantillon de 5 cohortes de 2015, entre 70 et 90 % des jeunes sont « en situation » juste à la sortie du collectif, très majoritairement en PMSMP ou en CDD (encadré). Une minorité d'entre eux démarre un stage ou une PMSMP avant la fin du collectif.

**« Efficacité » de la recherche d'immersion à la ML REPUBLIQUE immédiatement après l'accompagnement collectif (échantillon aléatoire de cinq cohortes)**

Cohorte 1 : 12/13 sont en situation (PMSMP, CDD) dans la semaine suivant leur sortie du collectif

Cohorte 2 : 11/12

Cohorte 3 : 12/16

Cohorte 4 : 12/15

Cohorte 5 : 12/17

Source : fichiers de données remis par la ML REPUBLIQUE

De même, sur une ML comme celle de MUSEE qui a opté pour un modèle « 2-2-2 » avec une immersion immédiatement au bout de deux semaines, la recherche d'un stage est plus intensive dès le début de l'accompagnement collectif.

On obtient donc de ce panorama deux approches différentes : un premier modèle « tronc commun » plus linéaire, où l'accompagnement collectif possède un certain déroulé et vise progressivement à la recherche d'une immersion, et un second modèle plus « itératif » où la recherche de stage est plus immédiate.

#### Données quantitatives sur la place de l'immersion et des mises à l'emploi (données cumulées, fin mars 2016)

	Au moins 1 jour d'immersion au 2 <sup>ème</sup> mois	Au moins 1 jour d'immersion au 4 <sup>ème</sup> mois
EGLISE	93,1 %	97,8 %
CHATEAU	51,8 %	81,4 %
ECOLE	52,9 %	90 %
National	65,1 %	78,8 %

Ce tableau indique que fin 2015, un peu moins de 80 % des jeunes en GJ au niveau national ont eu au moins un jour d'immersion au bout de quatre mois, ce qui montre les difficultés rencontrées d'opérationnalisation de la logique *work first* pour un cinquième des jeunes. Au sein de nos trois ML principalement enquêtées, ce pourcentage varie entre 81 % et 98 %. La part d'immersion progresse fortement entre le deuxième et le quatrième mois pour les ML CHATEAU et ECOLE, tandis qu'il est déjà élevé dès la sortie des « six semaines » à EGLISE. On notera que les taux respectifs sont de 97,4 % et 100 % pour la ML de STADE.

## 5. L'APRÈS-SIX SEMAINES : UNE DIFFICILE MAÎTRISE DES TEMPS

La gestion de l'accompagnement individuel après ces semaines d'accompagnement collectif est plus complexe. L'arrivée d'un accompagnement collectif a condensé la plupart des réflexions dans les ML, car cela représente une nouveauté, alors que l'accompagnement collectif a moins été l'objet d'une pensée et d'un outillage. Or, cela concerne plus de dix mois sur les douze de la GJ. L'accompagnement individuel est davantage *invisibilisé* comparativement à la visibilité forte des groupes de jeunes dans les ML. **Autant l'accompagnement en groupe a fait l'objet d'une pensée, d'une planification, d'une gestion dans le temps et dans l'espace, et donc d'une incorporation précise dans le temps de travail des conseillers, autant le suivi individuel est géré de façon plus éparse selon une logique de flux moins maîtrisée.** Des rendez-vous de suivi et de contrôle



peuvent être organisés à la demande de la ML ; de même certains jeunes peuvent solliciter leur conseiller qui va les convier à un rendez-vous. Cependant, la plupart des conseillers nous évoquent des cas à traiter en flux immédiat, par téléphone ou en présence du jeune qui s'est rendu à la ML. La place du téléphone est ici importante. La plupart des CGJ sont équipés de téléphones portables professionnels et laissent leur numéro aux jeunes suivis. Ces derniers, en emploi ou hors emploi, semblent faire un usage important du téléphone, ce qui est une source de contrainte temporelle pour les conseillers – mais aussi un moyen pratique de conserver un lien constant avec les jeunes une fois qu'ils ont quitté l'accompagnement collectif.

En théorie, nous rappelle une CGJ de ECOLE, le contact doit être quasi quotidien. Dans les faits cela varie beaucoup d'un jeune à l'autre. Certains donnent spontanément des nouvelles, en particulier s'il y a un problème urgent à régler. D'autres ne contactent pas, même pour prévenir d'une difficulté. Est par exemple cité le cas d'un jeune homme qui a abandonné une formation qualifiante (aide de vie) aux trois quarts de la formation et n'a pas prévenu. La ML a découvert la situation plusieurs semaines après. Les conseillers connaissent bien leur portefeuille de jeunes et savent ceux qu'ils doivent contacter et ceux qui sont dans une position connue.

Nous reprenons par exemple les listes de jeunes d'une cohorte de 2015, choisie aléatoirement, avec un conseiller GJ de CHATEAU : « *L., elle a un projet pour travailler dans les pompes-funèbres, mais elle est contre passer son permis ! M., il est dans le sport, ça le fait. E., elle a contrat dans une boutique de hamburgers. J., je l'ai perdu. O., il est à l'armée. E., il fait un Emploi d'avenir dans le paysage. D., lui il est ultra-violent, il a perdu la garde de sa fille, j'y arrive pas...* » Il est loin de contacter systématiquement chaque jeune de façon régulière, et s'en tient aux cas compliqués, ainsi qu'aux sollicitations de leur part. Cela conduit à un emploi du temps assez difficilement planifiable sur le temps de suivi individuel. (notes d'observation)

À la ML ECOLE, les deux CGJ semblent actuellement dépassées par la charge relative au suivi individuel. Elles disent recevoir les jeunes une fois par mois maximum (sauf si sollicitation directe du jeune) et réfléchir à une offre de service qui permettrait de mettre davantage ces jeunes « sous tension »<sup>55</sup>. Elles insistent sur les fortes sollicitations des jeunes après les six semaines.

*on est en contact direct, il y en a qui ont beaucoup de demandes. Il faut être mobilisé très tôt le matin, très tard le soir, le weekend parfois ! On a un portable professionnel, après on ne répond pas forcément le weekend, il y a une barrière à poser, mais sur la GJ je pense qu'ils ont un appui, comme si c'était les parents, quelqu'un qui va les appuyer dans toutes les démarches, pas que l'emploi. Parce qu'on n'est pas que sur l'emploi sur la GJ, on est beaucoup sur le social aussi. Ce sont des jeunes qui partagent beaucoup, leurs difficultés. (CGJ ECOLE)*

Sur CHATEAU, l'objectif théorique de contacter une fois par semaine les jeunes n'est pas tenu. C'est un objectif impossible à tenir, d'ailleurs pas forcément nécessaire : « *on voit ceux qui sont ni en emploi ni en stage, faut être honnête on ne va pas voir ceux pour qui ça roule, peut-être un entretien téléphonique, mais s'ils travaillent c'est en même temps que notre travail, on ne va pas demander de venir en rendez-vous ici, ce serait absurde.* » (CGJ CHATEAU). Ils accentuent en revanche le suivi des jeunes en difficulté.

*Et puis c'est surtout ceux qui n'ont rien, ou qui sont en attente de quelque chose et qui du coup ont besoin d'avoir un petit coup de pouce, pour lever les freins au niveau de la santé, du logement du budget où là, ça leur prend beaucoup, beaucoup d'énergie à résoudre ces difficultés. Tant que ça n'est pas résolu, on ne peut pas les mettre au travail. Parce que s'ils*

---

<sup>55</sup> L'idée lors de nos entretiens était de mettre en place des « rallyes » au cours desquels les jeunes auraient à réaliser une tournée des entreprises locales d'un secteur porteur, en leur fixant des objectifs. Une autre idée est le projet de création (en fin de cette année) d'un club des chercheurs qui s'inspirera du « club des jeunes chercheurs » de Pôle emploi : l'objectif est de les amener à se réunir une à deux fois par mois mais les modalités ne sont pas encore définies.

*ne savent pas où ils dorment le soir, comment leur dire : tu vas travailler, on s'en fiche moi j'ai fait mon job. Non, ce n'est pas possible. Pour nous ce n'est pas possible. Pour eux c'est la même chose. (CGJ CHATEAU)*

Ce suivi individuel, mal préparé et mal prescrit, peut mettre les conseillers sous pression. Dans les termes de l'expérimentation, la GJ engage elle aussi fortement les conseillers qui se doivent d'offrir des solutions et des opportunités aux jeunes. Le sentiment de débordement qui peut être évoqué par les conseillers doit toutefois être pondéré par des données objectives. Selon les informations que nous pouvons obtenir du système d'information des ML, il y aurait un écart important entre le nombre de rendez-vous mensuels moyens par bénéficiaire tel qu'on peut le saisir dans le suivi formel des ML (déclarations des actions dans i-Milo), soit un par mois après la phase d'accompagnement collectif, et les déclarations des conseillers évoquant les sollicitations assez importantes des jeunes qui repassent à la ML de façon spontanée ou surtout qui les sollicitent par téléphone. Ces passages fréquents à la ML découlent d'une minorité, d'où une moyenne globale faible, mais suffisamment « active » pour donner le sentiment aux conseillers d'être souvent sollicités. Cependant, seuls les rendez-vous donnant lieu à des échanges formels sont consignés, la plupart des interactions entre les conseillers et les jeunes qui repassent se faisant « entre deux portes », de façon ponctuelle ou par téléphone, et ne sont pas consignés. De plus le travail est fréquemment haché et interrompu par des appels de jeunes. C'est une conséquence de la relation de proximité avec les jeunes. Lors de notre entretien collectif avec un groupe de conseillers jeunes, une conseillère nous montre avoir reçu sept appels en moins d'une heure et demie. Le temps de l'après six-semaines peut correspondre à un temps de sollicitation permanente pour les conseillers.

**Certaines ML tentent de réinsuffler une part de collectif dans le suivi individuel, de façon à mieux maîtriser ce temps.** C'est le cas de la ML REPUBLIQUE qui, à la suite des cinq semaines d'accompagnement collectif, organise des « clubs » inter-cohortes, alors que la ML EGLISE propose un « Espace Regroupement » qui s'apparente à cette démarche. L'intérêt de cette méthode, telle qu'elle est formalisée à REPUBLIQUE, est qu'elle permet de voir au minimum une fois par semaine les jeunes GJ qui ne sont ni en emploi, ni en stage et ni en formation et surtout de les voir dans un cadre collectif renouvelé, les différentes cohortes étant mélangées. Les jeunes ont ainsi la possibilité d'étendre encore leur réseau. Ces « clubs » abordent des thèmes différents (CV en ligne, lettre de motivation, enquête métiers, etc.) en fonction des besoins. Les CGJ qui les connaissent bien (chaque binôme suit « ses » jeunes) leur fixent des objectifs d'une semaine sur l'autre. Cela n'empêche pas, bien entendu, la tenue d'entretiens individuels. L'organisation de ces collectifs « inter-promo » est actuellement prônée dans les formations réalisées par la DGEFP. L'exemple de la ML REPUBLIQUE semble montrer l'intérêt de cette pratique.

Le suivi individuel n'est bien sûr pas disqualifié et sert à gérer des cas complexes, relatifs aux problèmes de logement par exemple, qui ne pourraient être résolus dans ces collectifs. L'accompagnement individuel permet également de remobiliser certains jeunes en difficulté au-delà des six semaines, parfois dans le cadre d'une forte psychologisation de la relation. Un conseiller de la ML CHATEAU évoque ainsi spontanément trois cas de jeunes qui ont connu des difficultés et qui ont peu été en immersion après les six semaines : pour chacun des cas, il évoque son propre rôle, mi-coach, mi-psychologue : « W., il n'a fait que deux semaines en entreprise et il a foiré ! il avait même une proposition d'embauche ! Je suis allé lui secouer les puces. Et là, on voit l'histoire familiale assez lourde. Alors on lui fiche un peu la paix. Il a fini par cracher le morceau sur son histoire, maintenant je peux travailler avec lui en confiance. Le conseiller Garantie jeunes il a un boulot difficile, il faut trouver une fibre psychologique... On est dans la bienveillance et le soin. Le temps que ça sorte, des fois ça prend du temps. (...) » Le cas de M., une jeune fille, est présenté comme un cas de parcours positif. Elle aussi a « craché le morceau », « on a établi un rapport de confiance où elle m'a autorisée à la secouer ». Cette jeune fille a trouvé une formation. Le cas de I., un jeune homme, est également présenté comme un « cas intéressant », et c'est encore une fois un cas d'un jeune avec des problèmes de famille. « Je suis allé le chercher », dit ce conseiller. Ce jeune est actuellement en contrat de professionnalisation vente.

## CONCLUSIONS

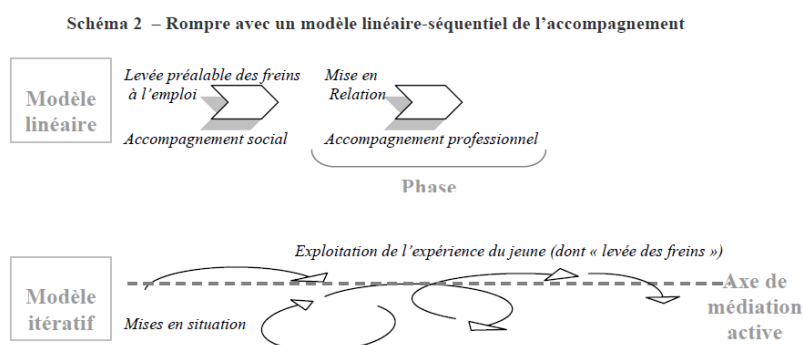
D'une façon générale, **contrairement à l'hyper-organisation de la phase d'accompagnement collectif, cette phase post-accompagnement collectif est nettement moins organisée, au sens de ressources fournies aux conseillers pour être en mesure de maîtriser le flux.** Les actes métiers sont nettement différents entre le travail de l'accompagnement collectif qui s'apparenterait à celui de formateur (et avec les mêmes contraintes d'organisation des plannings, de gestion d'un groupe, etc.) et celui de l'accompagnement individuel qui s'apparente davantage au métier de conseiller en ML, **que de nombreuses recrues externes aux ML n'ont jamais exercé.** L'enjeu est de bien gérer le flux entre rendez-vous planifiés et du temps libre permettant de réaliser les nombreuses tâches administratives et de s'ajuster aux sollicitations non prévues. Les conseillers du département où se situe la ML CHATEAU, réunis en séminaire d'échange de pratiques en mars 2016, en conviennent : *« on a eu le nez dans le guidon, on n'a pas pensé à l'après-six semaines »*. L'organisation des temps collectifs – innovation de procédé dans les ML – a donné lieu à un apprentissage progressif ; les ML ont appris à attribuer un sens à cet accompagnement qui est souvent celui d'accéder à une « meilleure connaissance » des jeunes et de parvenir à les mobiliser. Bien que présentée comme une expérimentation, la GJ s'est retrouvée associée à une convention d'organisation et à des impératifs (accompagnement pendant six semaines, des ateliers obligatoires, etc.). Les énergies se sont concentrées sur ce premier volet collectif et le second volet de l'accompagnement individuel n'a ni été pensé ni cadré. Ceci entraîne aujourd'hui une forte sollicitation des conseillers, selon une logique de flux non maîtrisé et de connexion permanente *via* les téléphones portables.

## Partie 5

# LA MÉDIATION ACTIVE : UN RÉFÉRENTIEL COMPLEXE À OPÉRATIONALISER

La GJ se base sur un référentiel novateur dit de la « médiation active », lui-même inspiré d'une logique « work first » (voir plus haut, 1.1). Selon ce référentiel, dans le cas de jeunes peu ou pas qualifiés, la séquence « linéaire » théorique, habituellement mobilisée par les intermédiaires de l'insertion, à savoir un travail sur le projet et sur les freins à l'emploi, puis une formation professionnelle, puis une recherche active d'emploi, ne produirait pas les résultats les plus efficaces. Ce modèle d'insertion linéaire est, toutefois, fortement présent dans les représentations pratiques et professionnelles des acteurs de l'insertion, privilégiant le travail sur la personne. Dans ce modèle, la « levée des freins à l'emploi » est première, avant toute mise en relation à l'entreprise. Cette approche correspond à l'approche « globale » popularisée par les travaux de Bertrand Schwartz. Dans le rapport créateur des ML en 1981, ce dernier écrivait ainsi : « pour certains, même si on leur trouvait un travail, rien ne serait résolu ». Il s'agit d'une des références les plus solides partagées par les conseillers de mission locale, qui est au cœur de la constitution progressive et peut-être inachevée de leur profession. Ce travail d'accompagnement global se fait parfois au risque, bien mis en avant par différents travaux sociologiques, d'une psychologisation de la relation, ou encore d'une certaine mise à distance de l'« épreuve » du marché du travail. « Faut-il, pour mettre les jeunes en contact avec le monde du travail, attendre qu'ils soient "réellement" demandeurs d'emploi (position de la mission locale), ou faut-il, comme le font certains formateurs, considérer le travail comme une expérience éducatrice ? », s'interroge ainsi Dugué (2003). Cette vision linéaire ou séquentielle de l'accompagnement a fait l'objet d'un retournement paradigmatique dans les travaux récents de la DGEFP, notamment ceux d'un groupe de travail appelé « TARMAC » ayant donné lieu à une publication en 2013. Ce rapport pose le principe suivant. « Cette stratégie de *work first* a évidemment des conséquences sur la fonction d'accompagnement : sauf exception, elle conduit par définition à ne jamais donner la priorité à la levée préalable des "freins à l'emploi". À l'opposé du schéma linéaire séquentiel de l'accompagnement dans lequel (...) il s'agit d'amener un jeune qui est prêt dans l'entreprise, elle parie sur les mises en situation pour faire émerger tant les difficultés à traiter que les projets à accompagner. » (DGEFP, 2013 : 18)

La stratégie de *work first* portée par la GJ vise ainsi à multiplier les mises en situation professionnelle (sous la forme d'immersions ou de stages en entreprise), afin de partir des situations concrètes pour travailler le projet professionnel du jeune et identifier les difficultés ou freins. Le schéma ci-dessous, issu des travaux de la DGEFP, oppose ainsi un modèle linéaire (accompagnement social puis professionnel) à un modèle itératif dans lequel l'« exploitation de l'expérience du jeune » est première.



SOURCE : DGEFP-Département des Synthèses.

Cette approche charrie donc une normativité forte, notamment au regard de la place de la qualification dans le parcours. « S'agissant spécialement des publics « non qualifiés », on comprend mieux pourquoi *l'idée de former les personnes pour les rendre aptes à quelque chose* (processus de qualification n°1) doit le céder à une autre séquence d'habilitation dans laquelle *c'est plutôt l'accès à l'emploi direct qui ouvre effectivement un « droit à devenir compétent »* (processus de qualification n°2) » (souligné par nous). Cette approche normative renvoie à un autre élément développé par Bertrand Schwartz dans les années 1980 et 1990, à savoir la logique d'alternance faisant des entreprises des lieux où les jeunes peuvent apprendre un métier, de nouvelles « expériences ». Le programme « Nouvelles expériences, nouvelles qualifications » avait ainsi donné lieu à de multiples initiatives en France à la fin des années 1980. Bien que les travaux de Schwartz et ces expériences ne soient pas citées ou évoquées dans les travaux préparatoires, faire des entreprises des partenaires de l'insertion, avant d'être des consommateurs de contrats aidés, est l'enjeu même de la GJ.

L'expression de *work first* peut être trompeuse. En effet, le terme anglo-saxon est généralement accolé à des réformes en matière de protection sociale faisant du retour rapide à l'emploi un objectif performatif des politiques d'aide et d'assistance. Dans le cas du dispositif GJ, l'objectif est plus subtil en ce qu'il est défini en termes d'accès des jeunes « à l'autonomie » et non à l'emploi. Sur-tout, par rapport à des formules de *workfare* où les prestations sociales sont conditionnées par le comportement du bénéficiaire, ici ce n'est pas le cas puisque l'allocation est versée en raison même de l'engagement du jeune dans un contrat d'engagement.

De plus, ce n'est pas tant des situations d'« emploi » qui sont visées par le programme que des situations d'immersion en entreprise. Un statut spécial a été créé en droit français, celui de PMSMP (périodes de mise en situation en milieu professionnel), correspondant à ces périodes d'immersion d'une à deux semaines pendant lesquelles un employeur offre à un demandeur d'emploi une période de découverte de son entreprise et de ses métiers (il ne s'agit d'ailleurs pas d'un contrat de travail). On est donc moins dans le *work first* que dans l'utilisation, idéalement itérative et répétée, de ces séquences d'immersion ou de découverte, qui ne sont pas des emplois. L'idée est bien d'« alterner » entre entreprise et l'institution « mission locale », même si le terme d'alternance n'est pas repris. Même si cela n'est pas formulé comme cela, il s'agit de faire de l'entreprise un nouvel intermédiaire du marché du travail et plus uniquement un usager du SPE. La logique de médiation active vise ainsi à penser l'insertion « en termes de valorisation des premières mises au travail et de stratégies ayant pour matériau de base ces allers-retours » (DGEFP, 2013), ainsi que le montrent les schémas précédents.

## 1. UN OBJECTIF DE TRANSFORMATION DE LA RELATION AUX JEUNES ET À L'ENTREPRISE

**Le cahier des charges de la GJ précise clairement les attendus de l'action des ML en matière de médiation active. Il s'agit d'une offre de service destinée « autant » aux jeunes qu'aux entreprises.** En ce qui concerne les entreprises, « la GJ vise à apporter un service d'appui au recrutement » est-il écrit dès la première phrase. Cela concerne notamment les TPE et PME et les entreprises rencontrant des difficultés d'embauche. Les ML doivent agir sur les représentations des employeurs ainsi que sur leurs « compétences » d'employeur.

Il s'agit de modifier la pratique d'accompagnement et de la faire passer « d'une logique de placement par la qualification à une logique de co-construction d'une relation professionnelle », dans laquelle l'employeur est « acteur à part entière et permanent du processus d'intégration du jeune dans l'emploi »<sup>56</sup>. Du côté des jeunes, c'est précisément l'idée d'un accompagnement intensif et intégré, ne faisant pas de la levée des freins un préalable à la mise à l'emploi, qui figure dans l'offre

---

<sup>56</sup> Toutes les citations renvoient au « cahier des charges » de l'accompagnement.

de service. L'accompagnement collectif et individuel articule de façon cohérente un ensemble d'actions censées dynamiser les bénéficiaires. « La mission locale accompagne [le jeune] de façon intensive et personnalisée en co-construisant un parcours dynamique combinant expériences de travail, élévation du niveau de connaissances/compétences clefs et suivi social » (cahier des charges). Ces différentes actions ont été présentées et étudiées dans la partie précédente.

Ces objectifs placés sur un accompagnement repensé sont donc ambitieux. La formation prestée par la DGEFP a consacré un module sur cette question de l'accompagnement des entreprises (encadré). **Comment ces objectifs ont-ils été traduits dans le contexte de chaque ML ? Comment s'effectue la mise en actes du référentiel de *work first* avec les jeunes et les entreprises ?**

### **La place du référentiel de médiation active dans les deux modules de formation sur la GJ**

Deux modules de formation ont été définis par le ministère et mis en œuvre directement par les services de ce dernier, puis par des « démultiplicateurs », c'est-à-dire des conseillers ou coordinateurs de ML formés à ces modules, qui à leur tour forment d'autres conseillers. Le premier module porte notamment sur l'évolution de l'accompagnement réalisé au sein des ML, tandis que le second aborde la relation à l'entreprise. Ces modules s'adressent aux conseillers de la GJ, aux coordinateurs et aux responsables de structure.

Le premier module (« *Valoriser les aptitudes et capacités en intégrant un accompagnement à dimension collective* ») aborde l'accompagnement collectif tandis que le second (« *Stratégies d'opportunité et mises en situation de périodes essayées en s'appuyant sur une démarche d'appui au recrutement des employeurs* ») aborde directement le référentiel de médiation active. Ce module est destiné aux conseillers ayant déjà suivi le module 1. Ce module repart des difficultés de « l'acte RH » dans les entreprises notamment les PME, motivant selon le ministère une offre de service des ML tournée vers les employeurs. « Tout comme il y a des jeunes éloignés du marché du travail, il y a des entreprises également éloignées du marché du travail qui, elles aussi, ont besoin d'être accompagnées », peut-on lire sur un des documents projetés à l'écran. C'est là l'idée de développer autant l'employabilité des jeunes que l'« employeurabilité » c'est-à-dire la capacité à être un bon employeur (Duclos, 2007). Le module préconise de s'appuyer sur l'écoute active des employeurs. Comme le dit en entretien une responsable du ministère du Travail en charge du déploiement de ces formations, les conseillers ont l'écoute comme point fort et reconnu : ils n'ont pas tant à être des experts RH ou des consultants en recrutement que de mettre en action ce savoir-faire d'écoute.

Bien que centré sur l'accompagnement des jeunes, le module 1 insiste lui aussi sur la logique de médiation active. Certains outils de la médiation active font directement partie de la boîte à outils du conseiller à utiliser pendant la période collective. Un outil est particulièrement mis en avant : celui consistant à travailler les « compétences génériques » des jeunes, c'est-à-dire des compétences transférables : « sens de l'organisation », « persévérance », « minutie », « facilité à travailler sous pression », etc. Des jeux pédagogiques indicatifs sont délivrés de façon à ce que les ML travaillent sur ces compétences génériques avec les jeunes pendant les phases collectives. L'idée est de montrer aux jeunes peu ou pas qualifiés qu'ils ont des compétences et que celles-ci peuvent correspondre aux besoins des employeurs (voir plus haut, 5.3.). Certains employeurs rencontrés dans le cadre de cette étude confirment qu'ils n'attendent pas tant des qualifications que des compétences et de la motivation.

Le référentiel de médiation active modifie donc en théorie autant les pratiques de relation à l'entreprise que les fondamentaux de l'accompagnement des jeunes.

## 2. UNE TRANSFORMATION DE LA RELATION AU JEUNE DAVANTAGE QU'UNE TRANSFORMATION DE LA RELATION À L'ENTREPRISE

### 2.1. La traduction du concept de « médiation active »

Le concept de « médiation active » a de façon générale été correctement saisi par les conseillers et responsables, avec un net effet des formations pour les conseillers qui les ont suivies. À la ML de CRECHE, la coordinatrice de la GJ est également « démultiplicatrice » de ces formations et connaît donc très bien l'ensemble des enjeux posés par ce nouveau référentiel. Si ce concept a été assez bien compris dans l'ensemble, les ML estiment cependant dans leur grande majorité que sa traduction est complexe.

**L'idée de la médiation active a été principalement traduite dans le sens d'un accompagnement repensé en direction des jeunes, plutôt qu'une nouvelle offre de services en direction des entreprises.** C'est l'idée d'« outiller les jeunes » qui a été retenue, dans une optique – approuvée – de multiplication des expériences en entreprise. La ML accompagne le jeune dans sa recherche d'immersion, puis continue d'aider le jeune ensuite. **L'intervention est d'abord sur le jeune, pas sur l'entreprise.**

*Ce qu'on va faire, c'est qu'on va outiller le jeune à devenir acteur, on va l'outiller pour qu'il soit prêt à l'entreprise. D'accord ? À partir du moment où on va l'outiller, on va l'outiller..., déjà qu'il soit... sur les horaires, les postures, les comportements, enfin bref tout ce qu'il faut. On va l'outiller aussi à..., le sensibiliser sur la question de l'hygiène et sécurité en entreprise etc. Donc il y a aussi un lien avec le cahier des charges bien entendu de la Garantie jeunes. On va l'outiller pour qu'il aille en entreprise, lui-même par son biais, on va le rendre acteur. Il faut qu'il y ait un contact avec..., que le jeune ait ce contact-là. Donc on va sécuriser ce contact-là. Et nous on va venir accompagner ce contact-là. Et on aura un espace avec l'entreprise. (directrice adjointe EGLISE)*

### 2.2. L'accompagnement collectif transforme les jeunes

Pour rendre les jeunes « acteurs », les ML mettent l'accent sur l'intérêt de la phase d'accompagnement collectif. **La relation au jeune est transformée dans la mesure où cette phase permet d'accéder à une « meilleure connaissance » de ces jeunes.** L'idée est que lors de l'accompagnement collectif, les conseillers parviennent à mieux connaître les jeunes que par rapport à un suivi individuel. « Les masques tombent » notait l'étude de l'ANDML. Deux responsables nous ont parlé du « vernis » derrière lequel les jeunes peuvent se cacher en entretien individuel ; or en collectif « on gratte et le vernis tombe rapidement » (directrice ML EGLISE). L'idée, évoquée à la ML d'ECOLE, est que cette meilleure connaissance permet d'être plus efficace dans l'orientation et la prescription d'outils. « On sent plus rapidement sur quoi il va falloir mettre la priorité », « on peut plus facilement et rapidement lui faire des propositions puisqu'on l'a sous la main », « on peut déceler des problèmes graves d'ordre cognitif, physique, d'addiction etc. qui passaient inaperçus dans le cadre du suivi « classique », expliquent ainsi les conseillers GJ d'EGLISE. À meilleur diagnostic, meilleurs remèdes, explique un conseiller à CHATEAU. « On connaît mieux les jeunes » est un constat fait partout dans les ML qui ont expérimenté la GJ. C'est un des points forts du dispositif.

L'accompagnement collectif offre donc une meilleure base d'action aux conseillers, car ils connaissent mieux les difficultés des jeunes. Cette démarche clinique confine parfois à une certaine psychologisation des relations, à la ML CHATEAU par exemple un CGJ évoque l'idée que « la connais-

sance de leur intimité s'impose à nous », ce qui est fortement valorisé par les conseillers, dans le sens où cela permet une meilleure relation.

Cet accompagnement produit également des effets sur les jeunes. « *Les jeunes sont transformés* » dit le directeur de la ML ECOLE, ils sont mieux « *outillés* » (ML EGLISE), « *ils apprennent de nouvelles choses et enrichissent leur CV* » (ML REPUBLIQUE). **La transformation des jeunes, au moins psychologique, est directement visible. La GJ dans sa dimension accompagnement collectif produit des effets de remobilisation et d'activation.** « *On n'est pas des formateurs, on est des activateurs. On active les troupes, on met en action !* », dit un CGJ de ECOLE. Connaissant mieux les jeunes, ils peuvent ainsi plus efficacement les activer, à la manière de coachs :

*on les connaît hyper bien, quand on leur parle de la recherche d'un stage, ils vont plus nous solliciter, on est plus à même de les aider, dans leur prise de décision... (...) j'ai l'impression que je dis la même chose qu'avant [ancien CIP], je suis peut-être un peu plus exigeant parce que je connais mieux les jeunes, je suis en mesure de leur demander des comptes, mais pour autant ils font les mêmes recherches, les mêmes CV, les mêmes lettres de motivation, du coup c'est vraiment la relation qui change. (CGJ CHATEAU)*

Ce terme de *coaching* n'apparaît jamais ni dans le prescrit ni dans les discours des acteurs, pourtant il nous semble qu'une transformation visible du métier de conseil liée à la GJ tient à cette relation de coach qu'entretiennent les conseillers aux jeunes. Un objectif jamais énoncé est celui de « développement personnel » des jeunes, qui est central dans les pratiques de *coaching* qui recourent aux méthodes d'accompagnement collectif comme individuel.<sup>57</sup> À l'étranger, en Suisse romande par exemple, des programmes d'insertion des jeunes en difficultés renvoient directement dans leur conception à une logique de *coaching*.<sup>58</sup>

**Cette transformation valorisée de la relation au jeune grâce à la nouveauté de l'accompagnement collectif est certainement l'un des résultats majeurs de l'évaluation qualitative du dispositif.**<sup>59</sup> Certains outils, comme les compétences fortes, les expériences positives, plus largement la dynamique du groupe, et bien entendu les immersions en entreprise, sont appréciés pour ce qu'ils permettent justement de « *remobiliser* » les jeunes, de leur faire prendre conscience de leurs talents et reprendre confiance en eux, et de les « *booster* » vers une démarche plus dynamique. Dans une telle démarche qualitative, il est bien entendu très difficile d'isoler le rôle et l'effet net du dispositif sur d'autres facteurs pouvant se produire dans bien d'autres sphères ; toutefois d'un point de vue professionnel la GJ est perçue comme ayant cet effet de mobilisation supérieur à l'entretien individuel classique pour les jeunes ciblés.

<sup>57</sup> Salman, S., 2013. *Une hygiène psychique au travail ? Genèse et usages du coaching en entreprise en France*. Thèse de doctorat en sociologie, Université Paris Ouest Nanterre.

<sup>58</sup> Bonvin et al. étudient le dispositif FORJAD destiné aux « jeunes adultes en difficulté » (18-25 ans) sur le canton de Vaud en Suisse, avec plusieurs finalités : un travail d'aide aux jeunes en matière de définition d'un projet professionnel, une aide à l'orientation vers les dispositifs d'apprentissage en vue de décrocher un emploi. D'un point de vue normatif, le dispositif vise à rendre ces jeunes adultes « autonomes des régimes d'aides publiques » : en clair, faire de l'emploi le vecteur incontournable de l'intégration sociale mais aussi de la réalisation de soi, tandis que la formation par l'alternance est vue comme le meilleur moyen pour accéder à un emploi. Telle est la normativité particulière de cette politique cantonale, dans un contexte de très faible chômage structurel des jeunes (4.4% à l'époque de l'enquête mais un taux en progression significative) et d'un système éducatif dual dans lequel l'apprentissage a une place importante (avec une orientation très précoce). Le parcours des jeunes en FORJAD s'articule autour d'un *coaching* individualisé (sur différents axes : scolaire, professionnel, social et personnel) et d'utilisation de mesures d'insertion (ateliers, bilans de compétences, stages en entreprise etc.). Les coachs assurent le suivi de 20 jeunes contre 80 à 100 habituellement pour les conseillers en insertion. Il nous a semblé que le dispositif présentait certaines ressemblances avec la GJ. Voir Bonvin, J.-M., Dif-Pradalier, M., & Rosenstein, E. (2013). « Trajectoires de jeunes bénéficiaires de l'aide sociale en Suisse. Une analyse en termes de capacités ». *Agora débats/jeunes*, dossier "Normes sociales et bifurcations dans les parcours de vies des jeunes", 65(3), 61-75.

<sup>59</sup> Egalement visible chez Loison-Leruste et al. (2016)



### 2.3. Des organisations et une conduite du changement centrées sur la relation au jeune davantage que la relation à l'entreprise

Nous avons identifié **deux raisons principales pour lesquelles ce référentiel de médiation active a d'abord été traduit comme un forme d'activation des jeunes – parfois sur le mode du *coaching* – et a peu entraîné de questionnement – et a fortiori de changement de pratiques – en direction des entreprises.** La première est d'ordre organisationnel : les ML ont créé peu de liens entre les équipes GJ et les équipes spécialisées dans la relation entreprise. La seconde tient à la conduite du changement.

#### ***La non-utilisation des savoir-faire des équipes emploi par les équipes GJ***

Une première explication est organisationnelle. Sur la plupart de nos territoires d'enquête, comme cela a déjà été évoqué plus haut dans ce rapport, **les équipes GJ ont été construites à distance des équipes avec une compétence emploi ou entreprise.** L'ensemble des ML ont renforcé leurs compétences en matière de relations avec les entreprises ces dernières années, en particulier depuis 2005 et le dispositif CIVIS qui invitait à développer ces relations. Dans les différentes ML observées, il existe aujourd'hui une équipe de conseillers « emploi » ou « relations entreprises » généralement chargés de construire des partenariats avec les entreprises et de réaliser un travail d'intermédiation avec certains jeunes. En règle générale, dans la division du travail des ML, les conseillers « insertion » renvoient vers ces conseillers « entreprises » les jeunes avec un projet orienté emploi (par opposition aux jeunes ayant des « freins à lever » ou ayant une demande plus orientée vers la formation). Or, dans la plupart des organisations que nous avons étudiées, **les conseillers GJ n'entretiennent en général que très peu de liens avec les équipes emploi.** Les conseillers GJ n'échangent pas avec les conseillers emploi ni sur les entreprises locales, ni sur les jeunes suivant le programme. **D'un côté, les équipes emploi sont fortement accaparées par la gestion des Emplois d'avenir, qui occupaient la quasi-totalité de leur temps au moment de l'enquête :** instruction des dossiers, montage des documents administratifs, discussions avec les entreprises et surtout temps de suivi en entreprise des jeunes recrutés. **D'un autre côté, les équipes de la GJ se sont concentrées sur leurs promotions de jeunes, dans un contexte fréquent de distance matérielle et physique avec le reste des équipes de la ML.**

Ceci entraîne un paradoxe. En effet, avec l'expérience des EAV, les ML et plus spécifiquement les équipes emploi ont acquis de nombreuses compétences nouvelles dans leur relation à l'entreprise. Avec les EAV, les ML ont en effet mis en place des équipes dédiées (au sein des équipes emploi) qui ont accumulé un savoir-faire, appris sur le tas, en matière de conseils auprès des entreprises. Toutes les ML ne sont pas dans ce cas, mais **un bon nombre d'entre elles sont parvenues grâce à ce dispositif des EAV à entrer dans de nouveaux rapports d'intéressement avec les entreprises, fondés sur une double logique de *négociation* avec l'employeur (sur le profil du jeune, afin notamment d'éviter la sursélection à l'embauche) et de *médiation*, grâce à la réalisation de bilans de prise de poste et des bilans d'évaluation intermédiaires.** Il nous semble que, malgré une logique assez passive dans la prospection de ces EAV (le contact initial avec les entreprises se fait souvent au moyen d'appels entrants : celles-ci contactent les ML – opérateur central – pour bénéficier des avantages de l'emploi aidé), les ML ont été capables de développer une approche de la médiation basée sur la réalisation de bilans avec les entreprises. En termes professionnels, cela a donc obligé les équipes emploi à se rendre *dans* les entreprises pour échanger à partir d'objets nouveaux, comme le poste de travail, dans une logique de suivi et de médiation. Ces bilans peuvent conduire à « reprendre » le jeune en cas de besoin, à trouver des « solutions » en cas de problème hors-travail, par exemple dans la sphère sociale.

**Pourtant, la mise en œuvre de la GJ ne s'est globalement pas appuyée sur ces savoir-faire nouveaux.** Les équipes GJ ont été conçues comme des « unités » complètement nouvelles au sein

des ML. Celles-ci sont de plus basées sur des cultures professionnelles exogènes, le plus souvent en provenance du secteur de la formation des adultes. La ML de CHATEAU présente ainsi un cas surprenant. Elle est dotée d'une équipe de conseillers entreprises expérimentée, dont certains ont été formés à la méthode IOD (et ont même fait partie d'équipes « pilotes »), l'une des sources théoriques et pratiques de la médiation active. Cette équipe applique même cette logique d'offre de services auprès des entreprises qui recrutent en EAV : les conseillers emploi multiplient les bilans dans l'entreprise avant la prise de poste, au début de la relation de travail et rapidement après quelques mois (pour un nombre de bilans réalisés dans la première année supérieur à ce qui est prévu par les guides). Cette relation vise bien à sécuriser la rencontre entre un employeur et une recrue. En revanche, l'équipe GJ (une quinzaine de jeunes conseillers dédiés dont plus de la moitié nouvellement recrutés) dispose de beaucoup moins d'expériences et de savoirs pratiques en termes de relations entreprise. Ces conseillers n'ont pas d'expérience dans le monde de l'entreprise et ont une appréhension pour le moins imprécise du marché du travail local, comme nous l'avons vu plus haut (encadré §3.3.). « *On n'a pas une vision du marché du travail, des secteurs porteurs* », expliquent-ils ; ils ne connaissent qu'approximativement les secteurs en pénurie – « *c'est de l'à-peu près* ». Ils réalisent les bilans en entreprise quand ils disposent de temps, qui est fortement entravé par la pression sur les tâches administratives. Surtout, les conseillers GJ disposent généralement de peu de bagages théoriques pour réaliser ces bilans. Pendant la première année de la GJ, la ML CHATEAU n'a pas organisé de liens entre ces équipes. La direction a constaté que ce mode d'organisation n'était pas optimal et a défini de nouveaux *process* de travail pour recréer du lien entre les équipes. À la ML REPUBLIQUE, un CGJ reconnaît ne pas être allé en entreprise depuis 4 ou 5 mois, alors qu'au lancement du dispositif ces bilans sur site étaient systématiques (ces bilans sont désormais faits, pour un grand nombre d'entre eux, par téléphone). Interrogés sur le contenu du bilan, les CGJ admettent qu'il est fait en une dizaine de minutes la plupart du temps et qu'on y évoque surtout les forces et les faiblesses du jeune ; on essaie de repérer si le jeune est « *fait* » ou non pour le métier et si il y aurait des perspectives dans l'entreprise pour ce jeune. Les CGJ admettent que le temps leur manque pour aller plus loin. Par exemple, ils ne rentrent pas dans le détail des compétences transférables... En revanche, dans cette ML, une chargée de relation entreprises embauchée fin 2015 vient en appui de l'équipe GJ. Elle gère notamment les nombreux partenariats avec les agences d'intérim. À la différence de ses collègues CGJ, elle a le temps – et l'expérience – lui permettant d'engager des rapports d'intéressement avec les entreprises locales. De façon comparable, la petite ML de STADE a établi des rapports de médiation avec les entreprises fondés sur le bilan et l'accompagnement des employeurs.

#### **À REPUBLIQUE et STADE, des médiations avec l'employeur fondées sur les bilans de stage**

**À la ML REPUBLIQUE, une chargée de relation entreprise (CRE), recrutée en octobre 2015, vient en appui aux conseillers GJ, ces derniers n'ayant pas le temps de réaliser les suivis en entreprise.** Elle réalise une partie des bilans des PMSMP en entreprise. Pour elle, c'est l'opportunité de présenter systématiquement toute l'offre de services de la ML, y compris les dispositifs EAV et IEJ. Le bilan du stage peut être très court (10 à 30 minutes) ou déborder ce cadre. Plusieurs fois, cette CRE est venue faire un bilan et est repartie avec plusieurs offres de stage ou d'emploi. Le bilan permet de faire le point sur le jeune, ce qui a bien marché, les problèmes éventuels, les perspectives pour le jeune voire pour d'autres. Elle réalise les bilans in situ alors que ses collègues CGJ, par manque de temps, le font par téléphone. Elle essaie de regrouper les bilans, certaines entreprises ayant l'habitude de prendre plusieurs jeunes en PMSMP. Du coup le bilan peut intervenir plusieurs semaines après la fin du stage. Elle dit être toujours bien accueillie. Certains employeurs demandent des nouvelles du jeune. Parfois ce dernier participe mais ce n'est pas la majorité des cas. Dans ses relations à l'entreprise, la conseillère estime que parler de « stage » facilite l'entrée dans l'entreprise ; il s'agit d'un cadre rassurant (couverture du jeune) et gratuit. Le risque existe cependant que certaines entreprises utilisent cet outil à la place d'un CDD. La ML doit rester vigilante, d'où la limite de deux semaines maximum pour une PMSMP. Dans certains cas, la

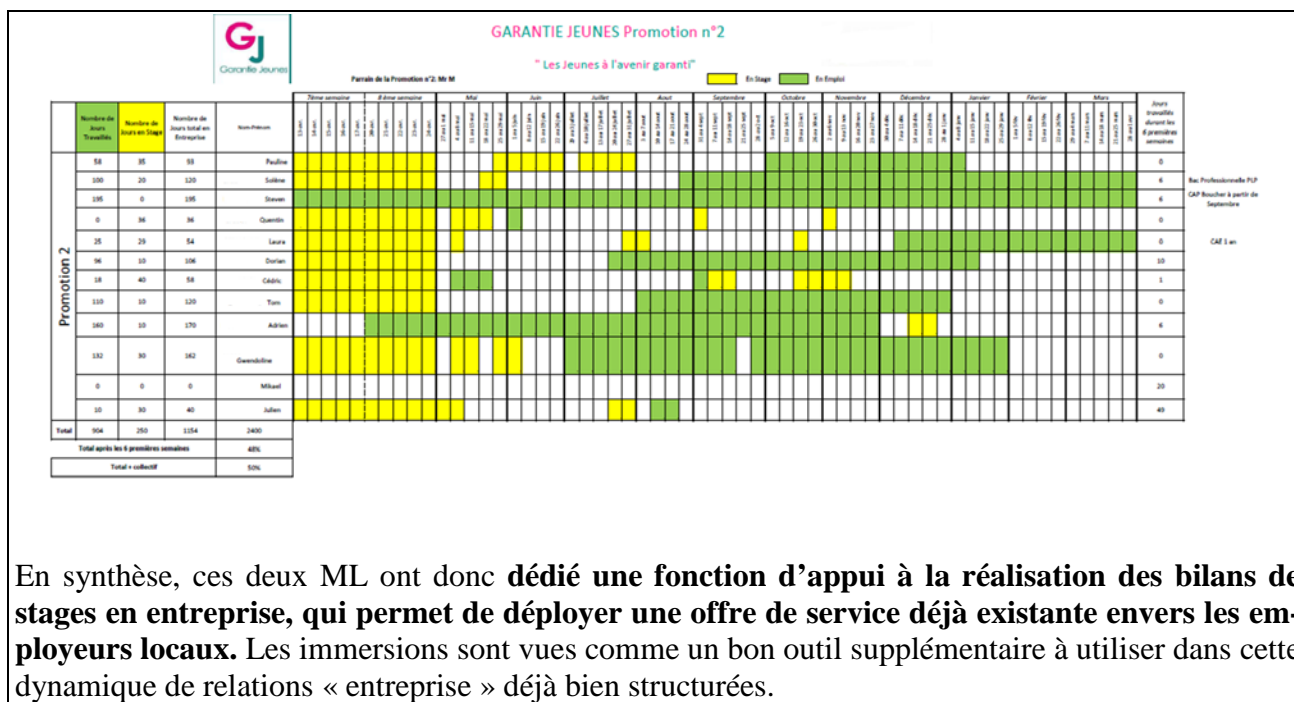
PMSMP a vraiment servi de période d'essai et a permis de déboucher sur un emploi. Elle cite le cas d'un jeune qui a été pris en entretien pour une PMSMP et qui en est ressorti avec un CDD. Si cette conseillère connaît finalement bien les entreprises, elle connaît toutefois assez peu les jeunes. Elle a peu de contacts directs avec eux ce qui rend plus difficile la stratégie de médiation et d'appariement. Lorsqu'il faut positionner un jeune sur une offre, « *on doit faire confiance au conseiller avec lequel on a à peine le temps d'échanger.* » Elle aimerait ainsi avoir plus d'opportunités d'échanges avec l'équipe GJ sur les jeunes pris « *individuellement* » pour faciliter le travail de placement et éviter les erreurs.

**À STADE, la ML représente le cas de figure d'une organisation très orientée « emploi » et « entreprise ».** Une conseillère de la ML est par exemple intégrée au sein de l'équipe dédiée entreprise (EDE) de Pôle emploi. La ML est localisée au sein d'une MEEF (Maison de l'emploi, de l'entreprise et de la formation) avec Pôle emploi, le CIO, la CCI, la chambre de l'agriculture (8 structures au total). Ceci favorise un travail commun avec Pôle emploi, par exemple en matière de pré-recrutements ou d'AFPR (actions de formations préalables au recrutement). La ML est ainsi directement associée au travail de relations entreprises de PE et aux opérations de placement ; elle dispose également de sa propre offre de service à destination des entreprises, par exemple en matière d'immersions ou de mobilité. « *Nous n'avons pas peur d'aller sur le terrain du placement, ce qui n'était pas le cas il y a dix ans* », explique le directeur. La ML a triplé le nombre d'immersions réalisées entre 2014 et 2015, passant de 70 par an à 211 en 2015. L'outil « immersion » convient bien à la ML dans son travail coopératif avec les entreprises du territoire.

L'équipe de la GJ s'appuie sur l'expérience acquise avec les EAV. « *Avec les EAV, on a passé un cap* » en matière d'une offre de service. Des savoir-faire ont été développés en ce qui concerne le bilan en entreprise, mais ce savoir-faire reste encore à développer en ce qui concerne l'étude de poste. Trois conseillers se sont spécialisés dans la relation entreprise, dont une ergonome recrutée récemment pour travailler sur ces fiches de poste, la salariée présente dans l'équipe de PE et une salariée qui réalise les suivis de PMSMP. Avec Pôle emploi, la ML a travaillé sur la création d'un SI-RH (système d'information RH) permettant de travailler sur les référentiels métiers et la montée en compétence des jeunes. Cet outillage montre bien l'ambition avancée de la ML. Ce directeur attache de l'importance à encadrer la recherche d'immersions avec les jeunes. « *Les immersions découverte doivent être cadrées, sinon c'est perdu avec les entreprises, c'est fichu* ». D'où la présence dans l'organisation d'un poste consacré au bilan systématique avec les entreprises recruteuses (au début et à la fin de l'immersion).

Les immersions occupent une place importante dans la GJ. Cela est rendu visible par un outil simple, emprunté à l'industrie, de lecture visible avec codes couleur (voir fig. ci-dessous). 75 % du temps est constitué de situations actives. Cela est donc à la fois permis par l'organisation et la culture de la ML, ainsi que par le territoire décrit comme « facilitant » (faible taux de chômage). Selon les données DGEFP de mars 2016, 83 % des jeunes de la ML ont débuté une situation professionnelle durant leur GJ, contre 68 % de l'ensemble des jeunes de la vague 2. 97 % des jeunes en GJ ont trouvé au moins un jour d'immersion au bout de deux mois contre 65 % au niveau national.

(.../...)



En synthèse, ces deux ML ont donc **dédié une fonction d'appui à la réalisation des bilans de stages en entreprise, qui permet de déployer une offre de service déjà existante envers les employeurs locaux.** Les immersions sont vues comme un bon outil supplémentaire à utiliser dans cette dynamique de relations « entreprise » déjà bien structurées.

**Dans la conduite du changement, une concentration sur la relation au jeune et non la relation à l'entreprise**

Comme nous l'avons déjà noté dans ce rapport, tout a concouru pour entrainer une **focalisation sur la nouveauté représentée par l'accompagnement collectif.** Sans doute que les ML ont vu immédiatement le caractère « révolutionnaire » de l'accompagnement collectif et intégré de la GJ, tandis que le volet médiation active auprès des entreprises ne représentait pas une telle transformation. Le savoir-faire accumulé avec le programme EAV plaide en ce sens ; comme on vient de le voir les ML étaient parvenues à investir de nouveaux liens de confiance avec les entreprises et à davantage suivre les jeunes dans l'emploi. **Cette forme de nouveauté était acquise. La GJ n'a pas entraîné de questionnement sur la nature de la relation à l'entreprise. D'ailleurs, à notre étonnement, aucune ML n'a identifié la recherche d'immersions comme une difficulté.** Lors d'un séminaire réunissant tous les conseillers GJ des missions locales du département de CHATEAU, dans le premier tour de table « libre » sur le bilan à un an de la GJ, aucun conseiller ou directeur n'a évoqué de difficultés particulières à réaliser ces immersions – les échanges se sont concentrés sur les fameuses six semaines. Le terme le plus souvent utilisé sur le terrain est d'ailleurs celui de « stage » plutôt que d'immersion. Le terme de stage est inscrit depuis longtemps dans le référentiel d'action des ML. **Ce n'est donc pas le fait de solliciter les employeurs locaux pour trouver des stages qui est nouveau, c'est davantage la mobilisation de jeunes dans un cadre collectif qui l'est.**

Cette explication convoque ainsi l'appréhension symbolique du changement par les acteurs de la GJ. Les ML se sont concentrées sur la véritable novation qui apparaissait à leurs yeux, à savoir l'incursion d'un accompagnement collectif auprès des jeunes. C'est l'organisation de ces six semaines en collectif qui a retenu les énergies et a cristallisé les craintes propres à tout processus de changement organisationnel. Un élément d'ordre subjectif est que l'injonction à mettre en place un accompagnement collectif a révélé de nombreuses inquiétudes de professionnels face à une mutation possible, imposée d'en haut, de leurs façons de faire. Des conseillers d'insertion qui ne participent pas à la GJ peuvent s'inquiéter de voir se répandre de nouvelles pratiques professionnelles dans leur propre lieu de travail, sans pour autant avoir de maîtrise sur celles-ci, et craindre que celles-ci ne représentent leur futur immédiat.

Un autre facteur plus objectif concerne la conduite du changement par la DGEFP. Deux modules de formation ont été préparés, comme vu ci-dessus. Or, la quasi-totalité des conseillers formés a uniquement suivi le module 1 (centré sur le « nouveau » modèle de l'accompagnement) et non le module 2 (centré sur la relation à l'entreprise). En février 2016, 890 stagiaires avaient été formés, dont 758 sur le module 1. Cela a donc conduit à focaliser la traduction du processus de changement sur l'accompagnement auprès des jeunes et moins auprès des entreprises. Enfin, ce sont principalement des conseillers qui ont été formés, pas les responsables des ML. Or, le processus de changement doit aussi être impulsé par ces derniers dans le cadre de l'adhésion à un projet nouveau.

### 3. COMMENT SOLLICITER LES ENTREPRISES ET AVEC QUELS SUPPORTS D'INTÉRESSEMENT ?

**De ce qui précède ne doit pas découler l'idée que la GJ n'a occasionné aucune relation avec le monde des entreprises et le tissu économique local. Mais le fait est que ces relations avec les employeurs n'ont pas été autant investies que prévu par les concepteurs du dispositif.** Les ML se sont engagées dans des partenariats avec un réseau limité d'employeurs, alors qu'elles auraient pu davantage capitaliser sur l'expérience des EAV qui a élargi la connaissance des employeurs locaux par les équipes emploi. Certains jeunes connaissent ainsi différentes expériences en emploi durant leur parcours ; cependant les immersions transforment peu l'acte de recrutement. Les employeurs mobilisent davantage leur registre « civique ». D'autres jeunes connaissent en revanche peu ou pas d'expériences durant leur parcours en GJ. La capacité pour les ML de mobiliser des supports d'intéressement dans leur relation avec les entreprises est cruciale.

#### 3.1. Un réseau constitué par les jeunes

La recherche d'immersions ou plus généralement d'expériences professionnelles en entreprise est un moment important de la phase d'accompagnement collective mais aussi individuelle (voir ci-dessus, 3.4.). Les acteurs de l'insertion confèrent à ces actions **une dimension pédagogique centrale** : elle permet de vérifier l'engagement des jeunes dans leur parcours, et de les activer dans le cas contraire. Les jeunes sont incités à chercher par eux-mêmes un terrain d'immersion le plus rapidement possible après l'accompagnement collectif. Le discours revendiqué par certains acteurs est bien de mettre la « pression » sur les jeunes, comme à MUSEE où le modèle « 2-2-2 » (voir plus haut) oblige les jeunes à trouver une immersion en moins de deux semaines. À la ML REPUBLIQUE cette pression est efficace puisque entre 80 et 90 % des jeunes obtiennent une immersion à la suite des six semaines. À la ML ECOLE, le directeur assure également mettre une pression sur les jeunes, mais les taux d'obtention d'une immersion rapide sont nettement plus bas.

Le réseau d'entreprises est ainsi constitué par les jeunes. Les jeunes sont le « *premier réseau professionnel* » explique un conseiller ; ils se transmettraient même des offres entre eux, dans les cohortes initiales ou dans les regroupements « inter-cohortes » comme à la ML REPUBLIQUE.

**Dans la majorité des ML, il n'y a donc pas d'utilisation du réseau connu de l'équipe emploi, mais création d'un propre réseau par les jeunes eux-mêmes.** Les conseillers peuvent bien sûr orienter les jeunes vers des employeurs locaux, mais on ne retrouve pas de logique de fournir un stage « en dernier ressort », quand bien même l'aspect inégalitaire de cette délégation de la recherche de stage au jeune lui-même est connu<sup>60</sup>. Cette recherche d'expériences professionnelles

---

<sup>60</sup> A la différence des lycées professionnels où les responsables pédagogiques finissent par « trouver des stages » aux jeunes lycéens ; cette fourniture en dernier ressort de stage suit toujours une première phase dite « pédagogique » dans laquelle les jeunes cherchent par eux-mêmes, même si cela fait ressortir différents mécanismes discriminatoires notamment. Voir Farvaque N. (2009) « Discrimination dans l'accès au stage : du ressenti des élèves à l'intervention des enseignants », *Formation Emploi*, n° 105. Voir aussi sur ces mêmes questions de l'inégalité devant les stages : Former Y., Dosnon O., Gonnin-Bolo, Lebeaume J. (1996), « Les

autonome permet donc d'évaluer justement l'autonomie du jeune. La ML « outil » cette autonomie. Un stage trouvé de façon autonome a ainsi une certaine valeur aux yeux du jeune et **permet d'élargir la base d'entreprises connues de la ML**. Les jeunes vont en effet frapper à la porte d'employeurs jamais contactés auparavant par la ML. Les quelques employeurs que nous avons contactés sont entrés en contact par le biais d'un jeune. C'est ainsi que les jeunes sont considérés comme les « *ambassadeurs* » de la mission locale explique la direction à EGLISE. Le concours des jeunes en tant qu'ambassadeurs voire intermédiaires entre la ML et les employeurs locaux a donc une certaine efficacité dans l'obtention des stages. Dans cette ML à EGLISE, les conseillers GJ ainsi que l'adjointe de direction qui anime le dispositif ont rejeté l'idée qu'ils étaient des intermédiaires visant à mettre en relation les jeunes et les entreprises. Ils disent ainsi ne pas faire de prospection d'entreprises, ne pas faire de mise en relations, deux activités qui seraient celles du service « emploi » de la ML avec laquelle ils ne sont pas en phase. « *Ce n'est pas moi qui fait la mise en relation, elle se fait par le jeune (...) car c'est au jeune d'être acteur de sa recherche d'emploi* » (conseiller GJ), « *ce sont eux les ambassadeurs de la mission locale* » (directrice adjointe). « *Le jeune sait pourquoi il a envie de venir dans telle entreprise parce qu'on aura travaillé avec lui sur la valorisation de ses savoirs, savoir-faire et ses compétences transverses qu'il va pouvoir aller vendre directement auprès de l'entreprise, et on va cibler avec lui (...) on va préparer : « je prépare une immersion, qu'est-ce que je vais faire, pourquoi je cible cette entreprise, qu'est-ce que je vais y faire ? »* » (*idem*). La coordinatrice GJ à CRECHE est sur la même position : « *ce sont les jeunes qui nous ouvrent les portes des entreprises* ». L'idée de prospection est disqualifiée. « *Il vaut mieux un bon noyau d'entreprises que 60 entreprises* » pour le directeur adjoint de CHATEAU.

Cependant, certains jeunes restent sur le carreau à la suite de cette recherche autonome. Lorsque l'on observe les documents de suivi dans les ML, on constate que certains jeunes n'ont connu aucune immersion depuis leur entrée dans la GJ. À STADE, le directeur est le seul responsable rencontré à s'exprimer contre cette démarche de recherche autonome. Pour lui, il est essentiel de gagner la confiance des entreprises. « *Je viens du marketing et ce que l'on apprend, c'est que le client important n'est pas celui qu'on gagne, mais celui qu'on perd* ». D'où certains doutes sur le fait de faire faire la prospection par les jeunes eux-mêmes. « *Il y a un risque à laisser l'initiative aux seuls jeunes, on va perdre plein d'entreprises qui vont se laisser* ». Ce risque de « flinguer le réseau » est permanent quand les relations avec les entreprises sont fragiles et peu formalisées.<sup>61</sup>

**Au final, cette prospection par les jeunes et non par les ML a malgré tout l'intérêt de créer des contacts avec de nouveaux employeurs ; cependant il y a peu de capitalisation par les ML de ces nouveaux contacts, sauf à avoir une structuration efficace permettant d'organiser des bilans avec temps et méthode.** Les immersions s'apparentent à des expériences au coup par coup. Les employeurs sont vus comme offrant un *service aux jeunes*, mais dans peu de situations les ML se mettent en position d'offrir un *service aux employeurs*. **La logique d'offre de service reste inversée et donc classique : ce sont les employeurs qui acceptent de prendre en « stage » les jeunes.** À cet égard, il est frappant que l'argument principal retenu par les conseillers de GJ soit la dimension **citoyenne** des employeurs. Ils recrutent des stagiaires car ils ont une « *fibres sociale* », en raison de leur « *fibres de parents* », pour des motifs liés à leur « *RSE* » (responsabilité sociale des entreprises), « *par idéologie* », la « *volonté citoyenne de patrons* », etc.

Les immersions sont donc ainsi principalement utilisées dans une logique de confirmation du projet ou de simple découverte des codes de l'entreprise, *pour les jeunes*, et non pour ouvrir de nouveaux

---

stages en entreprise : quels effets chez les jeunes de collège ? », *Revue Française de Pédagogie*, n° 115, pp. 33-42. Ce principe de démarche autonome reste toutefois porté par l'ensemble des acteurs du monde éducatif et de l'emploi (SPE, Education nationale, Afp), comme le montre une récente étude du CESER Aquitaine, 2015, Les stages en milieu professionnel en Aquitaine, Avis adopté en séance plénière, 15 octobre 2015.

<sup>61</sup> Voir notre rapport, Farvaque (2007), *Difficultés d'accès et discriminations dans l'accès au stage. Le ressenti des lycéens de l'enseignement professionnel, le point de vue des enseignants et des employeurs*, Rapport Equal pour la Fondation Léo Lagrange. Voir aussi F. Dhume et N. Sagnard-Haddaoui, « La discrimination, de l'école à l'entreprise. La question de l'accès aux stages des élèves de lycée professionnel en région Lorraine », ISCR, décembre 2006.

espaces avec employeurs. Dans cette logique, la ML REPUBLIQUE classifie en quelque sorte les entreprises constituant son « pool » (une centaine d'employeurs) en fonction du rôle qu'ils peuvent tenir dans l'aide à l'autonomisation d'un jeune GJ. Selon l'objectif suivi en correspondance avec la situation du jeune, le jeune serait « orienté » vers différents types d'employeurs. Les CGJ n'hésiteraient pas à mobiliser leur réseau personnel (restauration, boutiques de prêt à porter, artisans) pour envoyer des jeunes en test sur un métier (serveur, vendeur, boucher, aide en cuisine) sans craindre les conséquences pour la ML (« griller un bon contact » avec une entreprise du vivier de la ML). Les collectivités locales sont souvent bien connues des ML et perçues comme un vivier intéressant de futurs emplois aidés. La position de la ML REPUBLIQUE est assez différente. À ses yeux, l'employeur public se prête mal aux « contraintes » du dispositif de la GJ : difficulté à mettre en place un tuteur, lenteur du processus de signature de convention compte tenu du nombre de « visas » requis avant renvoi à la ML, moindre ouverture à l'idée de « tester des jeunes » pour de futurs recrutements. À CHATEAU, les usages repérés des PMSMP sont essentiellement dans la confirmation du projet, dans certains secteurs comme les métiers de la sécurité ou la grande distribution. Il n'y a pas de stages réalisés dans des milieux professionnels « hors projet » du jeune, par exemple en vue de découvrir le monde du travail ou de révéler des compétences fortes.

**La logique d'une offre de service par la ML en direction des employeurs, s'appuyant sur ses contacts ou destinée à lui ouvrir de nouveaux contacts, reste donc limitée.** Nous avons cependant observé différentes situations où cette offre de service ML se développe, sous des formes d'accords partenariaux plus ou moins élaborés, ce que nous présentons ci-dessous. D'abord, avec les entreprises d'intérim, qui deviennent des intermédiaires centraux pour la logique de mise à l'emploi des ML. Ensuite, avec d'autres partenaires locaux qui reconnaissent à la ML une qualité de mobilisation des jeunes, de présélection et de sécurisation des parcours, c'est-à-dire une mise en forme des jeunes et une collaboration possible dans le recrutement et le suivi dans l'emploi.

### **3.2. Les agences d'intérim, nouveaux partenaires centraux des ML**

C'est une observation importante de ce volet de l'étude consacré aux relations avec le monde de l'entreprise. **Les agences d'intérim sont devenues des partenaires incontournables des missions locales sur les territoires.** Leur rôle a été mentionné partout. La convention nationale signée en 2014 entre la DGEFP, l'UNML et le syndicat employeur de l'intérim Prisme a formalisé un cadre national. Localement, il existait déjà de multiples partenariats formalisés ou non entre les missions locales et le secteur de l'intérim. L'accord national a été décliné localement, au niveau de régions ou de bassins d'emploi. À plusieurs reprises nous avons ainsi été mentionnée l'existence d'un accord local avec le FAF-TT (Fonds d'assurance formation du travail temporaire), qui est l'OPCA de l'intérim.

Sur la ML de MUSEE, un accord avec les entreprises de l'intérim avait été créé dans le cadre du CIVIS. Manpower s'engageait à prendre des jeunes en mission et à les former. Un nouvel accord vient d'être signé avec Prisme. Cinq agences du territoire s'engagent à recevoir les jeunes en GJ qui les sollicitent pour une immersion et leur offrir un accueil « *plus attentionné que le coup de tampon* » (de nombreuses ML réclament un tampon de l'employeur pour certifier que le jeune fasse bien des démarches de recherche de stage). Ces agences d'intérim organisent également des *job datings*.

La ML ECOLE s'est appuyée sur un parrain local (Randstad). Sur REPUBLIQUE, la chargée de relation entreprises travaille de concert avec les équipes GJ et met en œuvre une convention locale signée entre la ML et les agences d'intérim (voir encadré ci-dessous). La directrice de la ML est une ancienne directrice d'une agence d'intérim, mettant à profit de nombreuses relations personnelles. L'accord « mission jeunes » avec le FAF-TT permet d'abord d'accéder en priorité aux offres en intérim sur le territoire. Il formalise également des actions concrètes de nature à multiplier les opportunités de mise en situation pour les jeunes : *job dating*, simulation d'entretiens individuels, pré-

sensation de secteurs d'activité, accès à des dispositifs de formation de droit commun et à ceux de la Branche du travail temporaire, etc. Concrètement les agences d'emploi temporaire centralisent les offres et les transmettent chaque semaine à la ML qui peut les communiquer sans délai aux jeunes GJ. La ML joue ensuite le rôle de « filtre » de manière à garantir la qualité de l'appariement pour l'agence d'emploi. Le dispositif est encore récent (accord signé début 2016) mais les CGJ sont positifs et enthousiastes. Pour eux, cette offre supplémentaire va faciliter leur travail auprès des jeunes et générer de nombreuses opportunités « faciles » de mise à l'emploi. « On envoie un bon signal aux jeunes ».

### **Le partenariat avec les agences d'intérim de la ML REPUBLIQUE**

Les agences d'intérim proposent les services suivants à la ML. Toutes les cohortes bénéficient une fois par mois d'une présentation générale du secteur de l'intérim, ainsi que d'une séance de *job dating*. Régulièrement (quatre fois par an), une agence vient à la ML pour présenter les techniques de recherche d'emploi et divers conseils. La chargée de relation entreprises place ce type d'intervention intervienne en fin de collectif.

Une des agences a négocié avec plusieurs de ses clients de permettre à des jeunes d'aller faire des visites d'entreprise, des observations et des rencontres avec des salariés. Les jeunes sont positionnés en fonction de leur motivation et de leur capacité à entrer en emploi. Une des agences offre également des stages en agence (pour le moment un seul jeune est concerné). Une des agences organise toutes les semaines une session de recrutement collectif : la chargée de relation entreprises (CRE) présente un certain nombre de CV pour un recrutement sur un ou deux postes ; l'agence d'intérim présélectionne un certain nombre de jeunes et les reçoit. Toutes les semaines la CRE récupère par téléphone ou e-mail l'ensemble des offres d'intérim, les met sur le portail jeunes mais dit toutefois filtrer les candidatures pour éviter les « mauvais castings ».

La même proximité est constatée entre la ML de PARC et le secteur intérimaire. La directrice de la ML travaillait de façon intense avec les agences locales d'intérim (notamment mise en place d'action de formation avec le FAF TT). Elle a étendu le parrainage des cohortes aux ETT. Sur ce territoire, 70 % des jeunes sont en intérim. On pourrait dire que les entreprises du secteur ont quasi externalisé leur politique de recrutement aux ETT qui elles-mêmes travaillent main dans la main avec la ML pour leur *sourcing*. La mission locale assure même un service de sélection des jeunes pour éviter de ne leur envoyer « que des bras cassés (...) ». Ils savent qu'on connaît à peu près leurs parcours, les capacités ou autre, donc ça les rassure. Et puis je pense qu'actuellement il y a un côté RSE, même pour eux » (directrice ML). Un travail analogue est organisé avec les CREPI (Centre Régional des Entreprises Partenaires de l'Insertion). Cet organisme vient une fois par mois à la mission locale et organise des *jobs dating*, de la préparation à l'entretien d'embauche, etc. La ML de CHATEAU cite également des contacts avec l'intérim dans le cadre d'un partenariat récent avec le FAF-TT régional.

**On constate donc de véritables accords partenariaux entre les ML et les agences d'intérim et ceux-ci se développent.** Les acteurs de l'intérim offrent des services complémentaires à ceux de la ML (parrainage, conseils, etc.) et organisent leur « sourcing » auprès des jeunes peu ou pas qualifiés *via* ces dernières. De leur côté, les ML « préqualifient » les jeunes, présélectionnent les plus motivés et assurent un suivi dans le temps. Il s'agirait ainsi d'un accord « gagnant-gagnant » tels que ceux évoqués par la directrice adjointe de la ML EGLISE. **L'offre de services est ainsi mutuelle et croisée, l'intérim offrant des lieux d'expérience, la ML offrant un service de prérecrutement et de suivi.**



### 3.3. D'autres cas de réseaux de coopération locaux

D'autres exemples ont été rencontrés de partenariats plus ou moins formalisés avec des employeurs locaux ou des acteurs économiques pour faciliter l'insertion des jeunes.

À CHATEAU, le modèle initial est celui de jeunes cherchant par eux-mêmes des stages, dans un contexte où les conseillers GJ connaissent assez mal le marché du travail local et sans lien avec l'équipe emploi. Certains employeurs importants du marché local du travail peu qualifié sont toutefois identifiés et coopèrent avec la ML, dans une logique citoyenne mais parfois aussi purement marchande. Un supermarché a été évoqué comme utilisant les stages par substitution à des contrats réguliers. Cette ML bénéficie d'un partenariat avec d'autres grandes entreprises dans le cadre de l'initiative « 100 chances, 100 emplois », créé en 2004 par Schneider Electric, d'abord sur Chalon-sur-Saône puis désormais dans plus de vingt bassins d'emploi. Il s'agit d'un réseau composé d'acteurs économiques locaux qui agissent en commun (selon une logique de cooptation). L'animation du réseau local est confiée à une entreprise. La première étape consiste à repérer des candidats. Ce repérage est effectué par les ML, Pôle emploi ou diverses associations locales. La seconde étape est organisée avec la ML, elle consiste en un travail de mobilisation et de présélection (rencontre avec des cadres d'entreprises, simulation d'entretien, accompagnement dans la formalisation d'un projet professionnel). Enfin des parcours vers l'emploi sont organisés, par le biais d'évaluation en milieu de travail, d'intérim, de stages de courte durée, avec un objectif d'emploi durable (ou de formation qualifiante). Sur CHATEAU, les pilotes locaux (Schneider, ERDF) travaillent en étroite collaboration avec les agences d'intérim locales. L'intérim est ici aussi conçu comme un intermédiaire de l'insertion et un partenaire de la ML. Ce dispositif à l'initiative d'entreprises privées repose au final sur les mêmes référentiels de médiation active et de *work first* que la GJ. **Les employeurs sont à l'initiative, ici aussi dans une volonté de RSE, mais aussi pour des raisons de sourcing et une volonté de bénéficier de prérecrutements externalisés.** Ces entreprises n'ont donc pas à être sollicitées par la ML puisqu'elles sont au lancement de l'action. Sur EGLISE, ce même dispositif existe mais a été confié à la Maison de l'emploi, en lien également avec une agence d'intérim.

Un partenariat comparable a été noté sur STADE, territoire avec un taux de chômage des jeunes très bas, peu voire pas de « grands comptes » (il s'agit d'un petit territoire rural, sans hôpital par exemple), et qui a fidélisé de nombreux employeurs privés dans une démarche de médiation. Un « réseau d'entreprises intégratrices » a été créé avec la Chambre des métiers. Une initiative commune a été lancée avec l'UIMM locale, baptisée « Réussir l'industrie ». Le constat est que malgré la prédominance de l'industrie dans l'emploi local (30 à 40 % selon le directeur de la ML), seules 9 % des immersions réalisées en 2015 ont été dans l'industrie. Cette initiative vise à sécuriser la relation en plusieurs phases et deux parcours : « découverte » (logique de promotion et sensibilisation aux métiers industriels avec des phases innovantes comme la « visite scénarisée » de l'entreprise, une simulation sur plateau industriel et incluant une immersion) ou « je m'engage » (débouché vers l'alternance). Ce partenariat s'appuie une fois de plus sur le FAF-TT (intérim).

D'autres formes de coopération ont été notées avec les Chambres de commerce et d'industrie, à CHATEAU ou EGLISE, mais restent davantage de l'ordre de l'aide à la prospection (la CCI contacte les entreprises) que d'une stratégie formalisée d'accompagnement vers l'emploi.

#### L'offre de service de la CCI à EGLISE

L'offre de service proposée par la CCI, à la demande insistante du président de la CCI, lui-même souhaitant répondre favorablement à celle du président du Conseil départemental et du Préfet, intervient au terme des 6 semaines d'accompagnement intensif, juste avant la phase d'immersion dans l'entreprise. Chaque cohorte se déplace à la CCI pour une réunion avec un chef d'entreprise qui

présente les perspectives économiques du département, sa fonction d'employeur, sa vision du monde du travail. Puis c'est au tour des jeunes de présenter rapidement leur projet professionnel avec un jeu de questions/réponses avec l'employeur. Si la personne en charge de ce parrainage collectif à la CCI se montrait très positive sur l'effet des séances sur les jeunes, il constate qu'au fil du temps le profil des jeunes a changé ce qui tendrait à dégrader la qualité du travail effectué au cours de cette journée de parrainage. Aujourd'hui, il souhaiterait que cette journée de parrainage intervienne plus tardivement dans le parcours des jeunes car ces derniers ne seraient pas prêts pour ce type d'exercice avec les chefs d'entreprise. Eux-mêmes afficheraient une motivation moindre pour se prêter à l'exercice. La CCI, ne voulant pas prendre le risque de dégrader son image institutionnelle auprès des entreprises, semble de plus en plus frileuse à l'égard de ce dispositif.

### 3.4. Le non-accès à l'IAE

Le secteur de l'IAE (insertion par l'activité économique) avait été considéré comme un secteur offrant des opportunités d'immersion pour les jeunes de la GJ. **Ces jeunes étant généralement considérés comme éloignés de l'emploi, la passerelle qu'est l'IAE avait initialement été vue comme pertinente et cohérente.** Rappelons que le secteur de l'IAE fonctionne selon le principe que « nul n'est inemployable » et insiste sur le rôle de la pratique d'un travail en complément d'un accompagnement social et professionnel, soit des références qui sont au cœur du projet de la GJ.

**Dans la logique d'expérimentation promue par l'État, plusieurs ML avaient ainsi placé l'IAE dans leur projet d'immersion.** Les structures de l'IAE (SIAE) offrent en effet un cadre adapté et ont l'habitude de recevoir un public en difficulté. Parmi ces structures, les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) sont considérés comme des lieux de remise en dynamique. Ces structures restent éloignées de l'emploi « classique » mais ont des effets sur la confiance en soi, comme l'ont montré différentes études longitudinales.<sup>62</sup> Les ACI comme les autres SIAE sont des lieux de production reconnus et adaptés pour mettre à jour des difficultés éventuelles, dans la logique même « itérative » promue par le référentiel de *work first*. Sur le département d'EGLISE, la Direccte avait ainsi autorisé des contrats de quatre mois, soit le minimum en matière de contrats à durée déterminée d'insertion (CDDI). Ainsi, sur une année, trois jeunes pouvaient ainsi se succéder sur ces contrats de quatre mois. L'expérience à EGLISE comme sur d'autres territoires a obtenu un bilan positif aux yeux des acteurs. Les immersions dans l'IAE fonctionnaient justement selon la logique de « sas » qui est promue par l'IAE.

**Après différents attermolements et des allers-retours entre l'administration centrale et les Direccte sur le terrain, l'État a fini par poser l'interdiction d'utiliser certaines structures de l'IAE dans le cadre des immersions.** C'est le dernier Questions-Réponses en date de mars 2016 (soit plus de deux ans après le lancement du dispositif) qui précise les règles. Seules les entreprises temporaires d'insertion (ETTI) et les entreprises d'insertion (EI) peuvent être utilisées dans le cadre de CDDI avec une durée maximale (4 mois ou 150 heures pour les ETTI). Les ACI ainsi que les associations intermédiaires « ne sont donc pas ouverts aux jeunes en Garantie jeunes. » L'explication de la DGEFP est que seules les EI et ETTI en raison de leurs « modèles économiques les plus proches d'une activité productive et commerciale » peuvent être utilisées.

Plus fondamentalement, l'État a privilégié la mise à l'écart des structures les plus « sociales » de l'IAE au motif du risque de double financement (à la fois *via* la GJ et le financement des postes en IAE). **Cela a provoqué un mécontentement important au sein du réseau des ML. C'est le sens de l'expérimentation qui est interrogé.** Les acteurs locaux, avec des Direccte facilitantes, avaient entrepris de faciliter les relations entre les SIAE et la GJ. Ces expérimentations locales sont de facto

<sup>62</sup> Références

interdites dans l'expérimentation nationale. Ensuite c'est le ciblage même de la mesure qui pose question. La GJ s'adresse aux jeunes les plus vulnérables, mais le secteur de l'IAE précisément conçu pour les personnes les plus vulnérables lui est fermé. « *On pense que les jeunes vont tous aller en CDI et pas en IAE* », ironise le coordinateur GJ à MUSEE. L'État se replie sur des considérations financières et une rationalité bureaucratique au détriment des atouts de l'IAE. Certains jeunes qui seraient entrés dans une structure de type ACI doivent désormais « choisir » entre le maintien de ce contrat GJ ou le maintien dans l'IAE.

Cette nouvelle jurisprudence est assez généralement contestée par les ML et certaines Direccte au contact du terrain.

### **3.5. Quelles médiations possibles avec les employeurs ? Les supports d'intéressement des ML**

La mise en œuvre des EAV avait donné à voir une certaine capacité de négociation avec les employeurs, en amont du recrutement. Celle-ci était fondamentalement basée sur ce que nous désignons « support d'intéressement » de l'employeur. L'idée renvoie aux « rapports d'intéressement » (Eymard-Duvernay, Marchal, 1994) entre intermédiaires et employeurs, c'est-à-dire la prise en compte de l'intérêt des personnes qu'il s'agit de mobiliser dans le cadre de négociations. Avec l'expérience des EAV, les services emploi des ML ont eu à négocier le contenu de l'emploi aidé avec les employeurs ; il s'agissait de « qualifier » l'offre proposée par un employeur en un contrat intégrant un suivi régulier avec la ML, une visée de qualification, bref une démarche de co-construction du contenu du poste chez l'employeur, l'impliquant véritablement dans la démarche. Pour obtenir l'aide publique assez importante (75 % pour les employeurs publics ou associatifs contre 35 % dans le privé), les employeurs doivent entrer dans une logique de négociation elle-même explicitement définie et détaillée par les textes de mise en œuvre du dispositif. Les équipes emploi se sont mises à effectuer des bilans en entreprise, ce qui a permis de développer de nouveaux savoir-faire. **Les EAV offrent ainsi un véritable support d'intéressement aux entreprises, qui permet d'augmenter la capacité de négociation des ML.** L'employeur sollicite la ML pour bénéficier d'un EAV ; en retour, la ML est en mesure de négocier avec l'employeur le contenu de l'emploi et d'évoquer le rôle de l'entreprise comme lieu d'insertion. Pour reprendre la distinction opérée par Eymard-Duvernay et Marchal (1994, 1997), un « régime de négociation » dans lequel « les compétences apparaissent alors comme un résultat de l'appariement et non comme un préalable » (Marchal, Bureau, 2009) peut s'établir dans certaines situations. Dans d'autres situations, l'intermédiaire de l'emploi a une capacité de négociation plus faible, notamment quand il est contraint par les objectifs à réaliser, ce qui amène à réduire les attentes envers les employeurs ; cette capacité de négociation est également réduite quand les conseillers emploi sont insuffisamment formés à entreprendre de tels rapports d'intéressement avec les employeurs. Dans ces situations, la négociation est affaiblie et les critères posés par l'employeur l'emportent.<sup>63</sup>

L'action de négociation des intermédiaires de l'insertion se situe alors entre les deux formes repérées par Delfini et Demazière (2000). **D'un côté, une négociation peut se réaliser de façon avancée, au cours de laquelle les intermédiaires pèsent sur la définition des postes.** L'intermédiaire se situe dans un rapport d'expertise avec l'employeur et cherche à « avoir une valeur ajoutée ». Il se place dans une véritable « offre de service » envers les entreprises et les demandeurs d'emploi. Dans ce schéma idéal-typique, les acteurs « tirent leur légitimité » non de leur rôle d'interface entre offre et demande, mais du fait d'être inséré localement dans un territoire, au plus près des employeurs, avec lesquels ils peuvent co-construire les offres. Ce travail permet de négocier en amont

---

<sup>63</sup> Voir notre rapport sur les EAV (Farvaque, Messaoudi, 2013). Voir aussi Farvaque (2016) « Des médiations actives sur le marché du travail des jeunes non qualifiés ? La capacité de négociation des intermédiaires en question », Colloque « Les dynamiques du marché du travail non qualifié. Médiations, valorisations, sélections », CSO, Sciences Po, 9 juin.

l'offre, au moment de la prise d'offre (et non en aval, lors de sa réception). Ceci correspond au référentiel de la médiation active promu par les concepteurs de la GJ.

**D'un autre côté, la négociation peut se tenir mais dans un registre affaibli, dans lequel – au mieux – l'intermédiaire peut espérer modifier les standards utilisés par le recruteur.** Il s'agit de tenter d'« assouplir les critères de sélection des candidats en s'appuyant sur les aides publiques à vocation contre-sélective » dans une stratégie de défense des plus faibles. Cette seconde logique est moins une logique d'expertise *en direction des entreprises*, qu'une logique de justice sociale, *en direction des demandeurs d'emploi*. C'est ici davantage le service rendu aux demandeurs d'emploi qui est valorisé, plus que le service rendu aux entreprises. L'action de l'intermédiaire est davantage bornée et entre dans un cadre finalement assez « planifié » (Eymard-Duvernay, Marchal, 1997).

**Dans le cadre de la mise en œuvre des EAV, ce que l'intermédiaire a à faire valoir dans cette négociation tient en deux dimensions : d'un côté, le bénéfice possible pour l'employeur d'aides publiques (soit un rapport économique), de l'autre la connaissance des publics (soit un rapport social).** L'employeur sollicite la ML pour bénéficier d'un contrat aidé, en retour une négociation s'installe dans laquelle l'intermédiaire fait valoir sa connaissance des publics, fondement possible de toute négociation des critères de recrutement. Il y a bien un double support d'intéressement.

**Dans le cadre de la GJ, ce support d'intéressement ne tient qu'à la connaissance des publics, c'est-à-dire à la dimension sociale de l'échange avec l'employeur. Les employeurs ne sollicitent pas la ML en amont pour bénéficier de subventions à l'embauche ; il faut donc construire autrement le rapport d'intéressement.** Les ML doivent *aller vers* les employeurs locaux (alors que ceux-ci viennent spontanément auprès des ML pour bénéficier des emplois d'avenir). L'idée de la médiation active est que la ML peut parvenir à « intéresser » les employeurs en leur proposant une offre de service en matière de recrutement, en particulier les petites entreprises qui n'ont pas de démarche RH formalisée. Nous constatons que les ML ne réalisent pas ce travail de prospection – d'ailleurs le terme a même été étonnamment disqualifié dans la doctrine diffusée dans le cadre des formations, « *nous ne sommes pas des prospecteurs-placiers* » affirment ainsi la coordinatrice de la GJ à CRECHE (également « démultiplicatrice » de la formation DGEFP) ou la directrice de la ML EGLISE. Soit ce sont les jeunes qui amènent de nouvelles entreprises à la ML. À elle ensuite de parvenir à dépasser le registre « citoyen » de l'employeur faisant un geste pour les jeunes et poser un rapport d'intéressement avec elle. Soit des partenariats sont déjà formalisés avec les employeurs locaux, notamment les entreprises d'intérim, par le biais desquels les entreprises confient leur « sourcing » à cet intermédiaire.

**Quand ces partenariats existent, la ML parvient véritablement à entreprendre une action de confiance avec les employeurs, basée sur la « connaissance » des jeunes.** C'est ce que l'on a vu dans les paragraphes précédents. Dans un contexte d'incertitude sur le recrutement et de dysfonctionnement du marché liés aux problèmes d'information, les intermédiaires « mettent en forme » les demandeurs d'emploi, c'est-à-dire contribuent à les valoriser ou les qualifier autrement auprès des employeurs de façon à réduire ces incertitudes, et offrent un service gratuit aux entreprises.<sup>64</sup> Ils contribuent à rendre crédibles les engagements en les insérant dans des dispositifs de confiance. **La ML « garantit » la qualité de certains jeunes et permet aux coopérations locales de se baser sur une économie de la qualité, réduisant les incertitudes sur les singularités<sup>65</sup>.**

---

<sup>64</sup> « On a tendance à sous-estimer leur [les intermédiaires de l'emploi] rôle dans une période de chômage massif, où le volume global d'emplois semble être le seul paramètre pertinent. C'est ne pas voir que la qualité des transactions a des répercussions sur leur volume : les dysfonctionnements du marché réduisent les échanges, comme l'analyse économique l'a montré de multiples façons. (...) les développements les plus récents de l'économie portent leur attention sur [des] types de dysfonctionnements liés à des problèmes d'information. L'étude des intermédiaires du marché prend tout son sens dans cette perspective : ils jouent un rôle important dans la mobilisation de l'information utile pour les échanges » Bessy C. et Eymard-Duvernay F. (dir.), 1997, *Les intermédiaires du marché du travail*, Paris : PUF, p. vi.

<sup>65</sup> Karpik L., 1996, « Dispositifs de confiance et engagements crédibles », *Sociologie du travail*, n° 4, p. 527

La ML s'inscrit donc dans un rapport de confiance, que l'économie pourrait décrire comme un « jeu réputationnel ». La réciprocité des engagements engage des dispositifs de confiance qui sont pris entre grandeurs industrielles (meilleure planification des actes de recrutement), marchande (une offre de « sourcing » externalisée), civique (renvoyant à la responsabilité sociale des employeurs) et domestique (fondée sur des relations de proximité et interpersonnelles)<sup>66</sup>.

**Le support d'intéressement est alors basé sur la capacité à ce que « l'intermédiaire serve de garant ».** La construction du réseau et sa « solidité » sont fondamentales, dans la mesure où la « qualification de la personne reste dépendante du réseau qui la soutient »<sup>67</sup>. Comme le dit ce responsable à la ML de EGLISE, l'expérience accumulée avec les EAV a véritablement permis de démontrer cette fonction de connaissance et de garantie offerte par les ML.

*[Les EAV] ça a été aussi une vraie aubaine, pour nous. (...) Les employeurs, on le voit avec le temps aujourd'hui, se tournent de plus en plus vers nous, parce qu'ils ont bien compris que nous, on n'a pas le portefeuille de Pôle emploi non plus, ce n'est pas pareil, mais nous on cible mieux, en tout cas je dirai les profils qu'attendent les employeurs. Pour faire un parallèle avec Pôle emploi..., il y a une offre d'emploi, Pôle emploi va orienter 30, 40 personnes sur l'offre d'emploi. Il y a peut-être une ou deux personnes qui en profitent. Nous, sur la même offre d'emploi, on va peut-être prescrire l'offre d'emploi à deux ou trois jeunes, en tout cas les deux ou trois jeunes ils ont le profil, et ils sont prêts. Il y a eu aussi cette reconnaissance de la part des employeurs, du travail qui est fait par les missions locales, de s'apercevoir qu'on est... voilà, on connaît bien nos jeunes. Et lorsqu'un employeur reçoit des jeunes orientés par la mission locale, ils voient que..., voilà, il y a quelque chose à faire. (responsable antenne, ML EGLISE)*

Dans le cas où ce sont les jeunes qui obtiennent par eux-mêmes des stages, un contact peut s'établir avec de nouvelles entreprises. À certains endroits, cette extension du réseau par les jeunes atteint ses limites. Les jeunes chercheraient toujours les mêmes métiers : « vente, espaces verts, petite enfance... » (CGJ ML ECOLE).

*Ils ont très peu de connaissance des autres métiers qui pourraient exister, et pourtant on les incite à découvrir d'autres métiers via les PMSPM. Souvent je leur dis : vous pouvez trouver n'importe quel stage du moment que c'est dans une entreprise, une curiosité, vous avez envie de tester même si vous savez très bien que vous ne le ferez jamais. On a une jeune qui a été chez un vétérinaire pour faire assistante vétérinaire, il faut le bac pour faire cette formation, elle ne l'a pas. Elle a dit qu'elle ne voulait pas être assistante vétérinaire mais elle aime bien les animaux, donc je lui ai dit : vas-y. (directeur ML ECOLE)*

Pour continuer sur cet exemple, ce vétérinaire a embauché cette jeune fille en stage sur des motivations uniquement citoyennes. « Les employeurs ils ont beaucoup de demandes notamment via les stages de découverte de 3<sup>ème</sup> des collègues, ils ont l'habitude, ils sont très sollicités. (...) [Ils souhaitent] donner la possibilité aux jeunes, une chance. Les jeunes sont bien accueillis quand ils vont voir les employeurs » (directeur ML ECOLE). Il n'y a pas eu de rapport d'intéressement, la ML ne s'est pas placée en offre d'un service de médiation.

À d'autres endroits, c'est ceci qui se passe. Un artisan-fleuriste à CHATEAU a été contacté par un jeune de la ML. Il est également président du conseil d'administration du centre commercial où son

---

<sup>66</sup> Nous renvoyons aux travaux de Laurent Thévenot sur les dispositifs de confiance dans le contexte des politiques d'emploi. Voir Thévenot L., avec J.-B. de Foucauld, 1995, « Evolution des politiques sociales et transformation de l'action publique », in Cahiers du CEE, 34, *Les politiques publiques de l'emploi et leurs acteurs*, p. 323.

<sup>67</sup> « Dans une telle démarche, tous les moyens sont bons et la construction du réseau se fera sur un mélange hybride de sympathies personnelles, d'appartenances sociales communes, de proximité idéologique et d'intérêts économiques partagés. C'est alors la personne de l'intermédiaire qui ouvre au demandeur d'emploi l'accès au réseau, sans qu'il soit nécessaire d'argumenter sa qualification, puisque l'intermédiaire sert de garant. La limite de cette démarche est que la qualification de la personne reste alors totalement dépendante du réseau qui la soutient. Elle dépend donc en particulier de l'étendue et de la solidité de ce réseau ». Baron C., Bureau M.-C., Leymarie C., Nivolle P., (1995), p. 220, souligné par nous.

magasin est installé. Il nous explique qu'il ne connaissait pas la ML mais que désormais un contact positif s'est établi. Il a relayé ce contact auprès des autres enseignes du centre commercial, qui incluent désormais la ML dans leurs méthodes de recrutement, ce qu'aucune ne faisait auparavant. Il a également parrainé deux cohortes de jeunes et a recruté sous forme de PMSMP. « *On a un public [avec la ML] qui est plutôt intéressant, avec des jeunes qui ont envie. Ce sont des jeunes tombés de cheval, on va servir d'étrier* » (employeur, CHATEAU). Cet employeur combine une logique citoyenne avec une démarche plus stratégique de constitution de vivier. « *Certains jeunes ont été reboostés, on les a aiguillés* ». Toutefois, l'activité économique ne lui permet pas d'envisager de recrutement et donc il n'attend pas d'offre de service sur cette question du recrutement. Il apprécie le fait d'avoir un « interlocuteur » avec la ML, à la différence de Pôle emploi où la relation est moins interpersonnelle. « *Pôle emploi a un système de tri automatique. On préfère passer par Le Bon Coin* ».

Deux autres employeurs du territoire (un restaurant exotique et un magasin discount de vêtements) apprécient également la relation avec la ML, qui s'est établie par l'entremise de jeunes en recherche de stages. Les jeunes envoyés ont des qualités et les employeurs ont désormais établi un rapport de confiance avec la ML. Ils ne sont cependant pas en mesure de recruter en raison de la conjoncture. Les solliciter et les intéresser sur la question du recrutement n'est donc pas pertinent. Ces deux employeurs disent avoir rencontré des jeunes compétents qu'ils seraient en mesure de recruter si leur situation économique le permettait. Une enseigne de la moyenne distribution nous évoque en revanche de grandes difficultés de recrutement ; ce magasin a plusieurs postes à pourvoir, à différents niveaux de responsabilité et est en attente d'une offre de service des intermédiaires de l'emploi. Un premier stage avec un jeune envoyé par la ML s'est mal passé, mais la responsable ne leur en tient pas rigueur. Elle s'interroge sur le manque de volonté des demandeurs d'emploi. La ML nous a transmis les coordonnées de cette entreprise mais n'est pourtant pas dans une logique proactive envers elle.

D'autres ML évoquent la constitution de viviers par les employeurs locaux. L'offre de service en matière de prérecrutement peu qualifié comme dans la grande distribution ne date pas de la GJ à la ML CHATEAU (grande ville avec nombreuses grandes enseignes) ou à MUSEE : « *On propose ce service, on dit aux employeurs que normalement, on connaît les jeunes, mieux que Pôle emploi ; ils ont un référent qu'ils peuvent solliciter rapidement* » (coordinateur MUSEE) ; « *on leur dit [aux employeurs] que ces jeunes ont envie* » (idem).

**C'est donc essentiellement le rapport d'intéressement fondé sur la confiance et la médiation qui fonctionne – médiation au sens de possibilité d'intervention de la ML si la relation d'emploi se passait mal ou si le jeune rencontrait différents problèmes dans la situation de travail.** La médiation qu'offrent les ML ne « désigne pas une stratégie d'appariement mais renvoie, plus classiquement, à la gestion et à la résolution des problèmes susceptibles d'émerger dans la relation d'emploi (absentéisme, retards, difficultés relationnelles...). »<sup>68</sup> **Loin de toute normativité qui réduirait l'intérêt de ce type d'offre de service, certes moins ambitieuse que ce qui est promu par le référentiel de médiation active, ces services de « médiation » centrés sur l'intervention en cas de problème correspondent à une prestation réaliste et à des attentes des employeurs.** « *La première semaine en entreprise, ça se passe bien, la deuxième semaine ça les gave* », dit le directeur de la ML ECOLE. « *Nous travaillons toujours avec les mêmes boîtes, elles prennent jusqu'à ce qu'il y ait un problème* », poursuit-il. La ML se place en garant de la qualité des jeunes. Le travail de « débroussaillage » réalisé avec les jeunes permet d'éviter que la situation n'explose, comme l'évoque la directrice ci-dessous en termes imagés.

<sup>68</sup> Nous citons ici une remarque formulée dans le rapport du groupe de travail TARMAC sur la médiation active. Les rapporteurs y définissent une stratégie de médiation active fondée sur la capacité d'agir avec l'employeur sur la stratégie d'appariement. Ils notent que la relation avec les entreprises s'est fortement développée avec la mise en place du « référent CIVIS ». L'annexe 2bis de la circulaire DGEFP n°2005-09 du 19 mars 2005 relative à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes définit le rôle de ce conseiller qui est destiné à couvrir le champ de la relation emploi ; toutefois les relations avec l'entreprise n'y sont donc vues que sous l'angle de la « médiation » et non de la « médiation active ».

*Pour nous la GJ c'est quand même, auprès de l'entreprise, une image de... d'une certaine garantie que le jeune, il est préparé. C'est-à-dire que, quand on le présente à l'entreprise, le jeune est préparé, on a élagué, on a débroussaillé un certain nombre de choses (...), ça ne devrait pas trop péter entre les pattes de l'employeur » (directrice PARC)*

## CONCLUSIONS

Les missions locales « savent faire » en matière de médiation avec les entreprises, mais n'ont pas opérationnalisé le concept complexe et parfois conçu comme abstrait de la médiation active. **Les ML proposent un support d'intéressement fondé sur la connaissance des jeunes. Cette compétence a été renforcée avec la GJ, dans la mesure où l'accompagnement collectif permet de « mieux connaître les jeunes ».** « Notre richesse, c'est la connaissance des jeunes » dit un responsable de ML, « mais nous ne sommes pas des experts en recrutement ». **La relation avec le jeune est elle aussi renforcée, ce qui accroît la légitimité des conseillers à continuer à les « coacher » pendant leur contrat d'engagement d'un an.**

**En revanche, les relations avec les entreprises sont moins organisées par les équipes de la GJ,** la GJ étant gérée par des conseillers qui ont une faible expertise en matière d'emploi et de relations avec les entreprises. Sauf certains cas qui ont été mis en avant, les équipes de la GJ n'ont que peu de relations organiques avec les équipes emploi au sein des missions locales. Or celles-ci ont acquis une expertise avec les entreprises, elles ont développé un réseau d'entreprises grâce aux Emplois d'avenir (sur sollicitations de ces dernières plus que par prospection) et ont accumulé un savoir-faire pratique en matière de négociation avec les employeurs sur les critères de recrutement. Ce savoir-faire de négociation se situe entre une logique d'expertise (offre de service auprès des employeurs) et une logique de justice sociale (offre de service auprès des jeunes), pour reprendre Delfini et Demazière cités plus haut.

**Avec la GJ, la relation à l'entreprise n'est pas transformée, c'est davantage la relation aux jeunes qui l'est.** D'un côté, pour reprendre des propos entendus sur le terrain, « les entreprises on les connaît », mais de l'autre, « les jeunes, on les connaît mieux ». Cette absence de prospection, paradoxalement encouragée par les concepteurs de la mesure, est compensée par les démarches des jeunes vus comme les « ambassadeurs » de la ML. La ML intervient en contrepoint pour assurer ces employeurs, les sécuriser. Les employeurs contactés dans ce cadre de démarches autonomes par les jeunes sont sursollicités (par les demandes de stages de collégiens, de lycéens professionnels, etc.) mais jouent le jeu en raison de dimensions citoyennes ; nulle part la relation à l'entreprise ou l'obtention d'immersions n'a été évoquée par les ML comme une difficulté, ce qui nous a surpris. **Ces relations restent néanmoins des relations à un coup, avec peu de capitalisations.** « Il y a peu d'immersions qui débouchent sur des emplois » dit un directeur de ML. Cependant, ce regard mérite d'être pondéré, dans un sens plus favorable au dispositif. Avec la GJ, une partie des jeunes parvient à convertir ces immersions en emplois (certes atypiques et précaires) et une autre se redynamise grâce à des stages et périodes d'emploi (cf. Loison et al., 2016)<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> Pour reprendre Glayman (2015), les immersions et stages ont bien, d'abord, une fonction « didactique », liée à leur nature expérientielle ; « ils permettent d'apprendre autrement et d'autres choses en faisant, en observant et en réfléchissant. » Ils ont ensuite une forte fonction « socialisatrice » ; ils aident « des jeunes en formation initiale à mûrir, à devenir adultes et à s'intégrer dans la société ». Enfin, une fonction professionnalisante liée à « l'approfondissement du projet professionnel et à la préparation de la future insertion de jeunes diplômés. » Il faut toutefois être prudent face au « mythe de l'immersion » : il suffirait de tremper les jeunes dans le bain de l'entreprise, un peu comme il suffirait de tremper la souris verte dans de l'huile et de l'eau pour qu'elle en ressorte en escargot tout chaud, plaisante l'auteur. Ceci « repose sur une double erreur : une erreur de diagnostic des causes des difficultés d'insertion des jeunes et une erreur sur les potentialités des stages. ». Glaymann D. (2015), « Quels effets de l'inflation des stages dans l'enseignement supérieur ? », *Formation emploi* 1/2015 (n° 129) , p. 5-22.

**Plus efficaces sont les « réseaux de coopération »<sup>70</sup> structurés autour de partenariats formalisés, fondés sur des rapports d'intéressement au croisement des grandeurs citoyennes, industrielles, marchandes et domestiques.** Le renforcement des chances d'insertion et d'accès à l'autonomie des jeunes dépend ainsi principalement de la « construction des maillages socio-institutionnels entre univers productifs et champ de l'insertion », autant voire plus que des caractéristiques singulières des personnes.<sup>71</sup> L'action des intermédiaires ne saurait n'agir que sur ces dernières (par le biais du *coaching*) sans agir sur ces maillages locaux, même si – intuitivement – ce rôle du *coaching* et de l'accompagnement a un impact en termes de confiance et de remobilisation. Dans le champ des maillages socio-institutionnels locaux, nous avons souligné la place importante de l'intérim, qui devient un intermédiaire de l'insertion bénéficiant du *sourcing*, de la préparation à l'emploi et de la sécurisation « sociale » offerte par les ML. De grandes entreprises, en lien ou non avec des acteurs collectifs (CCI, UIMM, etc.) ont aussi vu l'intérêt de formaliser des coopérations avec les ML. Ces dernières revendiquent la connaissance des singularités des jeunes demandeurs d'emploi, par opposition (certainement discutable) avec les agences locales de Pôle emploi qui ne connaissent pas leurs demandeurs d'emploi et ne peuvent apparier efficacement.

**La GJ n'a pas transformé la relation à l'entreprise, mais les ML conservent toutefois l'acquis accumulé avec les expériences passées.** « *On n'aurait pas eu cette réflexion sur la relation entreprise il y a quatre ans* » dit le directeur de la ML STADE, c'est-à-dire avant les EAV. « *Pôle emploi ne nous laissait pas accéder aux entreprises* ». **Il est ainsi dommage que la mise en œuvre de la GJ se soit faite à distance des savoir-faire accumulés par les conseillers relations entreprise.** S'il n'y a pas eu de transformation de la relation avec l'entreprise, donc, il n'y a pas eu non plus de dégradation, seulement le constat que les deux « process » ne se sont pas croisés.

---

<sup>70</sup> Voir les travaux de Simon Wuhl, plaidant pour une forte connexion entre la sphère de l'insertion et la sphère productive. S. Wuhl (2002) *L'égalité. Nouveaux débats*, PUF, 2002 ; « Quelles politiques d'insertion ? la relation insertion / production », texte non daté, disponible sur : [http://www.simonwuhl.org/5.html#\\_ftn1](http://www.simonwuhl.org/5.html#_ftn1).

<sup>71</sup> Gouzien, A., (2009), « Pénurie de main d'oeuvre et dispositifs localisés d'insertion dans les pêches maritimes en Bretagne », *Travail et Emploi*, N° 119, juillet-septembre, n° 23-35, p. 34.





## Partie 6

# CONTRAINTES ADMINISTRATIVES ET DE REDEVABILITÉ : L'IMPACT SUR LE TRAVAIL RÉEL ET LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DES ML

---

Cette dernière partie insiste sur les contraintes rencontrées dans le travail des conseillers de la GJ. **Dès que l'on s'intéresse au travail réel, on est frappé par la place importante et croissante des tâches administratives et l'emprise de la logique de redevabilité** (ou *accountability*). Les prescriptions en la matière, c'est-à-dire les tâches que l'on demande aux équipes de réaliser, n'ont cessé de s'accroître sans qu'il y ait eu de réflexion sur la capacité des travailleurs à les absorber. La question posée est donc celle de l'équilibre entre ces nouvelles contraintes et les ressources mises à disposition des salariés pour y répondre. Ces ressources sont avant tout d'ordre organisationnel : nouvelle répartition du travail, objectifs revus, moyens supplémentaires, équipements de travail revus, etc. En cas de déséquilibre entre les contraintes posées sur le travail et l'insuffisance des ressources pour y faire face, l'organisation du travail peut mettre le salarié en situation de risque psychosocial. D'un point de vue théorique, celui-ci peut répondre à ces risques par des stratégies de « coping », c'est-à-dire des stratégies pour faire face aux difficultés rencontrées : revoir sa propre organisation temporelle, en réduisant ses pauses ou en allongeant ses journées, réduire la qualité de son travail, procéder à de la « triche » (ne pas remplir ses tâches correctement ou reporter un travail non-fait sur les collègues), etc.

Le bilan réalisé par le SGMAP constate également une « charge administrative lourde » à différents niveaux de la « chaîne de valeur », soit de la préparation des cohortes aux contraintes de *reporting*.<sup>72</sup> Notre propre analyse vient confirmer en tout point ce diagnostic et insiste sur les effets négatifs sur l'engagement des conseillers dans leur travail. Lors de nos enquêtes de terrain fin 2015 et début 2016, nous avons entendu à plusieurs reprises le même besoin s'exprimer : celui de « souffler ». « *Plus ça va, moins on a de temps* », « *on ne fait plus que ça* »... L'empiètement des tâches administratives sur les tâches d'accompagnement entraîne un risque de fatigue au travail et de qualité empêchée.

### 1. DES CONTRAINTES ADMINISTRATIVES CROISSANTES ET DES RÈGLES CHANGEANTES

Les contraintes administratives sont liées à l'ampleur des éléments de *reporting* et au cadre fixé pour l'enregistrement de ces données. Le financement des ML par l'État, de 1 600 € par jeune, est lié au respect d'objectifs qualitatifs (sorties positives ou volume d'immersions durant le parcours) et d'obligations de *reporting*.

---

<sup>72</sup> SGMAP, Déploiement de la Garantie jeunes, Diagnostic, 2015.

### Un financement des ML par objectifs

Les ML bénéficient d'un crédit d'accompagnement de 1 600 € par jeune entré dans le dispositif. Le versement de cette somme est conditionné par l'atteinte de plusieurs objectifs :

- un objectif quantitatif (70% du financement) : c'est un objectif annuel d'entrées de jeunes en Garantie jeunes ;
- des objectifs qualitatifs (20% du financement) : ces objectifs s'apprécient de la manière suivante :
  - o le jeune doit avoir suivi un accompagnement de 12 mois dans le cadre de la Garantie jeunes (18 mois en cas de réalisation d'une mission de service civique au cours de l'accompagnement en Garantie jeunes) ;
  - o la sortie du jeune doit être considérée comme « positive », c'est-à-dire que le jeune peut alternativement :
    - être en emploi à l'issue des douze mois d'accompagnement (ou de 18 mois dans le cadre de la réalisation d'une mission de Service Civique) ;
    - être en formation professionnelle qualifiante ou diplômante dans le cadre de la formation initiale ou continue à l'issue des douze mois d'accompagnement (ou de 18 mois dans le cadre de la réalisation d'une mission de Service Civique) ;
    - avoir créé une entreprise à l'issue des douze mois d'accompagnement (ou de 18 mois dans le cadre de la réalisation d'une mission de Service Civique) ;
    - avoir été en situation professionnelle pendant au moins 4 mois, dont 80 jours effectivement travaillés, au cours des douze mois d'accompagnement (hors renouvellement) (ou de 18 mois dans le cas d'un renouvellement et dans le cadre de la réalisation d'une mission de Service Civique). La mention des 120 jours de date à date précisée dans l'instruction financière et correspondant au moyen existant de comptabilisation des jours dans le SIMILO n'est plus d'actualité, seule la comptabilisation des 80 jours effectivement travaillés prévaut pour déterminer si cet objectif est atteint.
- des obligations de *reporting* (10% du financement) : ce sont des obligations de collecte des données et de stockage des pièces justificatives.

Ne sont pas considérées comme des situations professionnelles le bénévolat, le service civique ou les travaux d'intérêt général.

Source : Questions/réponses n° 4 – 18 mars 2016

De plus, pour les missions locales situées sur des territoires éligibles à l'IEJ, le fonds social européen rembourse à l'État un forfait de 3 600 €(accompagnement + allocation) par jeune bénéficiaire en sortie positive, après contrôle du service fait, qui est réalisé par la DGEFP. « Ainsi, l'exhaustivité et la qualité des données communiquées à la DGEFP sont indispensables afin de garantir le niveau des financements européens qui conditionne le déploiement de la Garantie jeunes ». <sup>73</sup> Les ML ont ainsi l'obligation de procéder à la collecte des données et à l'archivage numérique des pièces justificatives utiles. Tous les territoires, qu'ils soient « territoires IEJ » ou non, ont à procéder à cette traçabilité. Une note de fin juillet 2015 est venue préciser ces nouvelles exigences. Des formations ont été réalisées pour accompagner les ML dans la mise en œuvre de ces nouvelles instructions.

Depuis septembre 2015, la numérisation s'opère par le biais d'un portail qui est une « réplique » informatique du portail « Ma Démarche FSE » utilisé comme interface habituel pour les institutions bénéficiant de financements européens. Nous avons compris que cette réplique était nécessaire pour homogénéiser la procédure de l'ensemble des ML, sur les territoires IEJ ou non.

Cette procédure de rassemblement de toutes les pièces et de leur numérisation est lourde et intense. Ce sont surtout les pièces justifiant de l'accompagnement et des expériences du jeune qui représentent la charge la plus volumineuse.

En général, les pièces à l'entrée au dossier sont disponibles, conservées ; c'est de plus le jeune qui participe lui-même à leur obtention, ce qui peut conduire à des phénomènes de déperdition (abordés

<sup>73</sup> Note DGEFP relative au processus de contrôle et de gestion de la GJ pour 2015, 31/07/2015.

plus haut, § 3.4.). Ces différentes pièces (Cerfa, pièce d'identité, justificatifs divers) apparaissent nécessaires pour l'entrée dans un dispositif lié à une allocation monétaire. Pour les conseillers, la lourdeur tient donc à la fois de l'obtention de ces différentes pièces (mais cela est difficilement objectivable et, de plus, le jeune participe à cette tâche administrative) et à la numérisation de ces documents. Il faut respecter un nom d'enregistrement de ces pièces une fois scannées, du type AAAAMMJJ-NOM-P-identité.pdf. Le document d'instruction le plus récent, en date du 31 juillet 2015, fait apparaître de nouvelles exigences (comme celle d'obtenir une copie de la pièce d'identité en cas de tiers hébergeant le jeune) qui n'avaient jusque-là pas été posées.

Mais ce sont les pièces « attestant de la réalité de l'accompagnement par la ML » et celles « justifiant la sortie positive du jeune » qui représentent la charge la plus lourde. Pour ce qui est de l'accompagnement, les ML doivent remplir et scanner les trois fiches de progression complétées à l'entrée, à mi-parcours et à la sortie du dispositif (chaque fiche fait deux pages soit 18 pages à remplir au total). Pour ce qui est de l'évaluation des sorties, cela dépend de la situation du jeune au terme des douze mois :

- Si le jeune est en emploi : Contrat de travail ou fiche de paye et attestation de l'employeur que le jeune est bien en emploi (modèle fourni par l'administration)
- S'il est en formation continue : attestation de l'inscription et attestation de l'organisme que le jeune est bien présent
- Si le jeune n'est pas en emploi ou en formation à la sortie, il faut prouver qu'il a bien passé 80 jours de situation professionnelle sur l'année. Pour cela sont réclamés *tous les contrats ou conventions justifiant ces expériences (Cerfa PMSMP ou contrats de travail), tous les bilans de mises en situation professionnelle et leurs annexes*, et un tableau récapitulatif... Les bilans de mises en situation font deux pages tandis que l'annexe demandée correspond à un tableau de présence indiquant les jours, heures de début et de fin des expériences (fig. ci-dessous). Le caractère infantilisant de ce type de documents a été pointé.

ANNEXE AU BILAN DE MISE EN SITUATION EN MILIEU PROFESSIONNEL (à dupliquer pour chaque période d'immersion):  
 Tableau de suivi de la présence  
 Nom du bénéficiaire : \_\_\_\_\_ Structure d'accueil : \_\_\_\_\_

Semaine du ...../...../..... au ...../...../.....

Jour	Date	Heure début	Heure fin	Commentaires éventuels
lundi	...../...../.....	..h.	..h.	
mardi	...../...../.....	..h.	..h.	
mercredi	...../...../.....	..h.	..h.	
jeudi	...../...../.....	..h.	..h.	
vendredi	...../...../.....	..h.	..h.	
samedi	...../...../.....	..h.	..h.	
dimanche	...../...../.....	..h.	..h.	

Ce qui représente sur la période un nombre total de jours de présence en PMSMP de : ..... jours

Co-signatures :

Responsable du suivi dans la structure	Jeune bénéficiaire

Plusieurs ML se plaignent ainsi de la **charge conséquente de ce suivi administratif massif et en décalage avec la logique d'expérimentation**. « 90 pages numérisées par jeune, est-ce tolérable ? » interroge le directeur de la ML de STADE. Outre le temps passé à numériser ces docu-

ments, il faut prendre en compte le temps de récupération, de prise de contact avec les employeurs ou centres de formation, dans une logique infantilisante (prouver que le jeune est bien en emploi).

**De plus, ces nouvelles instructions ont un caractère rétroactif.** Les ML ont donc dû recontacter l'ensemble des employeurs ayant recruté ne serait-ce qu'une ou deux semaines pour obtenir ces éléments ! Cette charge de travail est inquantifiable. L'introduction de nouvelles règles rétroactives vient prescrire ces nouvelles tâches ; il est impossible d'y déroger sous peine de ne pas obtenir les financements publics. Comme l'indique le Question-Réponses du 4 mars 2016, à la question : « La note DGEFP date du 31 juillet 2015 a été connue début septembre par les conseillers GJ et les pièces demandées deviennent retro-obligatoires : que faire s'il est impossible de les récupérer ? », la réponse apportée est la suivante : « Dans la mesure du possible, il convient de réunir l'ensemble des pièces justificatives sans lesquelles la sortie positive ne pourra être constatée ni les obligations de *reporting* respectées ». La ML REPUBLIQUE témoigne sur ce point. Elle a réalisé, suite à la formation « Ma démarche FSE », que les émargements n'avaient pas souvent eu lieu pendant les mises en situation professionnelles. Il faut rappeler l'employeur pour régulariser. Ça ne se passe pas toujours bien...

**En plus de ces obligations « rétro-obligatoires », les règles elles-mêmes changent en cours de route.** Le FSE imposerait ainsi depuis peu un décompte non en jours mais en heures des temps d'expériences professionnelles réalisées par les jeunes. Il ne suffit plus de décompter les jours, il faut maintenant décompter les heures (cf. annexe ci-dessus). Ceci dégrade les relations avec les entreprises. Les ML du département d'ECOLE et REPUBLIQUE évoquent en commission départementale un problème de crédibilité et d'image avec les employeurs locaux.

Il faut prendre également en compte pour certaines ML l'emprise des **sollicitations permanentes de l'État**, en demande de chiffres, de précisions sur les fiches de liaisons des jeunes, etc. Sur certains départements comme celui de EGLISE et PARC, l'État a une volonté de reprise en main du dispositif et contrôle l'action des missions locales

*J'ai même ma collègue de PARC qui me dit : « De toute façon maintenant la DIRECCTE nous demande un truc, on répond dans les cinq minutes », je dis : « Oui, parce que ça fait deux ans qu'on a les fesses collées à notre chaise ». Et ce n'est pas normal, ce n'est pas normal. L'autre jour je faisais la réflexion à [la directrice adjointe], j'ai été sur une réunion dans un quartier, sur un centre social, je suis arrivée, je suis revenue, j'ai dit : « A part une personne, je ne connaissais plus personne autour de la table », ce n'est pas normal, en tant que directrice de Mission locale, ce n'est pas normal. Je ne dis pas que... les chargés de projets ne sont pas présents, mais du coup il y a des choses qui nous échappent, et ça ce n'est pas normal. C'est vrai que..., oui, la DIRECCTE maintenant ils nous envoient un truc, tac tac, dans les deux secondes..., c'est tout juste si le tableau, il ne faut pas qu'on l'ait déjà fait, rempli et renvoyé (directrice ML EGLISE)*

*Douze mails par jour ! Dix coups de fil ! Ils avaient toujours l'impression qu'on était là, en train d'attendre leur truc quand on répondait : on est en réunion, on ne peut pas vous donner les chiffres avant deux jours, c'était impossible à entendre (directrice ML PARC)*

Il convient également d'interroger la conversion des objectifs du dispositif en indicateurs de suivi et d'évaluation. **Les objectifs visent l'« autonomisation » du jeune et sa mise en expérience professionnelle. Or, plusieurs cas de mise en situation de travail considérés comme positifs par les conseillers, dans cette logique d'autonomisation, sont écartés de fait de l'évaluation.** Il s'agit du **service civique** notamment. Pour rappel le service civique est un engagement volontaire au service de l'intérêt général ouvert aux 16-25 ans et indemnisé. Ces missions font sens pour les jeunes qui y accèdent, pourtant elles ne peuvent être qualifiées d'expériences professionnelles ou de sorties positives. Ceci apparaît en contradiction avec la logique même du dispositif. L'acquisition d'expériences et l'autonomisation est réelle dans le cadre du service civique. Par ailleurs, nous avons déjà évoqué plus haut **le cas de l'IAE** (plus précisément des ateliers et chantiers d'insertion et des associations intermédiaires), qui offre également des expériences professionnelles réelles – c'est

le sens même de l'IAE ! – mais qui a été écartée des lieux d'expérience validant le suivi. Certaines ML réclament aussi de valoriser davantage le temps passé en formation et les éventuelles **périodes de stage** incluses dans les formations longues (actuellement non comptabilisées dans les 80 jours).

Enfin il faut interroger la réduction de l'objectif d'autonomie à des indicateurs d'emploi. Un objectif fortement valorisé par les ML, qui donne sens au parcours dans la GJ et permet un usage orienté vers le « futur » de l'allocation (Loison-Leruste *et al.*, 2016) concerne le financement du permis de conduire. C'est véritablement un enjeu d'autonomisation pour de nombreux jeunes en ML. L'obtention du permis de conduire représente un véritable élargissement des opportunités des jeunes dans ces parcours d'insertion. On peut l'analyser en termes d'expansion de leurs libertés d'agir. A l'inverse la non-possession du permis de conduire réduit ces libertés. Certaines ML de notre échantillon (ML CRECHE) innovent en proposant un service d'auto-école intégré. En tout cas il serait intéressant de considérer l'obtention ou la possession du permis dans les critères de suivi. Il s'agit d'un indicateur retenu par l'évaluation quantitative nationale du dispositif.

## 2. PRÉPARATION DES COMMISSIONS ET GESTION DES SANCTIONS

La préparation des commissions exige également un travail administratif important. Ces tâches n'entrent pas en ligne de compte dans les obligations de reporting citées ci-dessus ; il s'agit pourtant de tâches essentielles : préparer les fiches de liaison, préparer l'ensemble des documents (remis ou non aux participants sous forme de photocopies), etc. Ceci a déjà été évoqué plus haut dans ce document. Il s'agit de tâches chronophages mais qui possèdent une finalité pratique – l'administration locale du dispositif – à la différence de nombreuses tâches administratives davantage vidées de sens liées aux mécanismes de redevabilité (voir ci-dessous).

De même, la gestion des sanctions crée des tâches administratives supplémentaires. Nous avons noté plus haut qu'en l'absence d'un cadre national, les ML ont pu créer leurs propres règles en la matière. Cette charge de travail supplémentaire s'est accrue arithmétiquement avec le volume de jeunes entrés dans la GJ. À ECOLE par exemple, 21 jeunes sur 90 ont été concernés par des sanctions.

*La charge administrative s'alourdit à mesure qu'il y a plus de jeunes dans la GJ et comme on doit les suivre de très près, comme les objectifs qui ne sont pas atteints doivent être sanctionnés, nous devons envoyer des avertissements pouvant nous permettre de travailler sur les objectifs qui vont suivre. Donc ça c'est vraiment une très lourde tâche parce ce qu'il faut revenir et être juste avec chaque jeune. Au bout de 90 jeunes il faut être juste, si on sanctionne un jeune pour objectifs non réalisés il faut que la personne qui a le même souci soit sanctionnée de la même façon. Et ça c'est vraiment une très lourde tâche. Pour tout ce qui est avertissement, il faut le présenter en COL, il faut tout répertorier dans un tableau tout en détails.*

Les coordinateurs de la GJ sont fortement sollicités par ces sanctions. À CHATEAU, c'est le directeur adjoint qui reçoit les jeunes pour un « entretien de cadrage » quand il y a manquement au contrat d'engagement. Pour rappel, le temps de management n'avait pas été prévu dans les coûts de la GJ, or il s'agit de temps utiles et d'actes administratifs chronophages. Les demandes de sanction financière (retenues sur l'allocation) exigent des actes administratifs de la part des conseillers (en relation avec l'Agence sociale de paiement – ASP – qui paye les allocations).

Plus globalement, l'absence de règles écrites avec l'ASP entrainerait du temps perdu – allers-retours par e-mail, changement d'interlocuteurs, décisions variables, etc. À ECOLE, les deux CGJ regrettent de ne pas disposer d'un calendrier de versement de l'allocation et surtout de ne pas être informées en cas de retard de plusieurs jours pour prévenir les jeunes.

### 3. UN TRAVAIL DE **BACK OFFICE** QUI EMPIÈTE SUR L'ESSENTIEL

L'emprise du reporting transforme partiellement les ML en back-offices consacrés à des tâches administratives vidées de sens. La ML REPUBLIQUE, à l'image de l'ensemble de ses consœurs, évoque un « *sentiment d'insécurité* » au regard de ses prescriptions sans cesse changeantes et prescrivant une tâche administrative exponentielle, sans compter des difficultés techniques évoquées (doubles saisies) en matière d'interconnexion entre les systèmes I-Milo (le système d'information des ML) et la réplique « Ma Démarche FSE »<sup>74</sup>.

Le temps de collecte des informations demandées et de saisie est difficilement chiffrable. Mais il s'agit d'un temps en moins à passer auprès des jeunes, en particulier pour les ML qui ne bénéficient pas de l'appui d'un tiers sur le volet administratif. En conséquence de cette inflation administrative, les ML se sont toutes réorganisées en recrutant des postes dédiés à ces tâches administratives, permettant aux conseillers de « *souffler* ».

Effet pervers de cette gestionnarisation abstraite, dans le département de ECOLE, plusieurs ML avaient annoncé fin 2015 qu'elles n'accueilleraient pas de nouvelle cohorte en janvier 2016 afin de se consacrer au travail de saisie et rattraper le « *backlog* », une inversion des priorités rendue nécessaire par le système de reporting mis en place... **On en arrive à ce paradoxe déroutant. Pour pouvoir être financées selon les règles en vigueur (censées valoriser la mise en expérience professionnelle et l'accompagnement de qualité), les ML en sont amenées à consacrer des moyens au back-office en substitution du travail réel d'accompagnement.**

Ces postes de back-office ne solutionnent pas tout et une charge administrative demeure présente sur les conseillers GJ. Outre l'administration de ces pièces, une autre partie du travail administratif consiste en la préparation des cohortes, la gestion des fiches de liaison, la préparation des commissions, etc.

*On est sur une saisie quotidienne, il faut prévoir le temps. Moi je passe beaucoup de temps sur de l'administratif, sur de l'instruction des dossiers, des COL, il y a une grosse grosse préparation des dossiers. Du coup j'ai à peine fini d'intégrer une cohorte de 19 jeunes qu'il faut déjà travailler sur une info coll ou des entretiens individuels, pour ramener de nouveaux jeunes, préparer la COL suivante, j'ai l'impression de ne faire que cela. Du coup j'essaye d'intercaler du temps pour suivre les anciens, ça c'est compliqué. (CGJ ECOLE)*

Ce travail administratif se fait en mode « *masqué* » dans la mesure où il est difficile de le planifier.

*Je cale mes temps d'animation, mes entretiens individuels... et je n'ai plus de place après. Du coup le temps administratif, je le fais quand les jeunes ne viennent pas en entretien individuel, et je le fais quand je déborde un peu. (conseiller GJ, CHATEAU)*

Cette utilisation stratégique du flux (absence à des rendez-vous programmés) pour gérer le stock (les tâches administratives) correspond à des formes de bricolages locaux inventés par les conseillers pour pouvoir équilibrer – temporairement – leur charge de travail. On retrouve des stratégies semblables dans d'autres métiers notamment de contact avec les clients.<sup>75</sup> Ce conseiller de la ML CHATEAU explique qu'il pourrait tout à fait se « *caler* » des temps administratifs dans son agenda électronique, c'est-à-dire se bloquer des temps de *back-office*, « *mais c'est au détriment des entretiens individuels ou du jeune qui passe à l'improviste parce qu'il est dans la galère* ».

<sup>74</sup> Une autre ML de ce département considère l'outil informatique « Ma Démarche FSE » comme obsolète. C'est « la génération minitel ». L'interface s'appuierait sur Excel 2003. Il faut tout ré-enregistrer sous ce format, re-scanner, renommer (alors que certaines ML avaient déjà scanné les dossiers dans le cadre de l'envoi des pièces avant les commissions). « *On ne peut pas ajouter des documents au fil de l'eau. A chaque fois qu'on ajoute un doc on écrase les précédents. Il faut tout uploader de nouveau* ».

<sup>75</sup> Moureau C. (2016), *Analyse de la charge de travail dans différents groupes bancaires*, thèse de doctorat en ergonomie, Université d'Amiens.

#### 4. L'IMPACT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DES PROCÉDURES DE REDEVABILITÉ

Le système de pilotage de la GJ repose ainsi sur un modèle de management par objectifs, occasionnant une charge administrative lourde a priori, bien que nous n'ayons pas mis en place de protocole d'analyse ergonomique de cette charge. Des acteurs s'interrogent sur les origines de cet « *excès de paperasse* » et voient dans l'explication « bruxelloise » ou « européenne » une possible explication confortable.

Il faut également interroger le sens de cette charge, liée au système d'évaluation que certains qualifient de « *pervers* » (ML MUSEE). Les ML s'engagent fortement dans un dispositif pour un financement à 100 % incertain. Contrairement aux administrations publiques ou à certains autres acteurs du Service public de l'emploi qui sont assurés d'avoir leur budget en fin d'année « *que le taux de chômage ait augmenté ou ait baissé* » (ML STADE), les ML sont encadrées financièrement par une logique de financement par objectifs. Celui-ci considère donc de façon explicite qu'un financement à moins de 100 % de l'activité représente un mode normal d'exercice.

Les directeurs de ML à CHATEAU comme à ECOLE ont ainsi respectivement prévu un budget de fonctionnement de l'ordre de 85 % et 80 % du budget total. **Les ML commencent donc leur exercice annuel avec un budget amputé de 20 % par rapport au financement que l'État a prévu pour assurer les coûts de dispositif dans un mode normal. De plus, ce mode « normal » n'inclut pas certaines dépenses nécessaires au bon fonctionnement de l'activité.**

##### ***Des coûts de fonctionnement non pris en compte dans le modèle de financement de la GJ***

Dans l'hypothèse où 100 % de la somme sont versés, le montant de 1 600 € est apparu comme insuffisant aux différents directeurs de ML interrogés sur le sujet. Nous n'avons pas obtenu suffisamment d'éléments pour réaliser une étude de coût. Le bilan du SGMAP cite une étude de coût réalisée dans une ML du sud de la France. Celle-ci fait ressortir un coût d'accompagnement de 1 798 € par jeune. Ces coûts intègrent des coûts fixes et variables, notamment le coût du support administratif. Cette étude estime ainsi que « les ETP supports sont cependant importants et pourraient être considérés comme surdimensionnés du fait d'une phase d'expérimentation chronophage ». Nos observations tendent au contraire à montrer que la charge administrative n'est aucunement liée à une dimension expérimentale et correspond bien à une phase de croisière du dispositif. La somme de 1 600 € serait calculée afin de prendre en compte les salaires des binômes GJ, un mi-temps administratif et les frais de locaux. Or il semble que le volume de postes administratif soit insuffisant. Les consignes de juillet 2015 ont introduit des « procédures de redevabilité fréquentes et tatillonnes obligeant [les conseillers] à un travail supplémentaire dont la seule finalité est la reddition de comptes quantitatifs », pour reprendre des termes employés dans l'évaluation d'autres politiques d'insertion à l'étranger.<sup>76</sup> Les postes supports créés ont semble-t-il vocation à occuper une fonction pérenne dans ce modèle de redevabilité intensif. Toutes les ML observées ont progressivement créé des postes supports pour remplir ces exigences de redevabilité et pour offrir un soutien aux conseillers. La ML de CHATEAU (objectif : 700 entrées) équilibre son modèle économique avec trois équivalents temps plein administratifs embauchés sur contrats aidés, et dans la mesure où elle dispose de locaux prêtés par l'Afpa. Sans cette mise à disposition de locaux, le directeur ne sait pas comment il constituerait son budget.

De même, les coûts de management n'ont pas été intégrés dans le calcul. Les directeurs adjoints de différentes missions locales ont réalisé une grande partie de leur temps sur le dispositif lors de la première année de mise en œuvre.

---

<sup>76</sup> Moachon E. (2015), *Impact des instruments de redevabilité sur la mise en œuvre des politiques d'insertion socioprofessionnelle en Suisse romande*, thèse de doctorat en sociologie, Université de Lausanne.



A la ML de STADE, les charges de 2015 (première année de mise en œuvre) correspondent à un total de 146 000 € dont 80 000 € de salaires, 12 000 € de charges, 26 000 € liées aux activités et 28 000 € de frais d'installation. Les coûts d'installation représentent ainsi près de 20 % du budget initial pour cette petite ML qui a facilement accès à des locaux (aucun frais d'installation ne sont prévus sur le budget 2016). Cette ML a un objectif de 100 entrées soit une enveloppe théorique de 160 000 €. Ayant réalisé seulement 85 entrées, elle est donc a minima frappée d'un prorata négatif de 10,5 % ( $70\% \times 85/100$ ). Le volume d'entrées pour l'année 2016 a été diminué à 85.

La ML de CHATEAU est parvenue à équilibrer son budget en 2015 et à dégager une faible marge, grâce à la gratuité des locaux. Cette marge a permis de construire des actions collectives (de type ateliers de cohésion sociale par le sport, par des cours de cuisine, des initiatives locales, etc.). La ML ne finance plus cependant les formations obligatoires « SST » et « H0B0 », trop chères et jugées non pertinentes pour la recherche d'emploi.

### ***Des budgets construits à hauteur de 80 %, une interrogation sur les modalités d'évaluation***

Les ML construisent donc leur budget en s'amputant de l'ordre de 20 % de la somme attendue. Les volumes d'entrées (correspondant à 70 % du financement) ne sont pas acquis et nous avons vu les difficultés importantes à garantir ces entrées, dans le maintien des critères actuels. La qualité de l'accompagnement (nombre de mises en situations) correspond à 20 % de la somme, mais l'évaluation de ce travail est basée sur des règles changeantes (décompte en heures et non en jours, rétroactivité, etc.) et des procédures tatillonnes réclamant un volume conséquent de travail administratif. La procédure de redevabilité peut donc conduire à des situations où la qualité de l'accompagnement, réelle, observable, engageant les conseillers et leur professionnalité, ne peut être prouvée et mise en forme dans ces indicateurs de performance. Cette proportion de 20 % du financement censée évaluer la qualité du travail en vient finalement à être *aussi* une évaluation de la qualité du *reporting*. Or, cette dernière évaluation consacrée au *reporting* n'entre normalement que pour 10 % des financements. Au final, 30 % des financements sont basés sur un travail direct ou indirect de conformisme administratif. Les acteurs ne savent pas ce qu'ils vont obtenir sur ces 30 %. « Pour les 30 % restants, nous ne savons pas précisément les modalités de calcul qui seront appliquées » nous dit en juin 2016 la ML de ECOLE pourtant entrée dans la vague 2.

Certains acteurs plaident pour refonder de nouveaux rapports sur une plus grande « confiance » et non sur cette infantilisation et cette inflation de pièces justificatives à scanner. Nous pensons que cette proportion de 30 % pourrait être revue à la baisse.

La somme de 1 600 € n'est donc perçue qu'en cas de réussite maximale de la ML sur l'ensemble des tableaux. Les ML touchent *effectivement* une somme inférieure à ce montant maximal. Différents interlocuteurs nous évoquent plutôt des sommes correspondant à 70 %-80 % de cette somme. Si l'on part sur une perspective de 70 %, alors il faudrait, dans le cas de la ML de STADE qui a procédé à une analyse des coûts, fixer un montant plus élevé, de l'ordre de 1 800 €. En effet, dans l'hypothèse où la ML perçoit 70 % de cette somme, cela recouvre alors le coût réel de la GJ hors frais d'installation dépensés la première année (soit 1 260 € pour cette petite ML rurale). Une autre option évoquée par son directeur est de garantir 1 600 € quels que soient les résultats.

La ML ECOLE estime que si l'État considère que le coût de la GJ correspond à 1 600 € par jeune, alors dans l'hypothèse où 80 % des objectifs sont atteints, il faudrait que cette somme virtuelle passe à 2 000 € de façon à toucher effectivement les 1 600 € ( $1600/80\%$ ). Ceci reviendrait in fine à la seconde option posée ci-dessus, c'est-à-dire une garantie de financement, non basé sur la performance.

**L'enjeu est de sécuriser le travail des ML, qui opèrent dans un contexte de précarité et d'incertitude des financements.** L'exacerbation des règles de redevabilité avec la GJ a été partout interrogée, alors même que le dispositif est censé être souple et expérimental. **Au final, ce disposi-**

**tif fonctionne paradoxalement avec des règles de financement dont les acteurs savent qu'ils ne risquent de ne pas toucher la totalité.**

## CONCLUSIONS

La charge administrative est importante dans un contexte de procédures de redevabilité permanentes et tatillonnes. Cela représente du temps pris sur le travail d'accompagnement ou bien cela entraîne des charges organisationnelles nouvelles. Le travail de support administratif est essentiel en tant que ressource pour les conseillers, afin de réaliser un « travail bien fait » et éviter toute qualité empêchée.<sup>77</sup> L'exacerbation du travail administratif tend à occulter l'essentiel de ce travail bien fait, à savoir un accompagnement intensif des jeunes et une logique de mise à l'emploi qui est partout respectée.

Le modèle économique et social des missions locales est basé ainsi sur des financements incertains et « aléatoires » (directeur de ML). Il est essentiel à nos yeux de simplifier ce modèle de pilotage par indicateurs et de sécuriser le financement des ML. Il est nécessaire selon les directeurs de ML d'un département réunis en séminaire en mai 2016 de « donner de la lisibilité budgétaire à 3 ans », de « diminuer voire éviter la part de financement aléatoire lié au nombre d'entrées, aux indicateurs de résultats dans les montages budgétaires, qui peut monter jusqu'à 45 % », de « sécuriser la subvention de l'année en cours », de « privilégier la notion de CPOM (convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens) avec objectifs et moyens négociés l'année N-1 territoire par territoire », etc.<sup>78</sup>

Les conclusions d'une mission sur la « simplification » des mesures destinées aux jeunes, confiée par le Premier ministre à Antoine Dulin (membre du CESE), et d'une mission confiée à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) sur le modèle économique et social des ML étaient attendues au moment où nous rendons ce rapport ; nul doute qu'elles auront mis ces questions en avant.

---

<sup>77</sup> Clot Y. (2010), *Le travail à cœur. Pour en finir avec les risques psychosociaux*, Paris : La Découverte.

<sup>78</sup> Relevé de notes, séminaire départemental des directeurs de ML, mai 2016.



## CONCLUSIONS

---

Ce rapport d'évaluation avait pour but d'étudier la mise en œuvre de la GJ sur trois territoires, avec pour double objectif de décrire le fonctionnement des partenariats locaux et leur évolution, d'un côté, et d'identifier et comprendre les changements sur les pratiques d'accompagnement des missions locales, de l'autre. Ce rapport complète les autres études d'évaluation transmises au Conseil scientifique de la GJ, centrées sur la relation des jeunes à la GJ et l'étude qualitative des trajectoires des bénéficiaires, et sur une analyse quantitative des effets et impacts du dispositif sur ces parcours d'insertion.

**Notre rapport se situe donc dans une perspective centrée sur l'institution « mission locale », dans sa relation aux bénéficiaires (quelle modification de l'accompagnement) et dans sa relation à un territoire (quelle modification des partenariats).** Il n'a pas pour but d'évaluer l'ensemble de la mesure et en particulier son efficacité ou son efficience. Nous avons par ailleurs relevé l'existence d'analyses pertinentes, réalisées par les services de l'État (Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique) ou encore par l'Association nationale des directeurs de mission locale (ANDML), dont nous partageons la plupart des constats et préconisations d'actions.

**Le dispositif de la GJ a représenté un facteur de changement important dans les ML, mais celles-ci ont été réactives et flexibles.** Il s'agit d'un changement extérieur des pratiques, lié à l'encadrement de ces acteurs chargés de mettre en œuvre des dispositifs publics. Cette logique d'application de dispositif a toutefois été conçue et présentée sous l'angle de l'« expérimentation » ; mais celle-ci a été très cadrée. La GJ charrie une normativité forte au travers d'un « cahier des charges » introduisant de nouveaux préceptes, associée à une logique de la « boîte à outils » laissant une certaine latitude aux acteurs de terrain toutefois bornée par le sens et le fléchage desdits outils. Du point de vue de la « sociologie du changement », il s'agit d'interroger l'effectivité de ce changement, ses formes de traductions pratiques, en termes de « construction de nouvelles relations » et d'« apprentissage par assimilation de nouvelles régulations, c'est-à-dire de règles au sens large ».<sup>79</sup>

**Le changement introduit par la GJ a globalement rencontré l'assentiment des acteurs, en ce qui concerne sa finalité.** Les responsables de ML et les conseillers adhèrent au projet de ce dispositif : accompagnement intégré, logique de *work first*, présence d'une allocation monétaire. Cette acceptation de la « philosophie Garantie jeunes » est un facteur de succès dans sa mise en œuvre.

**Toutefois, la méthode du changement a été globalement interrogée.** Le sentiment est que la logique d'expérimentation a été limitée. Le déploiement de la GJ a été davantage perçu, dans l'esprit des acteurs, dans une logique industrielle : il s'agissait moins d'expérimenter des pratiques locales innovantes que de tester un « pilote » en vue de son industrialisation progressive. La « doctrine » de la GJ – terme utilisée par la DGEFP dans différents documents – est donc acceptée dans sa finalité mais peu dans sa dimension expérimentale quelque peu factice. Il y a ainsi eu très peu d'échanges de pratiques entre missions locales, pouvant servir cette logique d'expérimentation et de capitalisation des bonnes pratiques. Le cadre de la mise en œuvre a été assez précis dès le départ, tandis que par effet d'apprentissage les ML des vagues successives ont tendu à se replier sur les modèles sédimentés des premières vagues. Dans un contexte de reddition de comptes et de redevabilité important, un modèle d'organisation s'est diffusé. L'expérimentation s'est limitée à laisser des marges de manœuvre aux ML et aux autorités administratives dans la composition des commissions d'attribution ou dans la conception des programmes d'accompagnement collectif. Il s'agit moins d'expérimentation que de marges de manœuvre nécessaires dans l'application verticale d'une mesure. Après avoir reproduit dans les premières phases le « pilote » ou du moins ce qui en a été compris, les ML observées dans le cadre de cette enquête se sont mieux saisies du dispositif et de ses

---

<sup>79</sup> Bernoux P. (2004), *Sociologie du changement dans les entreprises et les organisations*, Paris : Seuil, « Points », p. 11.

marges de manœuvre, par exemple en matière d'organisation du travail (utilisation de trinômes alors que les règles de financement et le cahier des charges posent bien le principe de binômes) ou de gestion des temps (adaptation de la « règle » des six semaines qui s'est vite imposée comme convention ou « point focal »). La phase expérimentale devait par ailleurs donner lieu à une évaluation scientifique fin 2015 ; les différents rapports d'évaluation présentés mi-2016 abordent moins une expérimentation qu'une mesure en voie de « généralisation » et d' « industrialisation ».

**La GJ a produit des effets de focalisation importants.** La mise en œuvre de ce dispositif a concentré toutes les énergies dans les ML. Les relations de travail dans certaines structures se sont détériorées. Toutefois la vie de la ML ne se résume pas à la Garantie jeunes. Les jeunes dans ce programme ne représentent que 10 % environ des jeunes accompagnés chaque année par les ML.<sup>80</sup> Les précédents dispositifs que nous avons eu l'occasion d'étudier ou d'évaluer, par exemple le programme TRACE au début des années 2000 ou les Emplois d'avenir depuis 2012, n'avaient pas occasionné un tel effet de focalisation.

Si la GJ focalise tant les attentions et les énergies, c'est qu'elle est perçue par les acteurs des ML, autant les directions que les conseillers, comme **une transformation du métier**. « *Avec la GJ, on ne fait plus le même métier* » est une phrase ou une idée que nous avons pu entendre à plusieurs reprises. Les changements se déroulent en temps réel ; un conseiller nous dit ne pas encore savoir « *ce qu'est* » la GJ : « *je ne sais pas encore ce que c'est la garantie jeunes, je ne le saurai qu'après la dernière promo. On saura alors comment se gère le flux réel de la Garantie jeunes* » (conseiller GJ, ML CHATEAU). La GJ c'est suivre une cinquantaine de jeunes en file active (une centaine par binôme), or nous n'en étions qu'aux trois quarts de l'année (et donc des objectifs) au moment de l'entretien.

**Dans cette appréhension d'un métier qui évolue, c'est la place de l'accompagnement collectif qui représente le principal changement.** Il s'agit d'une nouvelle méthode d'accompagnement jusqu'ici peu usitée – on ne peut pas placer les quelques ateliers collectifs existants sur le même plan que le suivi « *cinq jours sur sept, huit heures par jour* », comme le dit un conseiller, d'une cohorte ou d'un groupe. L'injonction du cahier des charges à réaliser de l'accompagnement collectif a cristallisé quelques angoisses au démarrage, peu étonnantes, mais les ML ont bénéficié de ressources notamment des formations sur ce sujet, des kits de mise en œuvre et le retour des ML des premières vagues. Les ML de la première vague ont cependant dû « *essayer les plâtres* » et opérationnaliser dans un temps pressé de nouvelles méthodes complètement nouvelles, sans véritable temps d'adaptation des organisations. Les ML de la vague 2 ont connu des difficultés comparables mais de moindre ampleur – « *on a été lâché dans la nature* » dit peut-être excessivement un directeur de ML, pour insister sur l'importance du changement rencontré.

**La mise en œuvre de ce cahier des charges a réclamé des investissements multiples**, d'abord matériels, dont il semble que le coût réel en particulier pour les plus grandes ML n'ait pas correctement été anticipé. Mais elle a aussi réclamé des investissements humains et organisationnels, difficilement chiffrables, mal financés : mise en place de nouvelles unités de travail et de nouveaux modes de management, nouveaux *process* de travail, nouvelles méthodes de communication, formation pratique *et* sur le tas, etc. Ainsi, la GJ représente en termes quantitatifs un accroissement de l'ordre de 15 à 20 % des effectifs. Elle impose de nouvelles méthodes de travail radicalement innovantes, comme le mode « binôme » (« *qui travaille en mode binôme aujourd'hui ?* » s'interroge un responsable de ML). Elle impose une nouvelle gestion des flux (nouvelles cohortes à programmer et intégrer, puis à accueillir physiquement dans des locaux souvent inadaptés) et des stocks (présence quotidienne de groupes de jeunes, alors que les ML avaient rationalisé un modèle d'accueil sur rendez-vous planifiés). Elle implique enfin de nouvelles façons de travailler. Le suivi collectif de personnes correspond à une autre approche du « travail sur autrui », par rapport à l'individualisation et la personnalisation des parcours qui n'a cessé d'être renforcée et proclamée depuis la fin des années

---

<sup>80</sup> Base 150 000 jeunes en GJ sur 1,4 million de jeunes accompagnés en moyenne par an.

1990, dans les ML comme dans le reste du service public de l'emploi. Pour répondre à cette exigence d'accompagner autrement, des groupes et des personnes, la plupart des ML ont recruté des conseillers en provenance d'autres cultures professionnelles, certes peu éloignées mais avec des référentiels d'action différents – c'est par exemple le cas de formateurs issus de centres de formation divers, identifiés comme capables de « gérer un collectif ». Des « *entreprises Garantie jeunes* » se sont ainsi créées, souvent à distance physique et matérielle de la ML, avec des équipes nouvelles conséquentes en proportion et de nouveaux conseillers important de nouvelles cultures professionnelles, pour rendre un service nouveau, innovant et placé en « vitrine » (« *la GJ, c'est notre vitrine* »), voire qualifié par endroits d'accompagnement « *V.I.P.* ». **Il n'est pas étonnant dans ces conditions résumées aussi brièvement que le dispositif exerce un effet de focalisation symbolique et soit un facteur de transformation des organisations, voire d'inquiétude pour les équipes des ML**<sup>81</sup> : inquiétude liée aux enjeux de redevabilité dans le pilotage de l'État (non-accomplissement des objectifs) ; inquiétude pour les salariés de la ML de voir sous leurs yeux se réaliser une transformation de leur métier, peu visible en raison de la distance voire de la relative autarcie de ces équipes GJ parfois considérées comme des « *missions locales bis* », une transformation qui leur échappe mais perçue comme annonciatrice de nouvelles méthodes amenées à se généraliser à l'avenir. Tout ceci interroge donc la qualité en matière de gestion du changement et la capacité des structures locales à faire valoir leur vision des choses (leur *voice*) dans un modèle de pilotage qui reste somme toute très centralisé.

**L'accompagnement collectif est aujourd'hui une méthode acceptée tant sur la forme que sur le fond.** Travailler en groupe avec les jeunes fait sens, cela permet d'accéder à une meilleure connaissance de ces derniers, de leurs difficultés, alors que l'entretien individuel ne permet pas d'accéder à ce niveau de « *diagnostic* » voire « *d'intimité* ». Il procure des effets positifs sur les jeunes en termes de redynamisation, même s'il est possible que cela soit davantage le cas avec les jeunes acceptant le rapport social et ayant le plus de moyens d'investir positivement la relation personnelle avec le conseiller et les autres jeunes.<sup>82</sup> La GJ fournirait en ce sens des « supports d'individualité »<sup>83</sup> dans un sens qui reste quand même fortement psychologique et socio-éducatif, sur le mode du *coaching*.<sup>84</sup> Elle participe à la fourniture de « confiance en soi », instrument essentiel de la recherche d'emploi et plus largement de la capacitation et de la (re)construction de l'individualité.<sup>85</sup> L'accompagnement collectif semble être en mesure de fournir des plans d'action efficaces, basés sur les besoins et les projets individuels davantage que par les attendus du dispositif.<sup>86</sup> Les conseillers enquêtent véritablement sur le « couple personne/projet ». <sup>87</sup> La gestion des collectifs se fonde ainsi sur certaines bonnes « propriétés » de la relation d'accompagnement (prise en

<sup>81</sup> On notera une proximité de point de vue entre les directions et les salariés, ce que l'on pourrait constater également dans l'analyse du changement organisationnel dans certaines structures de l'économie sociale (notamment dans l'aide à domicile) dans le contexte de règles exogènes changeantes, notamment en matière de financement.

<sup>82</sup> Duvoux N., (2010) « Le travail vu par les assistés : éléments pour une sociologie des politiques d'insertion », *Sociologie du travail*, 52, 398-408 ; Muniglia V. et C. Rothé (2012), « Jeunes vulnérables : quels usages des dispositifs d'aide ? », *Agora débats/jeunesses*, vol 3 n° 62, 65-79.

<sup>83</sup> Castel R. et C. Haroche (2001), *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi. Entretiens sur la construction de l'individu moderne*, Paris, Ed. Fayard, 216 p.

<sup>84</sup> Divay S. (2008), « Psychologisation et dépsychologisation de l'accompagnement des chômeurs », *Sociologies pratiques*, n° 17, pp. 55-66.

<sup>85</sup> Nous nous inspirons de l'approche par les capacités développée par Amartya Sen ou Martha Nussbaum, qui place la confiance en soi comme une liberté centrale ; la privation de cette liberté étant un facteur d'inégalité.

<sup>86</sup> S. Grimault, A. Fretel, Amnyos (2014), *Enquêtes monographiques sur la mise en oeuvre du contrat de sécurisation professionnelle*, Rapport d'étude pour la DARES, n° 187, novembre. « Le plan d'action, l'activité, le fait de *faire* quelque chose pendant et entre les entretiens de suivi (« *Il faut faire* », insistait le consultant cité précédemment), sont parfois dénotés par les adhérents eux-mêmes, mais en creux, comme les ingrédients d'un accompagnement efficace.(...) Mais les adhérents, on le voit, ne peuvent avoir le sentiment qu'il *se passe vraiment quelque chose* et d'être effectivement aidés que si le plan d'action mis en oeuvre vient du projet, de l'idée de reclassement – et non des seules exigences du dispositif (la fréquence *a priori* des rendez-vous, etc.). »

<sup>87</sup> Ibid.

compte des projets, travail itératif sur l'expérience professionnelle, écoute empathique)<sup>88</sup>, mais l'observation montre également un risque de dérive vers l'occupationnel et l'inutile (voire une certaine violence symbolique) comme le montre l'exemple de l'atelier « nœud de cravates » rapporté dans la seconde évaluation qualitative de la GJ.<sup>89</sup>

**L'accompagnement collectif a ainsi fait l'objet d'un apprentissage organisationnel, faisant qu'aujourd'hui sa place et son contenu au début de la relation contractuelle avec le jeune sont plutôt stabilisés.** Il est important de laisser des latitudes organisationnelles aux missions locales pour leur permettre d'investir pleinement ces collectifs. L'expérience de la GJ permet de penser que l'introduction de pratiques collectives, sous la forme de « sas » en groupes, aurait également du sens pour un grand nombre de jeunes des missions locales en amont d'une relation plus individualisée (dans le cadre des perspectives actuelles sur un accompagnement unifié). Il faut cependant prendre le temps de construire avec les ML ces formes – et laisser véritablement un champ à l'expérimentation – plutôt que de créer de nouvelles prescriptions.

**Toutefois, se pose la question de l'articulation entre cet accompagnement collectif qui a condensé toutes les énergies et les inquiétudes, et l'accompagnement individuel.** Au bout d'un an d'expérience, les missions locales d'un département s'interrogeaient sur « *l'après-six semaines* », qui a été nettement moins pensé ou cadré en amont. Il s'agit en effet d'un temps plus classique de suivi des jeunes en entretien individuel, avec un risque de sursollicitation des conseillers par les jeunes pour qui la proposition de la GJ ne fonctionne justement pas (difficultés dans l'accès à l'emploi). Certaines ML réintroduisent des temps collectifs dans la gestion de ces parcours (clubs inter-cohortes, etc.). Des conseillers sont cependant parfois démunis entre le respect du contrat qu'ils doivent eux aussi suivre (mettre le plus souvent possible les jeunes en entreprise, offrir un suivi intensif), l'étendue des difficultés individuelles, sociales ou psychologiques (y compris dans l'incapacité de remobiliser certains jeunes) et les contraintes non-individuelles (état du marché du travail local, lieux de stages possibles, etc.). Se pose également dans ces cas la question de « *l'après-douze mois* » : qu'offrir à ces jeunes, quels leviers d'action pour les conseillers ?

*« Qu'offre-t-on [après les 12 mois] ? On est un peu pauvres... On va récupérer ceux les plus en difficulté, ceux qui n'ont pas été motivés. On va récupérer aussi les cas d'exclusion, pour qui l'allocation n'a même pas été motrice !*

*Q. Il y a un risque de découragement des jeunes ?*

*Surtout un risque de découragement... du conseiller ! Quels leviers nous reste-t-il ? » (conseillère insertion professionnelle, ML CHATEAU).*

**La conception de l'allocation comme « motrice », ainsi que le dit cette conseillère, est une réalité pour certains jeunes.** Pour un travailleur social, elle permet d'éviter des situations de rupture dramatique juvéniles à 18-19 ans. Comme l'a montré l'étude de Loison *et al.* (2016), elle permet de solder des dettes (rapport au passé), de stabiliser une situation actuelle (rapport au présent) et de se projeter dans l'avenir (rapport au futur). La plupart des conseillers n'identifient pas la présence de cette allocation monétaire comme un problème, « *elle est là dès le début* » dit une conseillère GJ. On notera qu'une partie des conseillers ont été recrutés depuis l'extérieur pour gérer ce dispositif : il n'y a pas pour eux d'évolution de leurs pratiques. De leur côté, les conseillers qui étaient déjà dans les ML avant la GJ ont expérimenté depuis une quinzaine d'années divers dispositifs d'allocation financière reposant justement sur un suivi renforcé et orienté « emploi ».<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup> Fretel A., S. Grimault (2016), « L'évaluation de l'accompagnement dans les politiques d'emploi : stratégies et pratiques probantes », présentation au Conseil d'orientation de l'emploi, 2 février 2016.

<sup>89</sup> Loison-Leruste *et al.* (2016). Il s'agit d'un atelier où les jeunes bénéficiaires apprennent à nouer un nœud de cravate.

<sup>90</sup> Bourse d'allocation à l'emploi dans le programme TRACE entre 2002 et 2003 (voir Farvaque 2003) ; allocation interstitielle dans le programme CIVIS créé en 2005.

Toujours en ce qui concerne le sens et la pratique de l'accompagnement, **la visée de multiplier les expériences professionnelles** (*work first*) est également suivie et n'est pas non plus controversée en tant que projet global. **Reste la question de la levée des freins et de l'accompagnement global.** La « doctrine » de la GJ fait valoir de façon quelque peu dogmatique que la levée des freins ne doit plus être conçue comme un préalable systématique à la mise en expérience professionnelle. Une partie de cette logique est contestée. L'accompagnement global – « *notre âme* » comme le dit un conseiller – reste au cœur des façons de faire des ML. Il est difficile de faire valoir à un jeune en grande précarité sociale qu'une expérience de deux semaines en emploi va lui être profitable : les conseillers préfèrent « *travailler* » avec elle ou lui les aspects les plus urgents, santé, logement, adoptions, etc. Il est également difficile de se bâtir un réseau d'entreprises d'accueil et de leur confier la mission d'intégration d'un jeune désaffilié. Toutes les ML ont évoqué leur strict respect de la logique de la GJ et ont toutes en tête un ou plusieurs « cas » (réels ou non, amplifiés ou non) de jeunes trop vulnérables pour tenir un emploi. Pour ces jeunes, un travail social préalable est nécessaire ; mais se pose la question de la nécessité, aussi, de l'allocation pour gérer l'urgence. La GJ est la réponse financière à ces situations mais n'est pas la bonne réponse en termes d'accompagnement et d'exigences. Si nous écrivons qu'une partie de la logique est contestée, c'est qu'en effet l'incitation à de multiples immersions produit des effets positifs sur d'autres cas de jeunes moins lourds et moins vulnérables socialement. Mais il est très difficile d'isoler l'effet du passage dans la GJ et encore plus l'effet cohorte d'autres effets liés à l'environnement du jeune, au rôle de l'aléa ou aux opportunités provoquées<sup>91</sup>. « *On a mis certains en stage, sans conviction, et ça l'a fait... !* » : ce constat d'un conseiller résume assez bien l'irréductibilité des destins de jeunes au passage en dispositif.

Le travail itératif à partir de situations concrètes permet d'objectiver les discours des conseillers. Il s'agit d'« *épreuves* »<sup>92</sup> qui ont une effectivité pratique dans l'accompagnement, qui permettent un apprentissage du réel, peut-être dans certains cas un étayage des aspirations.<sup>93</sup> La philosophie du *work first* est ainsi contestée pour les cas de vulnérabilité les plus lourds ; pour les autres jeunes ciblés par le dispositif à savoir les jeunes « NEETs », cette philosophie correspond à une orientation des ML de plus en plus tournée vers les entreprises et les employeurs locaux.

**Le concept de « médiation active », en revanche, apparaît plus abstrait et est plus difficile à opérationnaliser.** Les conseillers s'en tiennent à une visée de « garantir » la qualité des jeunes aux employeurs avec qui des contacts épars, au coup par coup, par l'entremise des jeunes vus comme les « *ambassadeurs* » des ML, souvent peu capitalisés, sont établis. Il y a peu d'intervention sur la demande de travail ; c'est davantage l'offre de travail qui est mise en forme dans une logique d'économie de la qualité ou des singularités.<sup>94</sup> La ML fait valoir une relation de proximité avec les employeurs, un possible travail de prérecrutement, une « assurance » qualité par le biais de médiations en cas de difficultés. La GJ n'a en rien créé ce type de relations de confiance avec les entreprises, déjà effectives dans certaines ML depuis de nombreuses années.<sup>95</sup> Les employeurs qui prennent les jeunes en « *stage* » (c'est-à-dire en PMSMP) agissent essentiellement selon un registre civique (« *RSE* ») ou domestique (« *fibre de parents* »). Les PMSMP ne sont d'ailleurs pas utilisées uniquement dans le cadre de la GJ ; les conseillers insertion utilisent aussi ce nouvel outil avec les (90 % de) jeunes hors GJ. Allant plus dans le sens de la médiation active, nous avons repéré des partenariats locaux formalisés et stabilisés avec certaines entreprises locales. Celles-ci prennent parfois l'initiative, dans une logique de création de « *vivier* » et de *sourcing*. L'intérim joue un rôle

<sup>91</sup> Beaud S. (1996), « Un cas de sauvetage social : histoire d'un "jeune précaire" racontée par un conseiller de mission locale », *Travail et emploi*, n° 80.

<sup>92</sup> Pires C., (2016) *Quand les jeunes se mettent au travail: Le cas de la Garantie jeunes*. Mémoire de Master 2, Université de Rennes.

<sup>93</sup> Zunigo X. (2013), *La prise en charge du chômage des jeunes. Ethnographie d'un travail palliatif*, Éditions du Croquant, coll. « Champ social ».

<sup>94</sup> Karpik L. (2007), *L'économie des singularités*, Paris : Gallimard.

<sup>95</sup> Farvaque N. (2000), *L'action publique située en faveur de l'insertion des jeunes : une tentative d'approche en termes de capacités. Le cas d'une mission locale*, Mémoire de DEA, Université Paris-10 Nanterre.



important dans l'élaboration de ces partenariats et devient un intermédiaire de l'insertion. Il serait intéressant de creuser l'analyse de ces formes de relations entre intérim et insertion, au-delà de cette première approche intuitive. La ML parvient à offrir ce que nous avons appelé des « supports d'intéressement » à ces acteurs, mais elle ne s'appuie pas spécifiquement sur la GJ pour cela. L'intérêt remarqué de la GJ est qu'elle permet de mieux « connaître » les jeunes ; ceci renforce la capacité d'entrer dans une relation d'intéressement avec les entreprises en attente d'un service de prérecrutement.

À ce stade de l'avancement du dispositif, alors que sa généralisation a été confirmée pour début 2017, notre analyse de la mise en œuvre à un stade « préindustriel » soulève **plusieurs points de difficultés**.

**Le premier point concerne la question de l'entrée dans le dispositif.** Celle-ci a été vue uniquement de façon quantitative, dans une logique de respect d'un objectif national décliné localement, basé cependant sur des statistiques peu précises. Comme nous l'avons rappelé, la cible ne correspond nullement au volume de jeunes « NEETs » en France, mais au sous-sous-groupe des jeunes NEETS vulnérables socialement ou/et financièrement, mobilisables dans l'emploi et identifiés par les acteurs du social et de l'emploi. Au regard extérieur, surplombant, parfois entendu, se demandant comment il est possible que les ML ne parviennent pas à trouver une centaine de jeunes NEETs sur certains territoires, répondent les multiples initiatives de repérage associant les missions locales, les élus, les acteurs du travail social et du service public de l'emploi, etc. Les ML ont eu d'autant plus de possibilités de remplir les objectifs fixés en première année qu'elles ont pu faire des requêtes dans leur « stock » de jeunes, c'est-à-dire recontacter des jeunes dans les fichiers mais plus contactés depuis un certain temps. Désormais, elles sont contraintes de travailler sur le « flux », avec le risque d'être placé sous la « pression du flux »<sup>96</sup> – davantage dans un sens négatif (flux insuffisant) que positif (flux trop important).

Fin mars 2016, environ 55 000 jeunes bénéficient ou ont bénéficié de l'accompagnement GJ offert par les ML. Selon le gouvernement, « on estime qu'il pourrait y avoir entre 100 000 et 150 000 jeunes bénéficiaires du dispositif en 2017. Mais ce nombre n'est pas contingenté et tout jeune remplissant les conditions pourra bénéficier de ce dispositif. »<sup>97</sup> Cela représente a minima un doublement de l'effort réalisé par les ML (en tenant compte qu'elles sont entrées en vagues successives dans le dispositif), alors qu'elles sont déjà bloquées par le flux et que les partenariats de repérage locaux sont certes améliorables mais sont déjà bien activés. Lors d'une séance des questions au gouvernement à l'Assemblée nationale en avril, la ministre du travail a même posé qu'« au 1<sup>er</sup> janvier 2017, tout jeune en situation de précarité, sans emploi ou sans formation, devra pouvoir demander à entrer dans la garantie jeunes dans toutes les missions locales. »<sup>98</sup> Se posent nécessairement deux questions : d'abord, celle des « conditions à remplir ». Il serait utile de préciser les critères de vulnérabilité et de prendre en compte les situations de jeunes moins vulnérables que ce que précisent les textes ou les jurisprudences locales, mais durablement éloignés de l'emploi et qui pourraient être solidement remis en selle avec cet accompagnement. Ensuite, se pose la question du pilotage par objectifs. Comment seront fixés localement les objectifs ? Il ne nous paraît pas possible de doubler les volumes d'entrée, à moins d'un assouplissement des critères. Une enveloppe d'entrées possibles à la main des missions locales, hors critères, pourrait être définie. Faire intervenir de nouveaux opérateurs conduirait surtout selon nous à multiplier des effets de concurrence et de captation (déjà observés avec certains dispositifs financés par l'IEJ) sans élargir la base du public-cible.

---

<sup>96</sup> Durand J.-P. (2004), *La chaîne invisible. Travailler aujourd'hui : flux tendu et servitude volontaire*, Seuil.

<sup>97</sup> Site <http://www.gouvernement.fr/action/la-garantie-jeunes>, consulté le 8 juin 2016.

<sup>98</sup> Myriam El Khomri, 28 avril 2016, cité par Michel Abhervé, <http://alternatives-economiques.fr/blogs/abhervé/2016/04/28/financement-des-missions-locales-en-attente-dun-nouveau-rapport/#more-12728>

**Le second point concerne la charge de travail<sup>99</sup>.** Augmenter les objectifs en termes d'entrées conduit mécaniquement, dans la construction du dispositif, à des impacts organisationnels et à un accroissement de la charge prescrite et réelle. Il faut plus de locaux, de nouveaux recrutements, etc. On voit mal les ML devoir se reposer la question de nouveaux locaux étant donné les difficultés initiales. Il faudra donc préciser la relation entre l'évolution des volumes d'entrées, le cas échéant, et le modèle organisationnel. Mais à l'inverse, il n'est pas envisageable de poser des objectifs supplémentaires aux ML sans leur accorder plus de moyens et de ressources. L'enjeu est d'éviter une dégradation de la qualité du travail par une pression accrue sur les équipes (nouvelles contraintes sans moyens renforcés). Les moyens accordés dans la phase de pilote sont appréciés, quoique liés à un mécanisme de management par les objectifs conduisant les ML à anticiper des budgets amputés d'un cinquième environ des financements théoriques. Qu'en sera-t-il demain ? Est annoncé dans un juste souci de simplification un « Parcours d'accompagnement contractualisé » unique dont la GJ sera une modalité, a priori la modalité la plus intensive. Il faut bien voir que ces changements permanents des règles d'encadrement produisent une instabilité organisationnelle. La qualité du travail et l'engagement dans le travail des ML constatés sur le terrain se font dans un contexte de changement permanent, au risque de l'essoufflement comme cela a été noté ici mais aussi par les services de l'État (SGMAP).

**L'enjeu est bien – dernier point de vigilance – celui de la qualité du travail d'accompagnement réalisé auprès des jeunes.** L'emprise du travail de back-office est un facteur aujourd'hui de qualité empêchée. Si ces multiples tâches administratives sont faites par les conseillers, cela se fait au détriment du « vrai travail », celui d'accompagnement. Si ces tâches sont confiées à des postes support, alors cela vient dégrader un modèle financier déjà instable.<sup>100</sup> Les contraintes de redevabilité administrative exponentielles dans un contexte de promesse de simplification des dispositifs ressortent de l'ordre de l'incompris.

Assurer une qualité du travail et une qualité de vie au travail des conseillers nous paraît un chantier indispensable à conduire *avec* les missions locales. Le chantier du modèle économique et financier – et donc de la stabilité de ces structures – est actuellement ouvert. Il est indissociable de cet enjeu de maintenir la qualité des prestations offertes par les missions locales, et la capacité pour l'État de s'appuyer sur ces structures capables de réactivité et d'adaptation constantes.

---

<sup>99</sup> Comme le dit en substance cette directrice de ML, il ne suffit pas de rentrer des jeunes, il faut pouvoir les accompagner : « si on veut être dans la qualité et rester dans la démarche Garantie jeunes..., voilà. Parce qu'il ne suffit pas de rentrer, il faut accompagner les publics. Et accompagner les publics, c'est lié à des nouvelles modalités d'accompagnement. C'est-à-dire que quand les jeunes sont en immersion, il faut y aller, et c'est là où on fait notre travail de médiation et... travailler avec l'entreprise, parce que si on n'est que sur de l'entrée..., oui, on se fait un CIVIS plus ou un IEJ plus et puis on n'est pas du tout dans les modalités. Donc ça c'est la grosse grosse difficulté, c'est l'enjeu majeur... Il faut des locaux, il faut de la ressource... » (directrice ML EGLISE)

<sup>100</sup> Pour respecter les contraintes de reporting afin de bénéficier de crédits *d'accompagnement*, les ML sont paradoxalement conduites à financer des postes *déconnectés de l'accompagnement*.

## **BIBLIOGRAPHIE**

- ANDML (2014), « Premiers enseignements de la mise en œuvre de la démarche « Garantie jeunes ». Point de vue des directions ».
- BARON C., BUREAU M.-C., LEYMARIE C., NIVOLLE P. (1995), « La construction de réseaux locaux pour l'insertion et la qualification : l'exemple d'un GEIQ », in Cahiers du CEE, *Les politiques publiques d'emploi et leurs acteurs*, n°34, Noisy, PUF, p. 171-197.
- BEAUD S. (1996), « Un cas de sauvetage social : histoire d'un "jeune précaire" racontée par un conseiller de mission locale », *Travail et emploi*, n° 80.
- BERNOUX P. (2004), *Sociologie du changement dans les entreprises et les organisations*, Paris : Seuil.
- BESSY C. et EYMARD-DUVERNAY F. (dir.) (1997), *Les intermédiaires du marché du travail*, Paris : PUF.
- BONVIN J.-M., N. FARVAQUE (2007) "A capability approach to individualised and tailor-made activation", in R. van Berkel, B. Valkenburg (eds.), *Making it personal. Individualising activation services in the EU*, Bristol : Policy Press.
- BONVIN, J.-M., DIF-PRADALIER, M., & ROSENSTEIN, E. (2013). « Trajectoires de jeunes bénéficiaires de l'aide sociale en Suisse. Une analyse en termes de capacités ». *Agora débats/jeunesses*, 65(3), 61-75.
- BUSSI M., GEYER L. (2013), Youth Guarantees and recent developments on measures against youth unemployment. A mapping exercise, Background analysis 2013.04, ETUI, Bruxelles.
- BUREAU M.-C., C. LEYMARIE (2005), « Innover dans le social : l'exemple des missions locales », *4-pages du CEE*, février.
- CASTEL R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard.
- CASTEL R. et C. HAROCHE (2001), *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi. Entretiens sur la construction de l'individu moderne*, Paris, Ed. Fayard.
- CICHELLI V. (2012), « Politiques de soutien à l'autonomie. Quinze ans de préconisations inabouties », in P. Loncle, V. Becquet, C. Van de Velde, *Politiques de jeunesse : le grand malentendu*.
- CLOT Y. (2010), *Le travail à cœur. Pour en finir avec les risques psychosociaux*, Paris : La Découverte.
- CRUSSON L., (2011), « Le contrat d'autonomie : mise en oeuvre par les opérateurs et profils des bénéficiaires », *DARES Analyses*, n° 013.
- DE FOUCAULD J.-B. (2002), Commission nationale pour l'autonomie des jeunes, *Pour une autonomie responsable et solidaire*, Rapport au Premier Ministre, avril 2002.
- DGEFP (2013), « Techniques d'Appui au Recrutement & Médiation Active », Juin 2013 - Septembre 2013, *Appui au recrutement & Médiations pour l'emploi*. Recueil des travaux préparatoires au séminaire DGEFP du 24 octobre 2013.
- DELFINI C., DEMAZIERE D. (2000), « Le traitement de l'offre d'emploi à l'ANPE : diversité des logiques d'intermédiation », *Travail et emploi*, 81, p. 27-40.
- DIVAY S. (2008), « Psychologisation et dépsychologisation de l'accompagnement des chômeurs », *Sociologies pratiques*, n° 17, p. 55-66.
- DHUME F., N. SAGNARD-HADDAOUI (2006), « La discrimination, de l'école à l'entreprise. La question de l'accès aux stages des élèves de lycée professionnel en région Lorraine », *ISCRA*, décembre.
- DUCLOS L. (2007), « L'entrepreneur ne fait pas l'employeur », article publié sur *Metis Europe*.
- DUGUE E. (2003), « Les acteurs de l'insertion face aux inemployables », *Education Permanente*, n° 156, p. 182.
- DURAND J.-P. (2004), *La chaîne invisible. Travailler aujourd'hui : flux tendu et servitude volontaire*, Seuil.
- DUVOUX N. (2010), « Le travail vu par les assistés : éléments pour une sociologie des politiques d'insertion », *Sociologie du travail*, 52, 398-408.
- EYMARD-DUVERNAY F., E. MARCHAL (1994), « Les règles en action : entre une organisation et ses usagers », *Revue française de sociologie*, 35(1).
- EYMARD-DUVERNAY F., MARCHAL E. (1997), – *Façons de recruter : le jugement des compétences sur le marché du travail*, Paris, Métailié.
- FARVAQUE N. (2000), *L'action publique située en faveur de l'insertion des jeunes : une tentative d'approche en termes de capacités. Le cas d'une mission locale*, Mémoire de DEA, Université Paris-10 Nanterre.

- FARVAQUE N., A. BENLEMSEMI (2003), « La relation d'insertion « travestie » ? Règles et conventions d'action publique face à la mise en œuvre de la Bourse d'Accès à l'Emploi » in C. Euzéby et al. (ed.), *Mondialisation et régulation sociale*, XXIIIe Journées de l'AES, Paris, L'Harmattan, 809-823.
- FARVAQUE N. (2005a), « L'expérience de la Bourse d'Accès à l'Emploi pour les jeunes en difficulté : responsabilité individuelle, responsabilité collective et liberté de choix », in E. Dugué, P. Nivolle (eds.), *Les jeunes en difficulté. De l'école à l'emploi : Institutions, acteurs et trajectoires*, Paris: L'Harmattan.
- FARVAQUE N. (2005b), « L'action publique en faveur de l'insertion des jeunes : dispositifs locaux, administration des politiques et encadrement des intermédiaires », in E. Chatel, T. Kirat et R. Salais (eds.), *L'action publique et ses dispositifs. Institutions, économie et politique*, Paris : L'Harmattan, 289-316.
- FARVAQUE N. (2009), « Discriminations dans l'accès au stage : du ressenti des élèves à l'intervention des enseignants », *Formation emploi*, 105, janvier-mars, 21-36.
- FARVAQUE N., D. MESSAOUDI (2013), Enquêtes monographiques sur les premiers mois de mise en œuvre des Emplois d'avenir, Rapport pour la DARES.
- FAYOLLE A. (1998), « Les missions locales, laboratoire d'idées au service du développement local », *Projet*, 256, 24-30.
- FRETEL A. (2012), « Typologie des figures de l'intermédiation. Quelle relation à l'entreprise au-delà de l'impératif adressé aux opérateurs du SPE ? », *Document de travail de l'IREES*, n° 2.
- FORNER Y., DOSNON O., GONNIN-BOLO, LEBEAUME J. (1996), « Les stages en entreprise : quels effets chez les jeunes de collège ? », *Revue Française de Pédagogie*, n° 115, p. 33-42.
- GLAYMANN D. (2015), « Quels effets de l'inflation des stages dans l'enseignement supérieur ? », *Formation emploi* 1/2015 (n° 129) , p. 5-22.
- GOUZIEN, A., (2009), « Pénurie de main d'oeuvre et dispositifs localisés d'insertion dans les pêches maritimes en Bretagne », *Travail et Emploi*, N° 119, juillet-septembre, n° 23-35.
- GRIMAULT S., A. FRETEL, AMNYOS (2014), "Enquêtes monographiques sur la mise en oeuvre du contrat de sécurisation professionnelle", Rapport d'étude pour la DARES, n° 187, novembre.
- IGAS (2005), *Le travail social auprès des jeunes en difficulté dans leur environnement*, Rapport annuel.
- KARPIK L. (1996), « Dispositifs de confiance et engagements crédibles », *Sociologie du travail*, n° 4.
- KARPIK L. (2007), *L'économie des singularités*, Paris : Gallimard.
- LASCOUMES P., LE GALES P. (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- LASCOUMES P., LE GALES P. (2009), *Sociologie de l'action publique*, Paris : Armand Colin.
- LIMA L. (2002), « Le droit à l'emploi en action: les conseillers d'insertion sociale et professionnelle des jeunes face à leur mission de prescripteurs de mesures », Colloque « L'action publique au travail », CNAM, 30-31 octobre.
- LIMA L. (dir.) (2013), *L'expertise sur autrui. L'individualisation des politiques sociales entre droit et jugements*, Bruxelles, PIE Peter Lang.
- Lima L. (2014), « Qui recrute et comment ? L'expertise économique des professionnels de l'insertion des jeunes », *Sociologie du travail*, vol. 56.
- LIMA L. (2016), *Pauvres jeunes. Enquête au coeur de la politique sociale de jeunesse*, Nîmes, Champ social.
- LIPSKY M. (1980), *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russel Sage Foundation.
- LOISON-LERUSTE M., COURONNE J., F. SARFATI (2016), *La Garantie jeunes en action. Usages du dispositif et parcours de jeunes*, Rapport pour la DARES.
- MARCHAL E., BUREAU M.-C. (2009), « Incertitudes et médiations au cœur du marché du travail », *Revue française de sociologie* 3/2009 (Vol. 50) , p. 573-598.
- MOACHON E. (2015), *Impact des instruments de redevabilité sur la mise en oeuvre des politiques d'insertion socioprofessionnelle en Suisse romande*, thèse de doctorat en sociologie, Université de Lausanne.
- MUNIGLIA V. et C. ROTHE (2012), « Jeunes vulnérables : quels usages des dispositifs d'aide ? », *Agora débats/jeunesses*, vol 3 n° 62, 65-79.

- PILLON J.-M. (2015), « Dire la qualité des chômeurs en 400 caractères. La valorisation des demandeurs d'emploi par les agents de Pôle emploi au moyen des « conclusions d'entretien » », *Revue d'anthropologie des connaissances* 1/2015 (Vol. 9, n° 1), p. 63-82.
- PIRES C., (2016) *Quand les jeunes se mettent au travail : Le cas de la Garantie jeunes*. Mémoire de Master 2, Université de Rennes.
- SALMAN S. (2013). *Une hygiène psychique au travail ? Genèse et usages du coaching en entreprise en France*. Thèse de doctorat en sociologie, Université Paris-Ouest Nanterre
- SARFATI F., C. TUCHSZIRER (2014), « Evaluation du partenariat renforcé entre Pôle emploi, l'État et le Conseil national des missions locales. Monographie de la région Centre », Centre d'études de l'emploi, février.
- THEVENOT L., avec J.-B. de Foucauld (1995), « Evolution des politiques sociales et transformation de l'action publique », in Cahiers du CEE, 34, *Les politiques publiques de l'emploi et leurs acteurs*, p. 323.
- VAN DE VELDE, C. (2007), « Autonomie et insertion des jeunes adultes. Une comparaison France-Danemark », *Horizons stratégiques*, La Documentation Française, avril, n.4, p. 30-42.
- WRIGHT S. (2001), "Activating the Unemployed: the street-level implementation of UK policy", in J. Clasen (ed.), *What Future for Social Security?*, Kluwer Law International: Studies in Employment and Social Policy, Vol. 11, 235-250.
- WUHL S. (2002) *L'égalité*. Nouveaux débats, PUF.
- ZUNIGO X. (2013), *La prise en charge du chômage des jeunes. Ethnographie d'un travail palliatif*, Éditions du Croquant, coll. « Champ social ».

DERNIERS NUMEROS PARUS :

(Téléchargeables à partir du site <http://www.cee-recherche.fr>)

- N° 101** *La Garantie jeunes en action. Usages du dispositif et parcours de jeunes*  
MARIE LOISON-LERUSTE, JULIE COURONNÉ, FRANÇOIS SARFATI  
novembre 2013
- N 100** *Diversité et dynamiques des intermédiaires du marché du travail*  
YANNICK FONDEUR, ANNE FRETTEL, JEAN-MARIE PILLON, DELPHINE REMILLON, CAROLE TUCHSZIRER,  
CLAIRE VIVES  
novembre 2016
- N° 99** *Le recours à l'activité réduite : déterminants et trajectoires des demandeurs d'emploi*  
SABINA ISSEHNANE (COORD.), FABRICE GILLES, LEONARD MOULIN, LEILA OUMEDDOUR, FLORENT SARI  
octobre 2016
- N° 98** *Les différents visages de l'encadrement en Europe*  
LOUP WOLFF  
août 2016
- N° 97** *Entre gestion dirigée et marché ouvert. Les cadres expérimentés du ministère de l'Écologie face aux restructurations de l'État*  
ALEX ALBER, participation de NADEGE VEZINAT  
juillet 2016
- N° 96** *Travailler et se former au fil du parcours professionnel*  
CREAPT-CEE  
mai 2016
- N° 95** *Le consentement du salarié à la rupture conventionnelle, entre initiative, adhésion et résignation. Enquête Dares auprès de 4 502 salariés signataires d'une rupture conventionnelle homologuée en 2011*  
RAPHAËL DALMASSO, BERNARD GOMEL, ÉVELYNE SERVERIN  
décembre 2015
- N° 94** *Les changements dans le travail vécus au fil de la vie professionnelle, et leurs enjeux de santé. Une analyse à partir de l'enquête SIP*  
LOUP WOLFF, CÉLINE MARDON, CORINNE GAUDART, ANNE-FRANÇOISE MOLINIÉ, SERGE VOLKOFF  
décembre 2015
- N° 93** *Politiques publiques et pratiques d'entreprise sur les questions d'âge et travail. Actes du séminaire « Âges et Travail », mai 2013*  
CREAPT-CEE  
novembre 2015
- N° 92** *Working Conditions and « Sustainability » : Converting Knowledge into Action*  
SERGE VOLKOFF, CORINNE GAUDART  
août 2015