

THESE DE DOCTORAT
De l'Université Paris-Saclay

et de

l'Università degli studi di Milano-Bicocca

préparée à l'Université Versailles Saint-Quentin en Yvelines

Ecole Doctorale n° 578 Laboratoire PRINTEMPS

ED Sciences de l'Homme et de la Société

LABORATOIRE PRINTEMPS- UMR 80 85

Spécialité : Sociologie

Riccardo Marcato

L'insertion des jeunes en France et en Italie. Politiques d'activation, stratégies
institutionnelles et dynamiques professionnelles

Thèse présentée et soutenue à Versailles, le: 30 septembre 2016

JURY

Paolo Graziano, Professeur de science politique, Université de Padoue. (Rapporteur)

Patricia Loncle, Maître de conférences, HDR, EHESP Rennes (Rapporteur)

Enrica Amato, Professeure de sociologie, Université de Naples (Examinateur)

Jacques de Maillard, Professeur de sciences Politiques, Ecole Doctorale Saclay,
Laboratoire Cездip (Examinateur)

Maryse Bresson, Professeure de sociologie, Ecole Doctorale Saclay laboratoire Printemps
(Directrice de thèse)

Enzo Mingione, Professeur de sociologie, Université des études de Milan- Bicocca,
(Directeur de thèse)

A mio papà

Avertissement

Cette thèse est le fruit d'un travail approuvé par le jury de soutenance et réalisé dans le but d'obtenir le grade de Docteur de l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines et de l'Università degli studi di Milano-Bicocca. Ce document est mis à disposition de l'ensemble de la communauté universitaire élargie.

Il est soumis à la propriété intellectuelle de l'auteur. Ceci implique une obligation de citation et de référencement lors de l'utilisation de ce document.

D'autre part, toute contrefaçon, plagiat, reproduction illicite encourt toute poursuite pénale.

Remerciements

Mon travail de thèse représente la période la plus enrichissante de mon parcours biographique. En septembre 2008, après deux années en sociologie à l'Université de Padoue, je suis arrivé à l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines en tant qu'étudiant Erasmus. Le séjour était programmé sur une période de 5 mois, mais quelque chose m'a retenu en France. Il y avait toujours des opportunités à découvrir et à saisir. Pour cette raison j'ai décidé de rester et d'ouvrir un chemin professionnel dans la sociologie et dans l'analyse comparée des politiques sociales.

La première personne qui a rendu possible ce parcours et qui a soutenu mon projet de recherche est ma directrice de thèse, Maryse Bresson. Nous avons abordé l'objet d'étude des pratiques professionnelles d'accompagnement vers l'emploi des jeunes à partir de mon expérience de stage à l'Institut National de la Jeunesse et de l'Education Populaire (INJEP). Pour cette expérience je dois remercier Angélica Trindade Chadeau, chargée d'études à l'INJEP, qui a été un soutien professionnel et personnel pendant mon parcours de master.

Pour la construction de mon projet de recherche, le service politique de la ville et emploi de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines joue un rôle fondamental. C'est avec Laurent Dumas, responsable du service, que j'ouvre mon premier terrain d'étude et j'aborde la question du chômage des jeunes comme un problème aux frontières géographiques et sociales complexes entre différentes communes et politiques locales.

Après avoir obtenu le soutien de l'école doctorale, j'ai envoyé mon projet de thèse à mon futur directeur de thèse italien, Enzo Mingione. Je lui dois beaucoup car mon séjour à Milan n'aurait pas pu être possible sans son soutien. Je dois aussi remercier les différentes équipes de recherche que j'ai rencontrées en France et en Italie. L'équipe des chercheurs et des doctorants du Laboratoire Printemps constitue une communauté scientifique idéale où apprendre le métier de chercheur et améliorer sa

propre capacité critique. En Italie le soutien de certains doctorants m'a permis de dépasser certains moments de d'incertitude sur les étapes de la thèse.

Le parcours de thèse a été aussi un moment de mise à l'épreuve professionnelle. J'ai essayé d'ouvrir des terrains de recherche et d'aborder certaines institutions en apportant la plus value du regard sociologique. En effet, j'ai été consultant sociologue pour la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines afin de réaliser un diagnostic sur les dispositifs d'insertion pour les jeunes. A la mairie de Paris et, plus particulièrement, à la sous-direction de la jeunesse, je dois la possibilité que j'ai eue d'interviewer plusieurs professionnels intervenant dans les phases principales de la restructuration de sa politique. A Villiers le bel j'ai été recruté en tant que consultant sociologue afin d'évaluer un projet d'éducation populaire pour les jeunes des quartiers sensibles. En Italie la rencontre avec Daniela Ferrari, responsable du pôle orientation de l'agence AFOL de Milan a permis l'ouverture d'un terrain central pour l'analyse des services publics de l'emploi.

J'ai rencontré finalement 150 professionnels intervenant dans le champ de l'accompagnement vers l'emploi des jeunes, je les remercie de la disponibilité et de la patience qu'ils ont eue pour m'expliquer les fonctionnements de leurs mondes professionnels et décrire leurs parcours professionnels en lien avec les évolutions des politiques locales de jeunesse.

Le parcours de thèse a représenté aussi une période d'éloignement de mon petit village aux portes de Padoue. Je n'aurais jamais pu envisager ce chemin sans le soutien de mes parents et l'énergie de ma compagne de vie.

Table des matières

<u>AVERTISSEMENT.....</u>	<u>- 3 -</u>
<u>REMERCIEMENTS.....</u>	<u>- 4 -</u>
<u>TABLE DES MATIERES.....</u>	<u>- 7 -</u>
<u>RESUME : L'INSERTION DES JEUNES EN FRANCE ET EN ITALIE : POLITIQUES D'ACTIVATION, STRATEGIES INSTITUTIONNELLES ET DYNAMIQUES PROFESSIONNELLES..</u>	<u>- 12 -</u>
<u>ABSTRACT : YOUTH EMPLOYMENT IN FRANCE AND ITALY. ACTIVATION POLICIES, INSTITUTIONAL STRATEGIES AND PROFESSIONAL DYNAMICS.....</u>	<u>- 14 -</u>
<u>INTRODUCTION.....</u>	<u>- 17 -</u>
UN MODELE EUROPEEN D'INSERTION DES JEUNES CARACTERISE PAR L'ACTIVATION, LA SUBSIDIARISATION ET LA DIVERSITE DES SYSTEMES LOCAUX D'ACTEURS.....	- 24 -
LA FRAGMENTATION TERRITORIALE DES POLITIQUES DE JEUNESSE.....	- 26 -
CHANGEMENTS PROFESSIONNELS : LES METHODES DE CONTRACTUALISATION.....	- 28 -
PROFESSIONNALISATION ET PRECARISATION DES INTERVENANTS.....	- 30 -
LES PARADOXES DE L'AUTONOMIE ET LA DIVERSITE DES JEUNES.....	- 32 -
PLAN DE LA THESE.....	- 36 -
LOGIQUES DE LA COMPARAISON ET TRIANGULATION METHODOLOGIQUE	- 37 -
L'ORGANISATION DES MATERIAUX D'ENQUETE.....	- 42 -
COMPARER LES SYSTEMES LOCAUX D'ACTEURS. ENJEUX THEORIQUES ET METHODOLOGIQUES.....	- 46 -
<u>PREMIERE PARTIE : L'INSERTION DES JEUNES ENTRE NOUVELLES POLITIQUES, STRATEGIES INSTITUTIONNELLES ET REAGENCEMENTS ORGANISATIONNELS.....</u>	<u>- 52 -</u>
<u>1 RESTRUCTURATION DE L'ETAT SOCIAL, SYSTEMES LOCAUX D'ACTION PUBLIQUE ET POLITIQUES D'ACTIVATION.....</u>	<u>- 53 -</u>
1.1 SUBSIDIARISATION DES POLITIQUES SOCIALES ET CRISE DE L'ÉTAT SOCIAL.....	- 54 -
1.1.1 UNE APPROCHE HISTORIQUE.....	- 54 -
1.1.2 DEUX MOUVEMENTS. TENSIONS NATIONALES ET LOCALES	- 55 -

1.1.3	THEORIE DE L'AGENCE OU DU PRINCIPAL- AGENT	60 -
1.2	NOUVELLES CONFIGURATIONS DE SYSTEMES LOCAUX DE WELFARE.....	- 63 -
1.2.1	EFFRITEMENT DES MODELES TRADITIONNELS DE PROTECTION	63 -
1.2.2	GOUVERNANCE DU LOCAL ENTRE INEGALITES SOCIALES ET TERRITORIALES	67 -
1.3	LE PARADIGME D'ACTIVATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI	- 70 -
1.3.1	EUROPE, WORKFARE ET CAPITAL HUMAIN.....	72 -
1.4	LES CONFIGURATIONS NATIONALES DE LA QUESTION JUVENILE EN FRANCE ET EN ITALIE.....	- 76 -
1.5	LA MISE SUR AGENDA DE LA QUESTION URBAINE DES JEUNES DANS DEUX METROPOLES EUROPEENNES	- 83 -

2 DE LA FRAGMENTATION TERRITORIALE DU WELFARE AUX STRATEGIES INSTITUTIONNELLES DE RECOMPOSITION LOCALE..... - 85 -

2.1	GOUVERNANCE EUROPEENNE ET LOCALE DES POLITIQUES DE JEUNESSE	- 86 -
2.1.1	DIMENSION VERTICALE. EUROPE ET JEUNESSE.....	87 -
2.1.2	DIMENSION HORIZONTALE. CONFIGURATIONS NATIONALES DES POLITIQUES DE JEUNESSE.....	93
2.1.2.1	Programmation sociale en Italie	93
2.1.2.2	Contractualisation territoriale en France	102
2.2	LES INSTRUMENTS DE GOUVERNANCE DES POLITIQUES D'INSERTION DES JEUNES	107
2.2.1	PRINCIPES DE REGULATION CENTRALE-LOCALE	109
2.2.2	GOUVERNANCE LOCALE MULTINIVEAU. ACTEUR PUBLIC, MARCHE ET TIERS SECTEUR.....	115
2.2.3	LES APPORTS DE LA PROGRAMMATION. INNOVATION SOCIALE, EMPOWERMENT ET ACTIVATION	118
2.3	STRATEGIES INSTITUTIONNELLES DE GOUVERNANCE A MULTINIVEAUX.....	123
2.3.1	POLICY DESIGN ET CONVERGENCE D'INTERETS.....	123
2.3.2	PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE	130
2.3.3	EFFETS	134
2.4	CONCLUSIONS	138
2.4.1	LES APPORTS DE LA COMPARAISON.....	138
2.4.2	PISTES D'ACTION POUR LE <i>POLICY MAKING</i>	139

3 POLITIQUES DE L'EMPLOI ET REAGENCEMENTS ORGANISATIONNELS..... 141

3.1	SPECIALISATION DES SERVICES PUBLICS DE L'EMPLOI	142
3.1.1	DIMENSION VERTICALE. COOPERATION ET INTEGRATION DES POLITIQUES SOCIALES ET DE L'EMPLOI	144
3.1.2	DIMENSION HORIZONTALE. DES MECANISMES D'ISOMORPHISME INSTITUTIONNEL.....	147
3.2	FACTEURS DU CHANGEMENT ORGANISATIONNEL	155

3.2.1	DECENTRALISATION ET REGIONALISATION DES POLITIQUES ACTIVES DE L'EMPLOI	155
3.2.1.1	Configurations régionales de l'activation en Lombardie	155
3.2.1.2	La pyramide du Service Public de l'Emploi en Ile-de-France	160
3.2.2	SYSTEMES DE RAPPORT PUBLIC- PRIVE.....	167
3.2.2.1	Course aux financements	168
3.2.2.2	Opportunisme et changements d'identité	169
3.2.3	EVALUATION DES POLITIQUES D'INSERTION	171
3.2.3.1	Des institutions en quête d'indicateurs	171
3.2.3.2	Les dilemmes professionnels de l'évaluation	173
3.3	STRATEGIES D'ORGANISATION DES SERVICES DE L'EMPLOI.....	175
3.3.1	STRATEGIES INSTITUTIONNELLES	176
3.3.1.1	Les agences AFOL de Milan et de Monza.....	176
3.3.1.2	Missions locales de Paris et de Saint-Quentin en Yvelines.....	181
3.3.2	DYNAMIQUES PROFESSIONNELLES	185
3.3.2.1	Les centres d'agrégation des jeunes.....	185
3.3.2.2	Les espaces dynamiques d'insertion	188
3.4	CONCLUSIONS	190
3.4.1	LES APPORTS DE LA COMPARAISON.....	191
3.4.2	PISTES D'ACTION POUR LE <i>POLICY MAKING</i>	193
<u>DEUXIEME PARTIE : DYNAMIQUES PROFESSIONNELLES, ADAPTATIONS LOCALES ET TRAJECTOIRES.....</u>		195
4	<u>POLITIQUES D'INSERTION ET INSTRUMENTS DE CONTRACTUALISATION.....</u>	197
4.1	L'ACTIVATION DES PARCOURS D'INSERTION.....	198
4.1.1	DIMENSION VERTICALE. UN APPEL EUROPEEN CONTRE LE CHOMAGE.....	200
4.1.2	DIMENSION HORIZONTALE. CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DE LA GARANTIE JEUNES.....	205
4.1.2.1	Le cas italien. Une généralisation dans l'urgence.....	206
4.1.2.2	Le cas français. Une expérimentation contrôlée.....	209
4.2	LES INSTRUMENTS DE CONTRACTUALISATION.....	212
4.2.1	PRINCIPES INSPIRATEURS	213
4.2.2	BASES INFORMATIONNELLES DE JUGEMENT.....	218
4.2.3	IDEAL TYPE DU PARCOURS D'ACCOMPAGNEMENT	221
4.3	STRATEGIES DE CONTRACTUALISATION. WORKFARE ET/ OU CAPITAL HUMAIN.....	226
4.3.1	RAPPORT FINALITES- MOYENS.....	227

4.3.2	CAPACITE D'AGIR ET FLEXIBILITE DES DISPOSITIFS	231
4.3.3	LE REENCASTREMENT DE L'INSERTION PROFESSIONNELLE	233
4.4	CONCLUSIONS	- 238 -
4.4.1	LES APPORTS DE LA COMPARAISON.....	- 238 -
4.4.2	APPROCHE D'ANALYSE COMPAREE POUR LE <i>POLICY MAKING</i>	- 239 -
5	<u>PROFESSIONNALISATION ET PRECARISATION ENTRE HERITAGES HISTORIQUES ET INNOVATIONS</u>	- 241 -
5.1	JEUNESSE ET POLITIQUES LOCALES D'AUTONOMIE	- 242 -
5.1.1	UNE INJONCTION AU PROFESSIONNALISME VERS L'AUTONOMIE DES JEUNES.....	- 242 -
5.1.2	USAGES POLITIQUES ET PRATIQUES LOCALES D'AUTONOMIE.....	- 246 -
5.2	TRANSFORMATIONS DES CHAMPS PROFESSIONNELS	- 254 -
5.2.1	LE DESENCHANTEMENT DES MONDES DE L'INSERTION.....	- 255 -
5.2.2	UNE LUTTE POUR LE MAINTIEN DES PROFESSIONS	- 260 -
5.2.3	DES PARCOURS RECOMPOSES.....	- 261 -
5.3	STRATEGIES DE PROFESSIONNALISATION ET QUESTIONS D'AUTONOMIE	- 268 -
5.3.1	DE LA REPRESENTATION A L'ACTIVATION. QUESTIONS DE MANDAT	- 270 -
5.3.2	EXPLIQUER LE CHANGEMENT. OU CHERCHER DE LA COHERENCE	- 274 -
5.3.3	GAGNER DE LA LEGITIMITE. QUESTIONS DE FRONTIERES	- 278 -
5.4	CONCLUSIONS	- 281 -
5.4.1	LES APPORTS DE LA COMPARAISON.....	- 281 -
5.4.2	APPROCHE D'ANALYSE COMPAREE POUR LE <i>POLICY MAKING</i>	- 283 -
	<u>CONCLUSION.....</u>	- 285 -
	LES NOUVELLES COMPOSANTES DES POLITIQUES DE JEUNESSE EN EUROPE.....	- 287 -
	DILEMMES INSTITUTIONNELS ET PROFESSIONNELS DES POLITIQUES DE JEUNESSE	- 289 -
	LA FRAGMENTATION TERRITORIALE DES POLITIQUES DE JEUNESSE	- 290 -
	LA REORGANISATION DES SERVICES PUBLICS DE L'EMPLOI POUR LES JEUNES.....	- 292 -
	METHODES DE CONTRACTUALISATION ET MARGES DE MANŒUVRE DES PROFESSIONNELS.....	- 295 -
	PROFESSIONNALISATION ET PRECARISATION DES INTERVENANTS.....	- 299 -
	<u>BIBLIOGRAPHIE.....</u>	- 303 -
	<u>LEXIQUE.....</u>	- 323 -
	<u>LISTE DES TABLEAUX.....</u>	- 324 -

<u>LISTE DES FIGURES.....</u>	<u>- 325 -</u>
<u>LISTE DES ENCADRES</u>	<u>- 326 -</u>
<u>LISTE DES ANNEXES.....</u>	<u>- 327 -</u>
<u>ANNEXES</u>	<u>- 328 -</u>

Résumé : L'insertion des jeunes en France et en Italie : politiques d'activation, stratégies institutionnelles et dynamiques professionnelles

Résumé :

En Europe, les politiques d'insertion des jeunes se caractérisent par un double processus de subsidiarisation des politiques sociales et de l'emploi (Kazepov, 2010a) et de mise en place de nouvelles politiques actives (van Berkel et Borghi, 2007 ; Heidenreich et Rice, 2016). Les conséquences sont gérées au quotidien par les professionnels intervenant auprès des citoyens. Ces professionnels accompagnent ainsi les fractures d'un Etat social en phase de transition – puisqu'il passe d'une logique de socialisation des risques collectifs à une logique de responsabilité individuelle de la protection (Bresson, Colomb et Gaspar, 2015 ; Andreotti, Mingione et Polizzi, 2012). Les professionnels donnent également du sens aux frontières institutionnelles, géographiques et sociales (Ferrera, 2005), construites entre les dispositifs des politiques actives.

La thèse présentée vise à éclairer les réformes récentes et en cours des politiques d'insertion professionnelle des jeunes depuis la mise en place de la Stratégie Européenne de l'Emploi en 1997 et le Pacte Européen pour la jeunesse en 2005, et leur mise en œuvre concrète dans deux pays, la France et l'Italie. Elle étudie les formes concrètes que prennent les mots d'ordre de subsidiarisation et d'activation de l'Etat social en montrant les interrelations complexes entre les politiques d'emploi, les stratégies institutionnelles et les dynamiques professionnelles. Notre hypothèse de travail est qu'il existe des formes diverses et parfois, inattendues de la corrélation entre les politiques actives et : 1. la fragmentation territoriale des institutions et des réseaux d'acteurs ; 2. la spécialisation des services publics de l'emploi ; 3. les nouveaux instruments de contractualisation ; 4. Les processus de professionnalisation et de précarisation des intervenants.

Au niveau théorique, l'objectif de ce travail de recherche est alors de proposer un cadre conceptuel capable d'éclairer les significations et les conséquences plurielles des processus dits de subsidiarisation et d'activation de l'Etat social au prisme des stratégies d'acteurs confrontés à différentes tensions d'ordre politique et professionnel - comme, les antinomies entre la dimension rhétorique du nouveau welfare actif (Bifulco, 2005) et la dimension pratique de la crise des financements. Pour mieux comprendre la diversité des formes et des interprétations possibles de politiques, il s'agira aussi de traiter la question des marges de manœuvre des *street level bureaucrats* (Lipsky, 1980) pour faire face au changement et donner du sens à des directives européennes souvent éloignées des terrains d'intervention et des caractéristiques des publics cibles.

A l'aide d'une recherche comparative en France et en Italie, nous proposons donc aussi une analyse des stratégies professionnelles d'insertion en faveur des jeunes. A propos de politiques de jeunesse, ces stratégies professionnelles interviennent comme des composantes à part entière des systèmes locaux de welfare (Loncle, 2011) et dessinent les modalités de protection sociale pour les nouvelles générations. En outre, elles influencent les modalités de transition vers l'âge adulte et définissent les critères d'employabilité dans le marché de l'emploi européen. Pour le montrer, nous privilégions la méthode spécifique des *vignettes* (Barter et Renold, 2000 ; Finch, 1987 ; Hughes et Huby, 2002) afin de montrer les coulisses et les stratégies d'acteurs dans le processus d'activation. Nous complétons ces matériaux d'enquête avec des entretiens semi-directifs et des observations participantes menées à différents niveaux, auprès d'acteurs, institutionnels et professionnels, qui dessinent les contours concrets, et pluriels de la restructuration du welfare.

Mots-clés : Politiques actives de l'emploi, Politiques sociales comparées, Systèmes locaux de welfare, Instruments d'action publique, Politiques de jeunesse, Professionnalisation

Abstract : Youth employment in France and Italy. Activation Policies, institutional strategies and professional dynamics

Abstract :

In Europe, in the last few decades, the subsidiarisation process of the social policies and employment strategies has created a strong impact on the local actors' networks that are implementing the new active policies. The consequences of this operation have to be managed by professionals who, while working with the general public, have to explain to the users the fractures of a welfare state in transition from a socialization of collective risks to an individual responsibility of protection. In this way they give a meaning to the new institutional geographical and social frontiers that are built by active political devices.

This paper with its 'research question' seeks to analytically address how the European model of active labour policies is influencing the processes of new local actors' systems that emerged from the crisis of the national regimes of social welfare.

In order to answer to this question, we examine the strategies implemented by the actors dealing with the new active welfare and the practical dimension of the crisis of funding. A particular attention is devoted to examine how the discretionary power of the street level bureaucrats, have to manage and to make sense with often remote European social policy reforms intervention aimed at targeted audiences.

At theoretical level, the objective of this research is to propose a conceptual framework that enables to explain the process of subsidiarisation and activation of the welfare state and its effects.

Our working hypothesis leads us to explore a correlation between active employment policies and: 1.) The territorial fragmentation of institutions and stakeholder networks. 2.) The specialization of public employment services. 3.) The new instruments of contracts with new labour market regulation and contractual policies arrangements. 4.) The professionalization and precarious temporary employment of social workers. Using a comparative research in France and Italy, we offer an analysis of professional strategies involved in social integration policies for young people. With reference to youth policy, they show the components of the

local systems of welfare (Loncle, 2011) and the implementation of welfare conditions for the new generations. In addition, since the application of the European Employment Strategy in 1997 and the European Youth Pact in 2005, they indicate the new transition arrangements to adulthood and define the criteria of employability in the European labour market. In order to analyse the behind the scene activation strategies, we prefer to utilize the innovative specific thumbnails method (Barter and Renold, 2000; Finch, 1987; Hughes and Huby, 2002). We supplement this study with survey material based on semi-structured interviews of different members of institution and organisations linked with the local social policy welfare reforms in Europe.

Keywords : Active labour policies, Youth policies, Public policy instruments, Local welfare systems, Comparative social policies, Professionalization.

Introduction

Si la pertinence de définir la jeunesse comme un groupe d'âge fait débat en sociologie (Bourdieu, 1981), en revanche, un consensus semble exister pour la caractériser comme une phase de transition vers l'âge adulte ; et, également, pour considérer l'entrée dans l'emploi comme un axe majeur de cette transition.

Or, les transformations du travail transforment les possibilités pour les jeunes de réussir cette transition. De nouveaux besoins et de nouvelles professions émergent dans un marché du travail de-standardisé et influencé par les dernières révolutions technologiques. En parallèle, les évolutions, dans le champ de l'action publique, des catégories et dispositifs des politiques d'insertion contribuent à transformer l'activité d'intermédiation entre employeurs et jeunes entrant dans la vie sociale active et les pratiques professionnelles d'accompagnement des jeunes se complexifient.

Pour étudier la question de l'insertion des jeunes dans deux pays européens (la France et l'Italie), le cadre théorique de la thèse présente se situe au croisement de la sociologie de la jeunesse, de la sociologie des politiques publiques et de la sociologie des groupes professionnels.

Sociologie de la jeunesse et transition vers l'âge adulte

Aux alentours des années 1990 la sociologie de la jeunesse prend forme en développant le concept de jeunesse comme « nouvel âge de la vie ». La jeunesse est entendue comme un parcours amenant à la vie adulte à travers cinq étapes ou seuils à franchir : la fin de la scolarité, le premier emploi, le départ du foyer parental (ou la « décohabitation »), la mise en couple et la naissance du premier enfant (Galland, 2011). Avec la crise économique et de l'emploi ces étapes de vie seraient parcourues en retard par rapport aux générations précédentes et seraient de plus en plus déconnectées (Shanahan, 2000 ; Buchmann et Kriesi, 2011). A partir de la fin des années 1990 la sociologie de la jeunesse souligne la possibilité de franchir certaines étapes sans pour autant le faire d'une manière définitive ou stable. A ce propos certains chercheurs parlent de génération yo-yo (Walther, 2006) pour définir une nouvelle catégorie de population destinée à vivre la complexité de plusieurs

aller-retour entre la condition de jeune dépendant de la famille et la condition de jeune émancipé et autonome.

A partir des années 2000 la sociologie de la jeunesse étudie la différenciation nationale des trajectoires vers l'âge adulte en fonction des supports institutionnels dont disposent les jeunes pour leur insertion. Plusieurs typologies (Breen et Buchmann, 2002 ; Van de Velde, 2008 ; Wallace et Bendit, 2009) de transition ont été formulées au prisme du paradigme dominant des *mondes de l'État social* (Esping-Andersen, 1990 ; Ferrera, 2005 ; Gallie et Paugam, 2000) : le régime social-démocrate, le régime libéral, le régime conservateur et le régime méditerranéen. La force des approches analytiques liées à la typologie des régimes de la protection sociale en Europe est leur capacité comparative à niveau des macro systèmes nationaux. Néanmoins ces approches présentent des limites, notamment, car elles se limitent à l'analyse des arrangements institutionnels qui structurent les parcours biographiques en réduisant la jeunesse à un passage d'une condition de dépendance à une condition d'autonomie individuelle.

La notion de transition vers l'âge adulte indique la nécessité de situer les parcours d'insertion individuels dans un environnement politique et économique précis. Une approche d'analyse est ainsi proposée par la figure suivante (Walther, Pohl et Kazepov, 2005) :

:

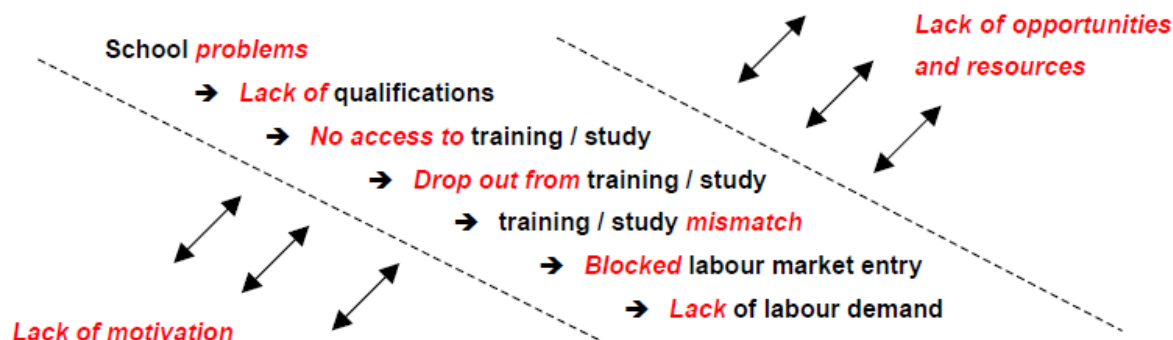


Figure 1- - Freins dans la transition vers l'âge adulte

Cette figure représente plusieurs composantes d'un parcours d'insertion et montre la nécessité d'avoir une approche intégrée et globale des politiques publiques (Berthet

et Burgeois, 2015). D'un côté nous retrouvons les besoins, les aspirations et les motivations individuelles de la personne. D'autre côté la présence d'opportunités d'emploi dans le contexte économique. Cela signifie que l'insertion sociale et professionnelle se configure comme un processus composé par les stratégies individuelles et familiales et les opportunités de l'environnement économique.

Étant donné la variété des systèmes d'acteurs intervenant dans la transition vers l'âge adulte, le renforcement d'une approche intégrée des politiques publiques amènerait à de nouvelles méthodes de coordination et de gouvernance territoriale. Les administrations européennes montrent un certain retard dans l'élaboration de politiques intégrées et raisonnent très peu en termes de capacités (Salais, 2006 ; Bonvin et Farvaque, 2007 ; De Leonardis, Negrelli et Salais, 2012). C'est à dire un ensemble de politiques d'insertion professionnelles attentives à valoriser non seulement l'égalité des chances entre individus, mais aussi la possibilité effective de réaliser ses propres choix dans un contexte d'opportunités et de parcours possibles. Il est donc nécessaire de penser à l'insertion sociale et professionnelle comme un processus situé dans un contexte social et prendre en compte la dimension des aspirations individuelles et des opportunités du contexte.

Une approche intégrée des politiques est aussi proposée par le Livre Blanc de la commission Européenne qui définit la catégorie des jeunes comme un objet d'intervention polyédrique et évolutif nécessitant « d'une meilleure prise en compte dans l'élaboration des autres politiques ». L'évolution sociodémographique de la catégorie des jeunes en Europe est fortement caractérisée par de changements économiques et culturels concernant la manière d'analyser, de comprendre et de vivre la jeunesse (Charvet, 2001). Trois constats d'ordre général montrent les évolutions de la jeunesse. Celles-ci mettent en tension les agences de socialisation traditionnelles (familles, écoles, marché de l'emploi) et obligent à changer et réélaborer les méthodes d'éducation ainsi que de formation professionnelle.

Le premier constat porte sur l'allongement de la jeunesse. Les démographes observent que, sous la pression de facteurs économiques (chômage, mutations des compétences requises dans les marchés de l'emploi) et de facteurs socioculturels, les jeunes sont, en moyenne, plus âgés quand ils franchissent les différentes étapes

de la vie : fin des études, accès à l'emploi, constitution d'une famille, etc. Le deuxième constat concerne la non standardisation des biographies individuelles (Beck, Latour et Bernardi, 2008) ou la structuration de parcours d'insertion professionnelle non linéaires. On assiste aujourd'hui à « un enchevêtrement des séquences de vie » (Charvet, 2001) : on peut être à la fois étudiant, chargé de famille, travailleur, ou à la recherche d'un emploi, vivre chez ses parents, les aller-retour entre ces différents statuts devenant de plus en plus fréquents. Les parcours individuels sont d'autant moins linéaires que nos sociétés n'offrent plus les mêmes garanties (sécurité de l'emploi, prestations sociales, etc.). Le troisième constat implique les modèles collectifs et les agences de socialisation traditionnelles qui perdent de leur pertinence au profit de trajectoires personnelles de plus en plus individualisées. « Les calendriers familial, matrimonial et professionnel [de chaque individu] ne s'organisent plus de façon standardisée » (Charvet, 2001). Les évolutions de la catégorie jeunesse mettent ainsi en tension les modalités institutionnelles d'encadrement et de prise en charge de l'insertion des jeunes dans la vie sociale active.

La France et l'Italie présentent une évolution historique commune de la catégorie jeunesse : *« si les jeunes ont tout d'abord été appréhendés comme un groupe social dangereux pour la société, ils sont devenus peu à peu un groupe à risque, en danger, pour finalement évoluer vers une autre représentation sociale, très récente, qui consiste à les considérer comme un capital social sur lequel investir »* (Bontempi, Cicchelli, 2005). L'évolution de la catégorie de jeunesse comme objet d'intervention publique implique ainsi le changement du traitement et la prise en charge de l'insertion des jeunes dans la vie sociale active.

Sociologie de l'action publique

Différentes analyses de l'action publique indiquent trois conditions pour lesquelles un problème devient public (Dubois, 2009) : 1. la diffusion et la médiatisation d'une information à propos d'un problème ; 2. Le caractère de déviance du problème par rapport à certaines normes sociales. Dans ce cas les fractures des parcours dans la transition école- emploi constituent une rupture de l'idéal de la réussite scolaire comme garantie de l'ascension sociale et professionnelle ; 3. La mobilisation d'acteurs, ou *entrepreneurs de morale* (Becker, 1966), autour du problème afin qu'il devienne public et donc mis à l'agenda politique. L'Union Européenne et d'autres

acteurs nationaux ont entamé un travail d'étiquetage du problème et mèneraient une croisade morale contre les comportements déviants d'une *jeunesse oisive*. Nous pouvons ainsi comprendre la construction de la transition vers l'âge adulte en tant que problème public à la lumière de trois étapes (Felstiner, Abel et Sarat, 1980) :

- ⇒ La nomination ("naming") : le problème est désigné en tant que tel et il passe du statut de problème individuel au statut de problème collectif.
- ⇒ Le blâme ("blaming") : c'est l'étape de la recherche des causes et l'imputation de la responsabilité du problème à un individu ou un groupe ;
- ⇒ La réclamation ("claiming") : c'est la revendication auprès des autorités publiques, moment correspondant à la publicisation du problème.

Les autorités européennes ont participé à mettre à l'agenda politique le problème public de la transition vers l'âge adulte et, plus particulièrement, du chômage des jeunes. L'agenda politique peut être défini comme *l'ensemble des problèmes faisant l'objet d'un traitement, sous quelque forme que ce soit, de la part des autorités publiques et donc susceptibles de faire l'objet d'une ou plusieurs décisions* (Garraud, 1990). A travers la formalisation d'un agenda politique les pouvoirs politiques s'emparent du problème social et communiquent leurs manières de l'interpréter et d'y apporter des solutions. Il s'agit d'un effet de cadrage (*framing*) lié à la manière dont le problème a été construit.

Au niveau européen la jeunesse en tant que problème public est mise à l'agenda et constitue un sujet de débat politique portant sur les manières de coordonner une politique européenne de transition vers l'âge adulte malgré les diversités des régimes de welfare ainsi que des instruments d'action publique. Malgré cela, à niveau national il existe encore une « faible envergure des services administratifs locaux chargés de la jeunesse et la permanence de la marginalité de l'action publique en direction de la jeunesse »¹ (Loncle, 1999). Cela pourrait être causé par une forte fragmentation des initiatives locales en direction des jeunes et une sous-évaluation de la jeunesse comme problème concernant plusieurs champs d'action publique plutôt amenés à travailler sectoriellement que d'une manière coordonnée et transversale.

Sociologie des groupes professionnels

Apparue en France dans les années 1990, la sociologie des professions s'interroge notamment sur ce qui fait qu'une activité de travail acquiert le statut de profession (Dubar, Tripier et Boussard, 2015). Dans le champ de l'insertion des jeunes, cette question croise celle de la multiplication et la diversification des métiers et également, du rôle des groupes professionnels comme acteurs de la mise en œuvre des politiques.

« Par profession, on entend habituellement la détention d'un savoir spécialisé, l'exercice d'un monopole sur un secteur d'activité et le contrôle de l'accès au corps. Le métier correspond, en quelque sorte, à l'exercice quotidien d'une activité professionnalisée, avec ses catégories d'action routinière, ses représentations intériorisées, ses codes d'interprétation spécifiques » (De Maillard, 2000).

Dans l'exercice quotidien de leur activité, les groupes professionnels liés à l'intermédiation dans les marchés de l'emploi doivent en effet s'adapter au contexte de standardisé et à l'hétérogénéité des parcours biographiques et des besoins des jeunes. Ils jouent aussi un rôle stratégique dans la restructuration des politiques d'insertion car ils gèrent la montée des responsabilités locales causée par un désengagement des institutions centrales et, en parallèle, la nécessité de construire de nouvelles formes d'accompagnement au niveau de systèmes locaux d'action publique (Loncle, 2011 ; Andreotti, Mingione et Polizzi, 2012).

En effet, l'idée qui s'est imposée est que la meilleure manière de répondre à la diversification des besoins serait d'élaborer et mettre en œuvre des politiques d'insertion structurée sur une forte proximité entre intervenants sociaux et citoyens. C'est le principe de subsidiarité horizontale selon lequel l'acteur local connaîtrait mieux les exigences spécifiques des individus et serait mieux équipé pour y répondre. C'est pour cette raison que les acteurs intermédiaires de l'emploi se professionnalisent et développent une expertise (Lima, 2013) sur l'analyse des capacités et des possibilités d'emploi dans un environnement donné. D'une activité mécanique de placement dans un marché de l'emploi fordiste ils passent à une

« activité de chirurgien » pour trouver ou construire l'emploi dans un contexte de différenciation de la demande.

Le modèle d'activation s'impose à la fois comme une injonction politique d'un en crise (Castel, 2009 ; Rosanvallon, 1998) et, dans le champ professionnel, comme une modalité d'interaction avec le jeune en voie d'orientation ou d'insertion professionnelle. Il s'agit aussi d'une nouvelle pédagogie ou d'une nouvelle forme de gouvernamentalité (Vrancken et Macquet, 2006) qui définit les caractéristiques de l'individu actif dans la construction de son propre parcours d'insertion. Il est donc question d'analyser le fonctionnement d'un modèle d'action publique qui restructure la relation entre Etat et citoyens et qui constitue un « lien dynamique et explicite entre le social et les politiques du marché de l'emploi qui implique une nouvelle conception du soutien au revenu, de l'assistance et des politiques de protection sociale en termes d'efficience, d'égalité et de qualité du travail salarié » (Barbier, 2002).

Les professionnels intervenant dans le champ des politiques de jeunesse sont confrontés à la nouvelle configuration de l'Etat social à niveau local et doivent développer des compétences pour la programmation ou territorialisation de leurs actions. Cela implique des tensions car il existe des inégalités territoriales de distribution des ressources et des capacités entre différents systèmes d'acteurs. Pour cette raison il est nécessaire de proposer de nouveaux instruments d'analyse du fonctionnement de l'Etat social à niveau local. Nous proposons de le faire à partir des marges de manœuvre dont les professionnels disposent et de leur capacité réelle d'agir dans certains systèmes d'acteurs. De cette manière la fragmentation peut être étudiée comme le produit d'une dialectique territoriale située à différents niveaux de pouvoir et composée de différents réseaux d'acteurs, publics et privés. Enfin, l'analyse des marges de manœuvre et des capacités d'actions des acteurs impliqués peut nous montrer les différentes manières d'entendre la territorialisation de l'action et de l'appliquer. Nos hypothèses de recherche se situent alors au croisement de ces trois champs de la sociologie.

Un modèle européen d'insertion des jeunes caractérisé par l'activation, la subsidiarisation et la diversité des systèmes locaux d'acteurs

Le point de départ de notre réflexion est l'hypothèse que le modèle européen d'insertion des jeunes a des conséquences à la fois sur les politiques, les stratégies institutionnelles et les pratiques professionnelles de d'insertion des jeunes.

Selon le mot d'ordre de l'activation, les pratiques d'accompagnement vers l'emploi devraient *développer la capacité d'agir* (Salais, 2006) à travers l'incitation à un *travail sur soi* (Vrancken et Macquet, 2006) visant la prise d'autonomie de l'individu dans un marché du travail incertain et flexible. Les institutions publiques, tout comme les individus, sont ainsi confrontées à la gestion de parcours biographiques non standardisés, et souvent en rupture, qui remettent en cause le fonctionnement de l'ancienne société salariale (Beck et Latour, 2001).

Cependant, le modèle d'activation prend des formes et des significations différentes (Barbier, 2002) et contient en soi différentes *approches d'empowerment* (Ciarini, Paci et Pugliese, 2011). En Europe de nouvelles *enabling policies* (Berkel et Møller, 2002) indiquent la co-construction des parcours d'insertion et le partage des responsabilités entre individus et société. L'empowerment se traduit comme un processus individuel qui oblige la personne à améliorer elle-même sa propre *employabilité* sur le marché du travail afin de ne plus représenter un poids pour les aides publiques. La notion d'empowerment est ambivalente car elle peut être ainsi entendue comme un processus institutionnel aidant ou contraignant, visant à enlever les barrières et les freins qui ont un impact sur le retour à l'emploi des personnes. Pour cette raison, nous pouvons repérer deux types de politiques actives de l'emploi. D'un côté, les mesures de politique active visant à rendre plus attractif le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi à travers une réduction graduelle des aides publiques. Dans ce cadre les programmes de formation professionnelle se réalisent sur une courte période, au risque de développer certaines formes de dépendance ou de retombée dans l'assistance publique (Paci, 2007). D'autre côté, l'approche en terme d'investissement social (ou de développement du capital humain) affiche l'objectif de permettre à la personne de réaliser un choix autonome dans son parcours d'insertion (Barbier, 2002). Il s'agit de renforcer les capacités réelles de la

personne, entendues comme le rapport entre ses aspirations et le champ du possible dont elle bénéficie dans un environnement donné (Nussbaum, 2012 ; De Leonardis, Negrelli et Salais, 2012 ; Bonvin et Farvaque, 2007). Selon cette déclinaison les politiques d'activation reconnaissent l'importance d'articuler l'appel aux responsabilités individuelles avec la prise en compte des effets de contexte qui influencent *l'insertion durable*² et une mise en *capacité effective*. Dans les deux interprétations, les politiques d'insertion des jeunes sont confrontées au glissement des politiques sociales vers une responsabilisation des individus qui les oblige à s'adapter aux instabilités du marché du travail. Elles sont soutenues par le paradigme d'activation qui considère les usagers comme des individus doués de ressources à mobiliser dans les parcours d'insertion, en reconnaissant leur possibilité de choix et des marges d'auto-détermination.

L'ambivalence du modèle européen d'activation a des conséquences sur la réorganisation des services publics de l'emploi des pays membres. Les dispositifs nationaux et les pratiques locales d'insertion se caractérisent par la tension entre logiques de retour rapide vers l'emploi et dynamiques de renforcement des capacités sur le long terme. Cette problématique est encore plus évidente dans le traitement de deux catégories particulières d'action publique : les jeunes décrocheurs et les NEET (ni étudiant, ni employé, ni stagiaire). L'accompagnement dans la transition vers la vie adulte de ces populations requiert en effet des financements spécifiques dédiés d'une part, au traitement de parcours en rupture avec les institutions scolaires ; d'autre part, à la mise en adéquation de l'offre de formation des écoles et des universités par rapport aux opportunités sur le marché du travail. Les pratiques professionnelles d'accompagnement sont confrontées à cette tension et mettent en place des stratégies d'ajustement des ressources institutionnelles limitées par rapport aux besoins des jeunes.

Dans un contexte de difficultés financières de la protection sociale, encore aggravé après la crise de 2008, les organisations dédiées à l'accompagnement des jeunes vers l'emploi subissent des injonctions financières visant à réduire le nombre de

² Terme souvent utilisé par les pouvoirs publics afin de définir le caractère de stabilité dans l'emploi des demandeurs d'emploi après avoir bénéficié d'une mesure de politique active.

jeunes inactifs. Leur survie dépend de leur capacité à atteindre certains résultats de placement vers l'emploi. Pour cette raison, elles ont tendance à donner la priorité aux objectifs de placement, au risque de réduire la question plus large de la transition vers l'âge adulte à un simple fait d'insertion dans l'emploi.

Depuis l'introduction de la stratégie européenne dans le champ des politiques de jeunesse nous pouvons observer une forte activité de recomposition supranationale des initiatives locales et régionales basée sur deux axes principaux : l'activation des parcours d'insertion socioprofessionnelle et aussi, la subsidiarisation des politiques de jeunesse. Concernant les nouvelles manières d'activer les parcours d'insertion, à partir des années 2000 les professionnels commencent à intégrer les concepts de contractualisation, de réseaux d'acteurs, de ciblage des catégories des jeunes en difficulté ou de jeunes en situation d'inactivité (les NEET, not in employment not in education or training). Concernant la subsidiarisation des politiques de jeunesse nous assistons à leur réorganisation institutionnelle à travers la participation de l'acteur privé. A cause de ces nouvelles manières d'organiser les interventions en direction des jeunes, les traditionnelles politiques de jeunesse semblent s'affaiblir dans le panorama des collectivités territoriales, alors que les politiques sociales d'insertion européennes acquièrent une place stratégique dans le traitement de nouvelles problématiques et des besoins liés à la jeunesse.

Dans un contexte de complexification grandissante des parcours d'insertion socioprofessionnelle de vie des jeunes, les politiques sociales d'insertion actuelles se basent sur les principes de *l'indépendance matérielle* (se suffire à soi-même) et de *l'autonomie personnelle* (décider pour soi-même) afin d'accompagner la transition à la vie adulte (Paci et Pugliese, 2011). Par ailleurs, l'acquisition de responsabilités professionnelles liées à un emploi stable, de responsabilités de couple ou conjugale et la constitution d'un nouveau noyau familial représentent des étapes pour l'émancipation du jeune vis-à-vis de la famille et des aides publiques.

La fragmentation territoriale des politiques de jeunesse

Territorialisation, Programmation, transversalité des administrations, raisonnement horizontal et participation des jeunes à la démocratie locale : ces mots clés régissent

le vocabulaire européen pour répondre à la fragmentation des politiques sociales d'insertion des jeunes. En effet, la multiplication d'acteurs impliqués ainsi que les processus de décentralisation causent une forte hétérogénéité des modèles d'intervention et indiquent une difficulté dans la gouvernance de réseaux d'acteurs régis par des logiques et des dynamiques d'actions dessinées au niveau local (Kazepov et Barberis, 2013 ; Andreotti, Mingione et Polizzi, 2012). La fragmentation du welfare pour les jeunes se présente ainsi comme un système dynamique d'interaction où plusieurs acteurs et dispositifs interagissent afin de construire (ou ré-construire) les frontières et les champs de compétences réciproques. Il s'agit de systèmes d'acteurs locaux où le pouvoir d'action est distribué d'une manière inégale et il se situe à plusieurs niveaux de l'échelle administrative locale, communale et régionale. Dans un contexte de financements publics limités, le modèle d'investissement social, basé sur la valorisation des ressources locales, met en concurrence plusieurs territoires et systèmes d'acteurs afin de repérer les *best practices* et de créer des processus vertueux de capitalisation des ressources nationales à partir des capacités locales.

Les professionnels intervenant dans le champ des politiques de jeunesse sont ainsi confrontés à cette nouvelle configuration de l'Etat social à niveau local et doivent développer des compétences pour la programmation ou territorialisation de leurs actions. Cela implique des tensions car il existe des inégalités territoriales de distribution des ressources et des capacités entre différents systèmes d'acteurs. Pour cette raison il est nécessaire de proposer de nouveaux instruments d'analyse du fonctionnement de l'Etat social à niveau local. Nous proposons de le faire à partir des marges de manœuvre dont les professionnels disposent et de leur capacité réelle d'agir dans certains systèmes d'acteurs. De cette manière la fragmentation peut être étudiée comme le produit d'une dialectique territoriale située à différents niveaux de pouvoir et composée de différents réseaux d'acteurs, publics et privés. Enfin, l'analyse des marges de manœuvre et des capacités d'actions des acteurs impliqués peut nous montrer les différentes manières d'entendre la territorialisation de l'action et de l'appliquer.

Changements professionnels : les méthodes de contractualisation

Pour mettre en œuvre la logique de responsabilisation, le modèle d'activation propose de nouvelles formes de contractualisation entre Etat et individus. L'instrument du contrat formalise l'engagement réciproque de l'administration et de l'individu à entamer une recherche individuelle et active d'un emploi avec, comme contrepartie, la garantie d'un soutien public (sous forme d'accompagnement ou de prestation économique). Le contrat introduit le principe de conditionnalité de l'aide publique et amène à changer les conditions d'autonomie des *assistés* vis-à-vis du système de protection sociale (Duvoux, 2009).

En Europe, les politiques d'insertion des jeunes ont ainsi pris la forme concrète de l'introduction de dispositifs d'accompagnement caractérisés par la contractualisation. En juin 2013 la Commission Européenne publie l'*appel à l'action contre le chômage*³. Ce document, qui formalise le recours à des formes contractuelles des politiques d'insertion, énonce les mesures suivantes :

- ⇒ La mise en œuvre de l'initiative Garantie pour la jeunesse ;
- ⇒ Un investissement pour les jeunes à l'aide du Fonds social européen ;
- ⇒ Une mise en œuvre accélérée de l'initiative pour l'emploi des jeunes ;
- ⇒ Un soutien à la mobilité de la main-d'œuvre à l'intérieur de l'UE avec le concours d'EURES ;
- ⇒ L'adoption de mesures consistant à encourager l'offre de contrats d'apprentissage et de stages de haute qualité et à remédier aux pénuries de qualifications afin de faciliter le passage des études à la vie active ;

Ces mesures toutefois mettent en question le fonctionnement des services publics de l'emploi et constituent un important vecteur de changement, organisationnel et professionnel. En effet, dans le cadre du *paquet emploi des jeunes* (Avril 2012) la Commission Européenne appelle les « États membres à veiller à ce que tous les jeunes européens se voient proposer un emploi de bonne qualité, une formation continue, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivant la perte de leur

³ http://ec.europa.eu/Europe2020/pdf/youth_fr.pdf

emploi ou leur sortie de l'enseignement ». Selon cette directive la Garantie Jeunes est un exemple de dispositif contractuel qui constitue un levier pour l'harmonisation des politiques actives des jeunes en Europe (Vesan, Ferrara et Maino, 2015). Elle oblige chaque pays européen à présenter un plan de mise en œuvre en précisant le rôle des pouvoirs publics et des autres acteurs ainsi que les modalités de financement, de suivi et d'évaluation.

Cependant, selon le cadre d'analyse que nous adoptons dans cette thèse, les instruments de contractualisation ne sont pas neutres et se composent de différentes matrices d'action. En effet, ils véhiculent une vision donnée de la réalité et donc une définition de la situation d'insertion. De cette manière, ils participent à la construction de *l'agency* entendue comme définition du statut de l'acteur et de l'action au sein d'un dispositif d'insertion (Bifulco et Vitale, 2006). Cette approche définit le rapport entre déterminisme social et libre arbitre au sein d'une politique publique et peut être entendue comme la capacité d'agir de l'individu en fonction des ressources et des opportunités disponibles dans un environnement donné. Concrètement, elle signifie que la contractualisation se construit dans l'interaction entre un modèle d'activation qui réduit l'insertion professionnelle à une simple action de placement dans un marché de l'emploi et un modèle pédagogique visant à développer les capacités et les compétences (Bonvin et Farvaque, 2007 ; Salais, 2006) des jeunes sur le long terme.

Deuxièmement, les instruments contractuels en direction des jeunes en difficulté d'insertion se composent de différentes matrices et manières de définir la capacité d'agir individuelle. Comme le montre la sociologie de l'action publique, chaque instrument porte une dimension normative et cognitive et, pour cette raison, répond à « une fonction axiologique en définissant les valeurs et les intérêts garantis et promus par la fonction publique » (Lascoumes et Le Gales, 2007)

Cette approche souligne la variété des matrices des politiques sociales d'insertion des jeunes ainsi que les difficultés d'une mise en convergence européennes de différents dispositifs. Or, cette variété laisse une marge d'interprétation aux acteurs locaux – notamment, aux professionnels chargés de mettre en œuvre les politiques d'insertion des jeunes.

Professionalisation et précarisation des intervenants

Dans un contexte de transformation du marché de l'emploi, l'émergence de nouveaux métiers liés aux évolutions technologiques et la de standardisation des parcours biographiques complexifie les parcours d'emplois des jeunes, causant un processus de professionnalisation des métiers liés à l'intermédiation dans le marché de l'emploi et à l'expertise sur autrui (Lima, 2013).

Dans le champ des politiques de jeunesse il existe une variété de groupes professionnels historiquement chargés de s'occuper de la jeunesse comme catégorie d'action publique. Plus précisément, il est possible de repérer trois moments des politiques publiques pour les jeunes, liées à trois représentations de cette catégorie historiquement situées (Cicchelli et Bontempi, 2005). A partir des années 1980 la jeunesse a été dessinée par les textes législatifs comme un groupe social dangereux, avant d'être ensuite considérée comme un groupe à risque, potentiellement touché par l'exclusion et la marginalité urbaine. A partir de la fin des années 1990 le virage politique consiste à considérer la jeunesse comme une ressource sociale sur laquelle il faut « investir ». C'est ainsi que différents groupes professionnels émergent et construisent leurs professionnalités autour des priorités politiques et des besoins des jeunes. Aux médiateurs sociaux, éducateurs spécialisés, animateurs socioculturels s'ajoutent ensuite les nouveaux métiers liés au développement de la ville et à l'investissement dans les ressources locales. Les conseillers en insertion professionnelle constituent la dernière phase de professionnalisation, dans laquelle différents métiers convergent dans un diplôme valorisant les compétences d'accompagnement socioprofessionnel. L'élément commun à tous ces métiers est le référentiel de l'accompagnement vers l'autonomie des jeunes comme norme qui structure les identités et les pratiques professionnelles.

Au niveau européen le livre blanc de la Commission Européenne définit l'autonomie comme une « revendication majeure des jeunes » et indique la nécessité de structurer les politiques européennes de jeunesse (Commission Européenne, 2001) autour de ce mot d'ordre qui traverse les champs professionnels des acteurs intermédiaires dans le marché de l'emploi. Elle indique la nécessité d'élargir les champs du possible dans un environnement donné et de développer la capacité de

choix des jeunes. Or, les marges de manœuvre et la question de l'autonomie des professionnels jouent un rôle stratégique dans la *mise en capacité des jeunes* et la structuration des dispositifs d'insertion. Un paradoxe qui traverse les politiques de jeunesse est le contraste entre la mission prioritaire de soutien à l'insertion des jeunes et un processus parallèle de précarisation des conditions de travail des acteurs liés à la mise en œuvre.

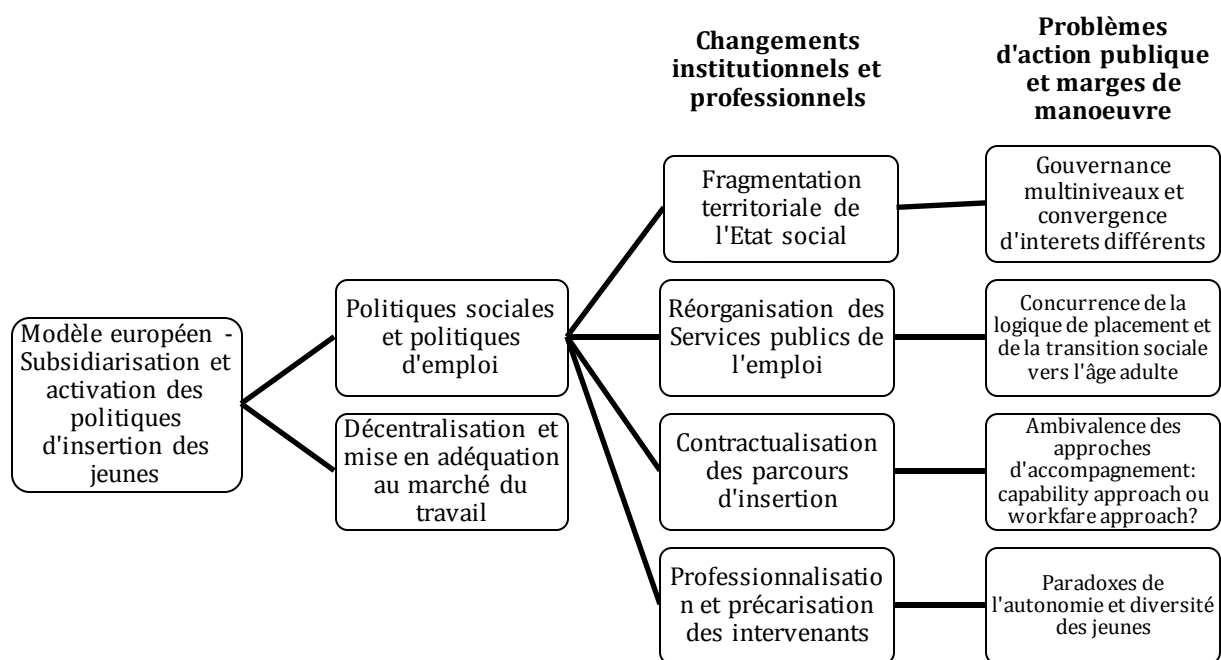


Figure 2- Cadre conceptuel de la thèse

L'interaction entre stratégies institutionnelles et groupes professionnels dédiés à la mise en œuvre construit différentes approches locales d'accompagnement vers l'emploi. C'est au prisme des pratiques professionnelles des *street level bureaucrats* (Lipsky, 1980), de leurs comportements et de leurs croyances que nous pouvons saisir le processus de construction de l'action institutionnelle en direction des jeunes. Telle approche explique la mise en œuvre d'un référentiel d'action publique à travers l'étude de l'interaction entre les discours politiques et la réalité de l'homme ordinaire. Le comportement du professionnel serait influencé par deux facteurs : en premier, le contexte organisationnel qui établit les objectifs, les règles, l'argent et le temps pour la réalisation de l'action bureaucratique ;

deuxièmement, le rôle et les compétences du professionnel détermineraient, en interaction avec le contexte organisationnel et les besoins des usagers, les manières d'appliquer, d'adapter ou saper les objectifs formels de l'action bureaucratique.

L'agenda politique des administrations européennes semble avoir pris en compte le rôle stratégique de ces acteurs intervenant au niveau local et en proximité avec les besoins des usagers. En effet, l'une des lignes directrices de la décentralisation en Europe a été le constat d'une action publique qui attribue un certain degré de responsabilité aux acteurs locaux (van Berkel et Borghi, 2008).

Une analyse micro sociologique concernant les marges de manœuvre des acteurs dans le processus d'activation des politiques de jeunesse nous amène à considérer l'État social non seulement comme le produit d'un ensemble de cadres normatifs et législatifs, mais aussi à saisir son caractère de construction sociale. L'État social est une institution construite en permanence qui se reproduit d'une manière dynamique au sein de la relation entre les professionnels de l'administration publique et les citoyens. Pour cela, le niveau local et microsociologique montre la construction de nouveaux systèmes d'acteurs entendus comme des configurations dynamiques de relations qui structurent le fonctionnement de réseaux de protection sociale (Andreotti, Mingione et Polizzi, 2012).

Les paradoxes de l'autonomie et la diversité des jeunes

En médiatisant un vocabulaire centré sur les notions d'autonomie et d'émancipation sociale des jeunes la publication du livre blanc de la Commission Européenne a accéléré un processus d'harmonisation de l'action publique en direction des jeunes. Il s'agit d'une première phase de nomination (naming) du problème qui amène à la formalisation de la stratégie européenne comme une nouvelle manière de prendre en compte la *dimension jeunesse*⁴. D'après ses travaux la définition de la catégorie des

⁴ « La plupart des pistes d'action mentionnées dans ce Livre Blanc interpellent les Etats et les régions d'Europe, à qui revient l'effort principal de la mise en oeuvre des actions en faveur de la jeunesse. En effet, c'est sur le terrain, là où les jeunes peuvent concrètement juger des résultats de leur engagement personnel, que s'apprend la citoyenneté active. C'est en participant à la vie de l'école, du quartier, de la commune ou d'une association que les jeunes acquièrent l'expérience mais aussi la confiance nécessaire pour s'investir davantage, maintenant ou plus tard, dans la vie publique y compris à l'échelle européenne. C'est en s'engageant dans des activités sociales ouvertes à tous, sans discriminations d'aucune sorte, que les jeunes contribuent à une société plus solidaire et

jeunes devrait être le résultat d'une interaction entre plusieurs niveaux de gouvernement, du central au local, et devrait s'appuyer sur la prise en compte de la jeunesse comme une dimension transversale et non plus sectorielle de l'action publique.

Les mots clés du livre blanc portent sur la participation des jeunes aux processus de décision, la citoyenneté active et l'émancipation individuelle à atteindre à travers une *approche globale, intégrée et transversale d'intervention* (IARD, 2001). En 2002, la conférence des ministres européens responsable de la jeunesse prépare l'élaboration du pacte européen pour la jeunesse qui rentre dans la logique de la stratégie de Lisbonne. A partir de ce moment les politiques de jeunesse sont définies comme des politiques d'émancipation et tracent quatre dimensions d'intervention : 1. l'étude de la condition et des besoins des jeunes, 2. la sollicitation à la solidarité intergénérationnelle, 3. le développement du capital humain (formation continue, mobilité géographique), 4 conciliation entre travail et famille.

En effet, ce qui est reproché aux politiques publiques ciblant les jeunes européens serait la difficulté à comprendre les évolutions des besoins liés aux conditions de vie des populations jeunes. Face à une fragmentation des besoins individuels et à une complexification des chemins de prise d'autonomie et de sortie du foyer familial les politiques classiques de jeunesse révèlent leur incapacité dans la structuration des parcours d'insertion socioprofessionnelle. Cela témoigne d'une crise institutionnelle profonde qui pose des interrogations sur les manières de traiter politiquement les populations jeunes concernées par plusieurs champs organisationnels (DiMaggio et Powell, 1983) des politiques publiques : le logement, la santé, l'emploi, l'éducation. D'après la Commission Européenne la dimension jeunesse devrait envahir les

assument pleinement leur citoyenneté. Toutefois, il est important de donner une dimension européenne aux actions en faveur de la jeunesse pour en accroître l'efficacité et les synergies, tout en respectant et en valorisant les responsabilités propres à chaque niveau d'intervention. C'est ce que demandent les jeunes consultés, c'est ce que souhaite le Parlement européen et c'est ce que préconisent les Etats membres, qui se sont exprimés dans ce sens lors de la consultation lancée par la Commission. Pour y répondre, le Livre blanc suggère un nouveau cadre de coopération européenne comportant deux grands volets : l'application de la méthode ouverte de coordination dans le domaine plus spécifique de la jeunesse et une meilleure prise en compte de la dimension jeunesse dans l'élaboration des autres politiques ». Livre blanc de la commission européenne, un nouvel élan pour la jeunesse européenne, le 21 novembre mars 2001.

différents champs de l'action publique nationale et véhiculer le concept de transversalité comme moteur du changement institutionnel au sein des pays membres. Pour ce faire, la méthode ouverte de coordination s'impose comme l'instrument politique qui construit le dialogue autour de la recomposition de l'action publique européenne en direction des jeunes. Elle-même est issue de la stratégie européenne de l'emploi lancée en 1997 et propose un instrument de gouvernance visant à construire une dialectique multi niveau entre différentes administrations, nationales et locales. En sollicitant une dialectique à différents niveaux politiques, du central au local, le principe d'innovation de l'action publique européenne impose un changement des manières d'entendre et de mettre en place les politiques de jeunesse. De cette manière, on passerait d'une politique de jeunesse de type fordiste, standardisée, et conçue en direction d'une catégorie homogène des jeunes, à des politiques de jeunesse adaptées aux besoins variables d'un ensemble hétérogène d'individus.

En particulier, pendant la transition vers la vie adulte les jeunes sans emploi, à bas niveau de qualification et exclus du système scolaire sont souvent bloqués en cours de chemin. Les NEETS représentent une catégorie particulière de population qui mettrait en tension l'ensemble des politiques actives de l'emploi en direction des jeunes. En 2015, en Italie, les jeunes ni à l'école ni en emploi ni en formation représentent 2.2 millions jeunes, dont 400.00 diplômés et 1,8 millions ayant pris le BAC. Il s'agit de 28,5% de la population jeune entre 15 et 34 ans (le pourcentage descend à 27,4% si on prend en compte la tranche d'âge 15-29 ans). La majorité de cette population est féminine (2,11 millions). Plus de la moitié habitent dans le sud du pays où le pourcentage des NEET est de quasi 40% de la population jeune. Concernant le niveau d'étude, 1,5 millions de jeunes ont un bas niveau de qualification (jusqu'à l'école secondaire) tandis que 1,8 millions ont obtenu le bac et 437 miles ont un diplôme d'enseignement supérieur. En 2012 les NEET représentaient 25,8% alors que la moyenne européenne était de 17,3% (16% en 2011). Début 2014, en France, les NEET représentent 1,9 millions de jeunes de 15 à 29 ans. Il s'agit de 15,2 % de la population jeune alors que la moyenne européenne est de 16, 1%.

Tableau 1-NEET 15-34 ans, mai 2015

GEO/TIME	2005	2008	2011	2014
Union européenne (15 pays)	15,1	14,0	16,1	16,1
Danemark	6,6	5,7	8,4	8,1
Allemagne (jusqu'en 1990, ancien te	15,8	12,7	11,3	10,4
Grèce	19,7	16,6	25,0	29,5
Espagne	15,2	16,0	21,7	22,4
France	14,5	13,3	15,6	15,2
Italie	20,9	20,3	23,7	27,4
Pays-Bas	8,1	5,6	7,0	8,8
Autriche	11,5	9,9	9,6	10,0
Pologne	19,8	14,2	16,4	16,7
Portugal	12,6	12,2	14,2	15,2
Finlande	10,6	9,8	11,1	12,9
Suède	10,2	7,9	7,9	7,7
Royaume-Uni	9,1	13,7	15,8	13,7
Norvège	10,0	5,9	7,4	7,9
Suisse	9,3	7,7	8,5	8,3

L'action publique européenne est ainsi confrontée au défi de l'émancipation des jeunes et des instruments capables de garantir la réalisation de leurs aspirations dans un contexte de crise économique et de fort découragement. Il est intéressant de saisir la philosophie de la réorganisation institutionnelle

et territoriale des services publics de l'emploi véhiculée par la Garantie Jeunes et les autres dispositifs européens. En effet, le référentiel politique sous-jacent de l'approche par les capacités constitue le cadre conceptuel qui gouverne l'élaboration et la mise en place de politiques visant la mise en capacité des individus, ou le renforcement de leurs capacités, *afin qu'ils puissent mener la vie qu'ils considèrent digne d'être vécue* (De Leonardis, Negrelli et Salais, 2012 ; Salais, 2006 ; Salais/Villeneuve, s. d.). L'empowerment des individus constitue ainsi le fil directeur du processus européen d'harmonisation des politiques d'insertion et représente un vecteur de changement d'ordre institutionnel, cognitif et organisationnel.

Les formes locales d'ajustement, d'adaptation et de résistance au changement se construisent dans les marges de manœuvre des professionnels et nous expliquent comment les objectifs de résultat fixés au niveau européen se traduisent au niveau local. Le dispositif européen Garantie jeunes constitue un cas exemplaire pour l'analyse de la tension entre niveau européen et local. La définition d'une catégorie de jeunes à problème, les NEET, constitue un vecteur de changement institutionnel

parce qu'elle prévoit une redéfinition des compétences territoriales de l'Etat, des régions et des collectivités locales⁵..

Plan de la thèse

Le contexte général de cette thèse, à l'intersection entre la sociologie de la jeunesse, la sociologie des groupes professionnels et la sociologie de l'action publique, concerne donc l'impact du paradigme d'activation de l'emploi sur les politiques sociales d'insertion des jeunes. Je propose d'analyser le changement des pratiques professionnelles d'accompagnement qui visent à intégrer le nouveau vocabulaire européen, particulièrement centré sur les mots clé d'activation et de subsidiarisation. En abordant l'analyse des relations structurelles entre la dimension macro des changements de l'État social et la dimension micro des stratégies de professionnalisation, une approche sociologique peut mettre en évidence les nouvelles formes d'entrée dans la vie sociale active des jeunes ainsi que le fonctionnement de nouvelles modalités de protection sociale.

La recherche présente ainsi trois caractéristiques originales principales. La première est l'accent mis sur les groupes professionnels comme acteurs du changement des politiques, et sur l'analyse de la professionnalisation des pratiques d'accompagnement vers l'emploi des jeunes dans différents contextes organisationnels, associatifs, publics ou privés. La deuxième concerne le choix du système local comme échelle d'analyse privilégiée des transformations de l'État social en Europe. La troisième porte sur la comparaison comme moyen de compréhension du même objet d'étude : les convergences et les divergences impulsées par la dialectique entre les directives européennes et les stratégies locales des acteurs.

Cette thèse se compose de deux parties. Dans la première partie nous interrogeons les stratégies politiques et institutionnelles de gestion du changement. Nous resituons le processus de changement dans le contexte général de la restructuration de l'État social (chapitre 1) avant d'aborder la problématique du changement des

⁵Nous proposons une analyse des conditions de mise en œuvre de la garantie jeunes dans le chapitre 5.

politiques en direction des jeunes. Le chapitre 2 analyse les instruments de gouvernance des politiques de jeunesse, confrontés au défi de la fragmentation territoriale de l'État social et à la multiplication des acteurs et réseaux d'acteurs intervenant. Le chapitre 3 rend compte de la situation des services publics de l'emploi confrontés avec la thématique de la réorganisation de l'offre de service et d'un certain « aveuglement institutionnel » (Morin, 2005). Afin de poursuivre leurs objectifs de survie, ils oublieraient leurs principes fondateurs.

La deuxième partie traite les dynamiques professionnelles, les adaptations locales et les trajectoires. Dans le chapitre 4 nous proposons une analyse des instruments de contractualisation, mobilisés pour mettre en œuvre la double logique du workfare et du développement du capital humain. Nous analysons les marges de manœuvre dont disposent les conseillers pour proposer aux jeunes la construction de parcours d'insertion en adéquation avec leurs aspirations (Nussbaum, 2012). Dans le chapitre 5 nous proposons une analyse du processus de professionnalisation lié au changement des politiques d'insertion des jeunes. Nous mettons en évidence la contradiction entre processus de professionnalisation, revendiqué pour mettre en place une approche de développement des compétences professionnelles, et la situation précaire des intervenants.

Logiques de la comparaison et triangulation méthodologique

Depuis l'élaboration de la Stratégie Européenne de l'Emploi en 1997 et le Pacte Européen pour la jeunesse en 2005 les politiques d'insertion des jeunes sont fortement impactées par le modèle européen d'activation de l'emploi. Notre objectif est donc de comprendre comment s'adaptent et s'ajustent différents systèmes nationaux et locaux au même paradigme politique. La France et l'Italie constituent deux études de cas opposées et complémentaires car ils se différencient par la présence d'un système institutionnel français historiquement centralisé et centralisateur et par un contexte italien fragmenté et décentralisé (Bagnasco, 1977 ; Kazepov et Barberis, 2013).

Nous proposons une méthode de sociologie qualitative afin d'étudier le rapport entre transformations du marché de l'emploi, évolutions des politiques d'insertion des jeunes et professions intermédiaires des exeperts de l'accompagnement vers l'emploi. A cet effet nous proposons une analyse croisé du discours institutionnel européen et national et des récits des professionnels confrontés au changement des politiques d'insertion des jeunes.

Comment étudier l'articulation de la différenciation locale des régimes de welfare avec le processus européen d'harmonisation des politiques sociales d'insertion ? L'analyse des réagencements territoriaux de l'Etat social, au niveau européen et mondial, constitue un défi méthodologique (Kazepov, 2010a). Les politiques de jeunesse font partie des objets d'étude qui transitent dans ce processus de *rescaling* et qui requièrent une analyse à plusieurs niveaux afin de comprendre leurs dimensions et limites. Pour résoudre cette question, nous avons procédé à une triangulation méthodologique (Denzin, 1970) appliquée à plusieurs études de cas.

La perspective macro sociologique est développée dans notre recherche à partir des apports de la littérature sociologique sur les évolutions des politiques de jeunesse et aussi, d'une analyse documentaire de différents textes législatifs à partir de l'année de la Stratégie de Lisbonne (européens et nationaux). Cette démarche a été complétée par la réalisation d'un ensemble d'entretiens non directifs avec plusieurs experts et professionnels intervenant dans le champ des politiques de l'emploi des deux pays. A l'aide de ces instruments, nous décrivons le contexte sociodémographique et économique de l'activation des politiques de jeunesse ainsi que les arrangements institutionnels en termes de compétences territoriales et d'acteurs impliqués dans l'élaboration, la mise en place et l'évaluation de nouvelles politiques. Grâce aux éléments dégagés lors de cette première étape, nous avons ensuite défini notre méthodologie d'enquête au sein des organisations et auprès des professionnels, ainsi que la succession des étapes de recherche.

La perspective méso sociologique est développée grâce à plusieurs entretiens avec des témoins clé et des responsables de structures d'insertion. Les discours et les récits individuels, recueillis dans des services publics et privés, mettent en évidence les changements institutionnels et l'interaction entre différentes échelles de

compétence territoriale. Nous interrogeons à la fois les rhétoriques professionnelles et les pratiques d'intervention afin de reconstruire les cadres normatifs, les injonctions professionnelles et les réseaux d'acteurs. Ces entretiens, complétés par des vignettes, permettent de rendre compte du point de vue du « street level bureaucrate » dans la planification des politiques sociales d'insertion des jeunes. Cette démarche nous informe aussi sur le décalage entre les discours et les pratiques et permet de saisir les politiques d'insertion dans leur élaboration et leur mise en oeuvre⁶.

La perspective micro sociologique est développée grâce à l'analyse de vignettes⁷ et d'entretiens semi-directifs restituant une représentation du changement au prisme des professionnels intervenant auprès des jeunes en difficulté d'insertion. A travers cette démarche nous avons récolté des informations sur les effets potentiels du processus de glissement vers l'activation des politiques de jeunesse. Les vignettes ont été utilisées pendant les entretiens afin de comparer les convergences et les divergences des pratiques professionnelles d'intervention.

« Vignettes are stimuli constructed in the form of short realistic descriptions or representations with precise references to events and situations that the respondents could hypothetically encounter in their personal and professional lives, and for which they are asked to simulate a decision making process » (Finch, 1987 ; Hughes et Huby, 2002 ; Wilks, 2004).

La vignette est une méthode d'entretien qui consiste à *mettre en situation* l'interviewé et à *solliciter* ses réactions vis-à-vis d'une narration, préparée préalablement par l'enquêteur, concernant sa réalité quotidienne de travail. Après une courte narration

⁶ Le rapport entre élaboration d'une politique et processus de mise en œuvre a été étudié dans l'idéaltype wébérien de l'administration bureaucratique (Weber, Chavy et Dampierre, 2003). Il s'agit d'un modèle de compréhension de l'action publique basé sur trois principes qui régissent l'activité professionnelle du bureaucrate : la neutralité, la hiérarchie et la spécialisation. La mise en œuvre dépendrait du respect (ou pas) de ces principes : « Ils (les bureaucrates) n'obéissent qu'aux devoirs objectifs de leur fonction, dans une hiérarchie de la fonction solidement établie, avec des compétences de la fonction solidement établie en vertu d'un contrat, donc sur le fondement d'une sélection ouverte selon la qualification professionnelle » (Weber, Dampierre, Freund et Chavy, 1995). Mais depuis les années 1940 la sociologie des organisations administratives montre que le non-respect de ces principes est le cas le plus fréquent (Hassenteufel, 2011) et que des facteurs de distorsion peuvent intervenir (Presman et Wildavsky, 1974).

l'enquêteur demande à l'enquêté de réagir et d'élaborer sa réponse en fonction de la situation décrite. La méthode des vignettes permet de récolter des informations sur les perceptions, les croyances, les normes, les pratiques et les valeurs de l'interviewé (Finch, 1987) et donne la possibilité à l'interviewé de définir la situation avec ses propres termes. Elle constitue un levier pour conduire l'entretien en donnant à l'interviewé la capacité de définir la situation avec son propre vocabulaire (Barter et Renold, 2000).

La question de la validité des résultats obtenus grâce à la méthode des vignettes dépend de l'équilibre entre les détails des réponses fournies et la capacité de l'enquêteur de monter en généralité afin de comparer les matériaux. En effet, nous avons été confronté plusieurs fois à la réponse « cela dépend » (Finch, 1987 ; Hughes et Chapoulie, 1996). Les enquêtés ont souhaité ajuster les vignettes à leurs réalités de travail et à leur pratiques d'intervention en fournissant un nombre élevé de détails pouvant compliquer alors l'activité de comparaison. C'est pourquoi, la narration des vignettes doit être assez vague afin de laisser aux participants la possibilité d'apporter des éléments de précision qui influencent leurs critères de jugement de la situation (Barter et Renold, 2000). Selon cette démarche, les questions et les réponses doivent être générales afin de pouvoir les utiliser dans différents terrains d'étude et assez précises afin de creuser les niveaux de réponse. De toute manière, elles ne peuvent pas reproduire le monde réel et constituent le point de départ pour une analyse partagée avec l'interviewé sur les « coulisses » de la vignette. En étudiant les facteurs et les critères de jugements qui influencent l'action, la méthode des vignettes peut nous renseigner sur la marge de manœuvre et le pouvoir discrétionnaire des professionnels rencontrés. Ainsi, le nombre de réponses « cela dépend » nous renseigne sur la marge de manœuvre dont l'interviewé bénéficie entre procédures formelles et arrangements pratiques. Par exemple, dans certains contextes la marge de manœuvre peut nous renseigner sur les possibilités concrètes des services de l'emploi de traiter les besoins et de mobiliser un certain nombre d'outils et de dispositif pour répondre aux usagers. A partir du nombre de réponses « cela dépend » et du contenu des échanges autour de cette réponse, nous pouvons comprendre le contrôle des accès à certaines prises en charge publiques, le type de public ciblé dans les différents contextes analysés et le type de service rendu par le professionnel.

Afin de rendre opérationnelles les vignettes, il est nécessaire à la fois de travailler au préalable les questions qui permettent d'approfondir les propos de l'interviewé et d'étudier le contexte normatif dans lequel évolue notre interlocuteur. Notre travail d'analyse documentaire sur les politiques nationales et européennes a permis de contextualiser un certain nombre de pratiques repérées dans les vignettes. Les vignettes sont donc des outils standardisés de recherche mais aussi très flexibles.

D'une manière générale, nous avons mobilisé le matériau recueilli grâce à la démarche de questionnement des vignettes pour analyser les décisions prises par les professionnels quand ils sont confrontés avec des problématiques particulières. Ainsi nous avons analysé les informations concernant les acteurs impliqués (ou évoqués) dans chaque vignette, le contexte normatif et les outils de travail mobilisés. Si notre méthode de recherche ne permet donc pas de viser les pratiques professionnelles, elle permet de saisir la manière dont les acteurs restructurent leurs pratiques professionnelles, dans le contexte de glissement vers l'activation des politiques d'insertion. De la même manière, nous avons récolté des informations sur certains éléments qui participent au processus de prise de décision : la priorisation des interventions, les normes de références, les acteurs considérés comme incontournables par les interviewés, les différences entre procédures écrites et non écrites. A ce propos les vignettes nous aident à comprendre la flexibilité des cadres normatifs et les formes d'arrangements dans l'application des normes.

La plus-value de cette méthode réside dans la situation quasi expérimentale où enquêteur et enquête mettent en scène l'objet d'étude et interagissent pour le construire ensemble, en apportant les éléments nécessaires afin de le représenter dans toutes ses dimensions. Ce travail narratif permet de vérifier les éléments connus par le chercheur et d'explorer les points inconnus en demandant à l'interviewé d'ouvrir son monde professionnel et sa manière d'attribuer du sens à ses actions dans telle situation. Le fil directeur du questionnement qui a animé les vignettes est constitué par la thématique des besoins des usagers et des problèmes des professionnels. En outre, cette méthode nous a permis d'appliquer à l'entretien une dimension opérationnelle puisque le professionnel était censé répondre avec des outils et des suggestions concrètes pour traiter les problématiques d'insertion

que nous lui soumettons. En termes de comparaison, cette démarche nous a permis de voir si les professionnels sont confrontés au même type de publicla diversité des publics dont s'occupent les professionnels et les différentes demandes selon les contextes.

L'organisation des matériaux d'enquête

Le principe sur lequel repose la triangulation méthodologique est de permettre d'utiliser différentes portes d'entrées afin de récolter un ensemble varié de données sur un même phénomène en essayant de croiser une perspective top down (ou approche déductive) avec une perspective bottom-up (ou approche inductive). Nous avons ainsi essayé de mettre en interaction les différentes perspectives et outils afin d'éviter le cloisonnement classique entre démarche quantitative et qualitative. Comme le souligne la littérature sociologique, nous avons besoin de saisir le concept de glissement vers l'activation à partir de différents niveaux de compréhension et de différents points de vue afin de reconstruire une analyse multi niveaux des rapports entre les acteurs intervenant (Kazepov, 2010a).

Les tableaux présentés ci-dessous montrent de manière synthétique les matériaux d'enquête collectés et leur organisation. La première étape de notre travail d'organisation des matériaux d'enquête s'est faite à partir d'une analyse des différents textes et documents institutionnels qui rendent compte de la dialectique territoriale pour la définition de nouvelles politiques de jeunesse. Grâce à cette démarche, nous avons élaboré ensuite pour chaque étude de cas des tableaux synoptiques présentant les cadres institutionnels des mesures d'activation des politiques de jeunesse. Dans ces tableaux nous faisons une brève description des rôles de l'acteur public et privé dans l'élaboration et la mise en place des politiques d'insertion à différentes échelles territoriales ainsi que des types de coopération.

Tableau 2- Analyse documentaire

Textes institutionnels	Auteur	Description
Stratégie de Lisbonne	Commission Européenne, 1997	Document indiquant les stratégies européennes pour

		atteindre des objectifs communs
Livre blanc, Un élan pour la jeunesse européenne	Commission Européenne, 2001	Document formalisant les nouvelles méthodes de gouvernance des politiques de jeunesse
Mise en oeuvre du Pacte européen pour la jeunesse et promotion de la citoyenneté active	Commission européenne, 2005	Communication au Conseil Européen sur les politiques européennes de la jeunesse
De nouvelles compétences pour de nouveaux emplois	Commission Européenne 2008	Communication au Parlement Européen sur la nécessité de prévoir les exigences du marché de l'emploi et les compétences professionnelles
Programme opérationnel national du Fonds Social Européen pour l'emploi et l'inclusion en Métropole	Commission Européenne, 2014-2020	Programme de mise en place de la stratégie européenne de l'emploi pour 2020
Plan pour l'employabilité des jeunes 2020	Ministère du travail, Italie, 2009	Actions du gouvernement pour améliorer l'employabilité des jeunes
Lignes directrices pour la gouvernance des politiques de jeunesse	Région Lombardie, 2012-2015	Document indiquant les principes de l'appel à projet régional pour le financement d'actions en direction des jeunes
Les plans locaux jeunes	Association Nationale des Communes Italiennes (ANCI, 2009)	Document pour la généralisation des plans locaux jeunes
Plans locaux jeunes de la ville de Milan et de la ville de Monza	Mairie de Milan et Mairie de Monza	Documents de planification territoriale de l'offre d'insertion
Loi n° 2005-32 de programmation pour la cohésion sociale	Ministère du travail, France, 2005	Introduction de l'opérateur privé de placement dans la gestion des politiques d'insertion et investissement pour les contrats d'avenir
Plan Espoir Banlieues - Une dynamique pour la France	Plan gouvernemental français, 2008	Mesures pour la lutte contre le chômage des jeunes en zones urbaines sensibles et introduction du contrat

		d'autonomie
Priorité jeunesse	Comité interministériel de la jeunesse, France, 2013.	Rapport sur les nouvelles politiques de jeunesse françaises
Plan d'action en faveur de la jeunesse	Région Ile de France, 2014-2017	Déclinaison régionale du plan Priorité jeunesse
Contrats de jeunesse	Mairie de Paris et arrondissements, signés en 2013.	Documents de planification des politiques de jeunesse au niveau de la ville de Paris

L'action publique européenne en direction des jeunes est traversée par une dialectique entre d'une part, un vocabulaire novateur qui affiche une volonté de rupture par rapport aux politiques traditionnelles de jeunesse ; d'autre part, la réaffirmation souvent implicite d'un enjeu social plus large qui englobe d'autres dimensions de la transition vers l'âge adulte. Vers la fin des années 1990 la Stratégie européenne de Lisbonne amorce une dynamique d'harmonisation des politiques publiques. Plusieurs états membres conviennent sur la nécessité d'apporter des solutions à l'impuissance de l'État social vis-à-vis des processus de globalisation et de désindustrialisation du marché de l'emploi. Les politiques sociales et d'emploi constituent un premier champ d'expérimentation d'une méthode ouverte de coordination visant à gouverner l'action publique européenne en définissant des objectifs communs. En 2001 le livre blanc propose aux pays membre d'appliquer aux politiques de jeunesse la même méthodologie ouverte de coordination de Lisbonne. Cette date constitue un moment important, où les politiques traditionnelles en direction des jeunes sont investies par un processus d'innovation visant à réorganiser les champs des politiques sociales et de l'emploi.

Nous avons choisi de questionner les acteurs sur les effets de ce processus de changement en les sélectionnant selon un unique et large critère d'appartenance aux groupes professionnels intervenant dans le champ des politiques de jeunesse. Appliquée à ces acteurs, la méthode des vignettes et la récolte de récits biographiques restituent un point de vue compréhensif sur les stratégies d'ajustement, de résistance et d'adaptation au processus général de fragmentation du welfare et d'activation des parcours d'insertion. Cette démarche nous a amené à récolter une grande variété d'informations en impliquant une difficulté dans le

traitement et l'analyse finale des données. Si pour des raisons heuristiques, nous présentons de manière séparée les différentes études de cas, les niveaux d'imbrication entre les réseaux d'acteurs et les terrains d'enquête sont très élevés.

Le tableau 2 ci-dessous présente les terrains (territoires) qui font l'objet de nos études de cas, en dégagant des premiers éléments de description et en proposant une première caractérisation inductive des systèmes locaux d'action publique auxquels ils correspondent.

Terrain	Description de l'étude de cas	Caractéristiques des systèmes locaux d'action publique
Ville de Paris	Le plan pour l'autonomie des jeunes piloté par la sous-direction de la jeunesse de Paris	Fragmentation territoriale de l'Etat social
Commune de Villiers le Bel	Politiques d'accompagnement vers l'emploi et rallye des jardins familiaux de Villiers-le-Bel (étude commandée par l'association Internationale Aide et Action)	
Intercommunalité de Saint Quentin en Yvelines	Dispositifs d'insertion socioprofessionnelle pour les jeunes (étude commandée par l'agglomération de Saint-Quentin)	
Commune de Milan	Plans locaux des jeunes pilotés par les deux communes	
Commune de Monza		
Mission locale de Paris	Réorganisation des services et harmonisation territoriale des pratiques d'accompagnement	Spécialisation des services publics de l'emploi et instruments de contractualisation
Mission Locale intercommunale SQY	Evolution organisationnelle et historique de la mission locale et usage des instruments contractuels (<i>CIVIS</i> , <i>contrat d'autonomie</i>).	
AFOL Milan	Evolutions organisationnelles des services publics de l'emploi en lien avec les reconfigurations des compétences régionales et	
AFOL Monza		

	provinciales et usages des instruments contractuels pour les jeunes (<i>Talent at Work, Dote lavoro, Borsa Giovani</i>).	
Intercommunalité de Saint Quentin en Yvelines	Analyse des récits biographiques et des carrières professionnelles dans le champ de l'insertion des jeunes.	Professionnalisation et précarisation des intervenants
Centri di aggregazione giovanile Milano		
Ville de Monza		

Tableau 3- description des études de cas

Comparer les systèmes locaux d'acteurs. Enjeux théoriques et méthodologiques

Les configurations de systèmes locaux de welfare state mettent en question l'organisation des régimes traditionnels de l'État social délimités par les frontières nationales (Andreotti, Mingione et Polizzi, 2012). Concernant la démarche de recherche empirique, cela implique deux conséquences d'ordre théorique et méthodologique. D'une part, nous sommes confrontés à une pluralité d'acteurs non étatiques intervenant dans la mise en place de réponses aux besoins. D'autre part, l'égalité de traitement et de prise en charge dépend des manières de reconnaître et valoriser les ressources disponibles localement. Il s'agit donc d'aborder l'analyse de systèmes d'acteurs socialement hétérogènes, dont les frontières sont dynamiques et les pratiques de travail dé-standardisées.

Le tableau 4 présente les matériaux collectés sur les différents terrains.

Terrain	Méthode/ matériaux collectés
Ville de Paris	15 entretiens semi-directifs auprès de professionnels
	Analyse documentaire
Commune de Villiers le Bel (Val d'Oise 95)	17 entretiens semi-directifs auprès de professionnels
	Observation participante
	Un focus groupe avec 8 jeunes

Commune de Milan	8 entretiens semi-directifs auprès de professionnels
	Observation participante
	Analyse documentaire
	7 entretiens semi-directifs AFOL Milan
Commune de Monza	11 entretiens semi-directifs auprès de professionnels
	Un focus groupe avec 5 professionnels de AFOL Monza
Intercommunalité de Saint Quentin en Yvelines (Yvelines 78)	28 entretiens semi-directifs auprès de professionnels
	28 questionnaires
	7 entretiens semi-directifs, Mission locale
	Observation participante
Massy, Viry Châtillon et Grigny (Essonnes 91)	13 entretiens auprès de professionnels

Tableau 4- Matériaux d'enquête

Concernant les professionnels, nous avons interviewés au total 122 acteurs⁸ confrontés avec l'activité d'accompagnement des jeunes vers l'emploi. Pour les choisir, tout d'abord nous avons pris en considération l'opposition entre les professions qui relèvent plus des politiques de jeunesse traditionnelles, ancrées localement et fortement identifiées avec les méthodes d'éducation populaires, et les nouveaux métiers qui s'inscrivent dans les nouveaux dispositifs d'insertion socioprofessionnelle financés grâce aux orientations politiques européennes et nationales. L'articulation de nouveaux principes liés aux financements européens avec les pratiques locales d'accompagnement présente souvent des zones grises d'incertitude où les politiques de jeunesse prennent du sens grâce à l'activité de traduction des professionnels. De nouvelles professionnalités sont en train de prendre forme grâce à l'interaction entre les directives européennes et les ressources locales. Comment les professionnels gèrent l'incitation européenne vers l'harmonisation des politiques d'insertion tout en continuant à mobiliser leurs ressources locales ? C'est la principale question qui anime nos choix pour la sélection des différents acteurs, et qui a guidé notre analyse des entretiens.

Un deuxième critère de sélection des professionnels impliqués dans notre étude est que les données recueillies nous permettent d'étudier les nouvelles logiques de

⁸ 111 sur les terrains de la thèse + 11 que nous avons exploités, issus de notre recherche de M2 dans le Département de l'Essonne.

marché dans la gestion des politiques sociales d'insertion. Avec le passage d'une action publique fonctionnant par subventions à une action publique fondée sur la logique des appels à projet, certains professionnels se sont approprié de nouvelles modalités de conception et d'évaluation des politiques de jeunesse. La mise en projet constitue un vecteur de professionnalisation des responsables des structures d'insertion professionnelle et impose un changement des pratiques professionnelles d'accompagnement. En effet, ils sont souvent amenés à traduire leurs activités relationnelles en indicateurs et statistiques chiffrables afin de respecter les nouvelles méthodes *d'evidence based policy* (Pawson, 2006 ; Black, 2001). La logique de projet leur impose de quantifier la qualité, de chiffrer les résultats d'une activité d'accompagnement et d'atteindre le même résultat pour un ensemble de cas variés et hétérogènes⁹. Par ailleurs, la situation de compétition amène les structures d'insertion à se différencier par leur capacité à atteindre certains résultats en essayant d'optimiser les dépenses. Les modes d'évaluation des politiques publiques d'insertion amènent à considérer comme dominant l'indicateur du *taux de sortie positive vers l'emploi* ; celui-ci serait le garant de la performance de nouveaux dispositifs conçus pour améliorer l'insertion des jeunes dans la vie sociale active. L'approche du « work first » présente cependant le risque de réduire la relation d'accompagnement à une simple activité de placement dans le marché de l'emploi. Nous avons donc choisi de rencontrer les professionnels chargés d'accompagnement, les responsables des structures d'insertion ainsi que certains témoins clés intervenant dans des institutions publiques.

Problèmes d'action publique	Entretiens	Profils des acteurs rencontrés
Gouvernance multi niveaux et convergence d'intérêts différents	15 entretiens sémi-directifs, Sous-Direction de la jeunesse de la Ville de Paris, Mission Locale de Paris et Syndicat National UNML	– Responsable de la sous-direction de la jeunesse et du sport de la ville de Paris ; – Directeur Mission locale de Paris ; – Référents jeunesse de territoire, ville de Paris – Chargée de Mission UNML ; – Chargé de mission pour la

⁹ A propos des méthodes de contractualisation voir le chapitre 5.

		coordination des circonscriptions et les services aux usagers de la Direction de la Jeunesse et Sport de la Ville de Paris
	17 entretiens semi-directifs Commune de Villiers le Bel	– Responsable ONG Aide et action – Directeur Association La Case – Adjoint au maire ville de Villiers le bel au développement durable – Directeur service politique de la ville – Coordinatrice de la réussite éducative – Chargé de communication Pôle Ressources 95 ; – Président ADESS 95 ; – Educatrices PJJ ; – Educatrices de prévention Espace dynamique d'insertion IMAJ
	Commune de Milan 8 entretiens semi-directifs	– Adjoint au maire de Milan, politiques de jeunesse – Responsable Consorzio SIS – Responsable Agenzia Lavoro Milano – Educateurs CAG
Domination de la logique de placement et transformations du champ organisationnel	AFOL Milan 8 entretiens semi-directifs, AFOL Milan	– Directrice Service Formation et Orientation, AFOL ; – Conseillers en insertion et orientation – Responsable Observatoire de l'emploi
	AFOL Monza Un focus groupe avec 5 professionnels de AFOL Monza	– Responsable de l'agence ; – Conseillers en insertion et orientation
Contractualisation et parcours d'insertion	Intercommunalité de Saint Quentin en Yvelines, 28 entretiens semi-directifs	– Directeurs de structures associatives d'insertion ; – Professionnels chargés d'accompagnement – Directeur Service emploi et politique de la ville communauté d'agglomération ; – Directrice de la maison de l'emploi et de la formation

	– Directeur du PLIE – Directeur de la mission locale – Directeur du Club Face Entreprises
Ville de Monza 11 entretiens sémi-directifs	– Responsable du service jeunesse – Responsable du service information jeune – Responsable Formaper, Chambre de commerce – Responsable Coopérative Spazio Giovani – Responsable Confartigianato

Tableau 5- Profils des acteurs rencontrés

**Première partie : L'insertion des jeunes entre
nouvelles politiques, stratégies
institutionnelles et réagencements
organisationnels**

1 Restructuration de l'Etat social, systèmes locaux d'action publique et politiques d'activation

Afin d'analyser les conséquences du processus de subsidiarisation et d'activation de l'Etat social sur les politiques d'insertion professionnelle ce chapitre propose une opération préalable de déconstruction des concepts. Pour cette raison il est structuré en trois moments. Dans une première section nous proposons une approche historique et analytique (1.1.1) du processus de subsidiarisation des politiques sociales. Il se compose de deux mouvements (Kazepov, 2010) : la multiplication des acteurs dans la construction de l'action publique ainsi que la montée des responsabilités des niveaux régionaux et communaux (1.1.2). Dans cette première section nous présentons ainsi une grille d'analyse des rapports entre acteurs publique et les intervenants (théorie de l'agence, 1.1.3.).

Dans une deuxième section nous présentons les caractéristiques d'une autre composante du processus de subsidiarisation qui est l'émergence de nouveaux systèmes locaux de welfare. L'effritement des modèles traditionnels de protection (1.2.1.) ainsi que la crise de l'État social imposent la problématique de la gouvernance des inégalités sociales et territoriales causées par les dynamiques propres aux systèmes locaux d'action publique (1.2.2).

Dans une troisième section nous analysons les fractures internes des politiques actives de l'emploi. En effet, deux approches de *policy making* composent l'élaboration et la mise en place des politiques actives : l'approche du développement du capital humain et l'approche de *workfare* - ou *work first* (1.3.1.). D'après notre hypothèse de travail les politiques de jeunesse seraient dominées par une approche de *workfare* néolibérale qui impose une réduction de la dimension humaine et sociale de l'insertion professionnelles de jeunes. En guise de conclusion du chapitre nous

présentons les premiers éléments de comparaison des terrains de recherche en France et en Italie.

1.1 Subsidiarisation des politiques sociales et crise de l'État social

1.1.1 Une approche historique

Les réagencements territoriaux de l'Etat providence en Europe ont été récemment pris en compte dans l'étude des politiques sociales (Kazepov, 2010a ; Vitale, Tajani et Polizzi, 2010). Les politiques sociales d'insertion des jeunes appartiennent à ce contexte historique et reproduisent le fonctionnement d'un État social en transition depuis la fin des années 1980 (Lefresne, 2003).

Pendant les Trente glorieuses les politiques sociales sont confiées aux compétences nationales des pays membres de l'Union Européenne. C'est à partir des années 1970 qu'un ensemble de changements structurels participe au transfert des compétences de l'Etat-Providence vers les collectivités locales. Les sociétés européennes montrent plusieurs changements à niveau sociodémographique et socioéconomique. Concernant les transformations démographiques, nous assistons à un vieillissement progressif des populations européennes lié à une diminution du taux de fertilité ainsi qu'à une mutation des modèles de famille. Concernant les transformations socioéconomiques, un processus de restructuration du tissu industriel cause la construction de nouveaux modèles de production dits flexibles. Dans les années 1970 la régulation nationale des politiques sociales commence à être intégrée par des mesures de politiques actives de l'emploi. Dans cette période nous assistons à l'émergence de politiques territoriales de type keynésien visant le développement économique de certaines zones marginales et périphériques afin de compenser les différences sous nationales.

Vers la deuxième moitié des années 1970, la croissance de l'inflation et la diminution du taux de croissance économique en Europe constituent des facteurs exogènes qui affaiblissent un Etat Providence fonctionnant sur le modèle keynésien classique d'une institution publique capable d'intervenir fortement sur le monde économique pour régler les flux de marché.

A partir des années 1980, dans un contexte de compétition globale, l'Europe connaît un phénomène d'augmentation du chômage structurel ainsi que l'augmentation de la participation féminine au marché de l'emploi. C'est ainsi que de nouveaux besoins et de nouveaux risques sociaux émergent, dans un contexte de vulnérabilité où la non standardisation des biographies individuelles interroge les capacités de protection sociale et justifie le besoin de réformes structurelles. D'après certains politologues, dans cette période se développent les conditions d'un Etat- providence post-industriel, caractérisé par *l'obsolescence de ses institutions nationales* (Armingeon et Bonoli, 2006), de plus en plus incapable de faire face aux phénomènes de compétition économique globale et aux mutations sociales internes.

Dans les années 1990, une activité de réforme de certains domaines de policy démarre dans les pays européens. L'analyse du policy making en Europe nous montre des changements concernant *les instruments, la structure, les référentiels normatifs et cognitifs* (Hassenteufel et Palier, 2000). Un processus de décentralisation gouverne ainsi le changement général de l'Etat-Providence (Geddes et Benington, 2001) en considérant la proximité avec les citoyens comme la principale garantie d'efficience et d'efficacité des nouvelles institutions de protection sociale.

1.1.2 Deux mouvements. Tensions nationales et locales

Le processus de subsidiarisation implique une réorganisation territoriale de l'Etat-Providence suivant deux mouvements : un *mouvement supranational* et un *mouvement sous national* (Kazepov, 2009)¹⁰.

Concernant le premier mouvement plusieurs facteurs concourent à redéfinir les frontières d'intervention du Welfare State : la naissance du marché commun avec les traités de Rome en 1957, la définition de nouvelles règles de concurrence et l'introduction de l'Euro comme monnaie unique. Pendant les années 1950- 1960 le projet politique européen porte sur une union régissant les rapports économiques

¹⁰ Les chapitres de la partie II et III de la thèse présentent une interaction entre la dimension verticale et la dimension horizontale du processus de subsidiarisation afin de montrer la dialectique entre l'imposition d'injonctions et directives européennes et l'activité locale d'adaptation et d'ajustement aux besoins.

entre les états membres de l'Union Européenne. Pour cette raison, au sein du mouvement supranational, l'élaboration et la mise en place des politiques sociales demeurent une compétence des Etats nationaux jusqu'à l'introduction de la stratégie européenne pour l'emploi en 1997 et à l'adoption de certaines politiques soutenues par les fonds structurels (Ashiagbor, 2005). En effet, la stratégie européenne participe à définir formellement les objectifs communs pour la lutte à l'exclusion et à la pauvreté. Bien que la traduction de cette stratégie en politiques concrètes soit encore faible les politiques de l'emploi demeurent le domaine de policy le plus européenisé (Graziano, Jacquot et Palier, 2013). Le second mouvement sous-national est caractérisé par une relevance stratégique des communes et des régions dans la compétition globale (Swyngedouw, 1997; Buck et al. 2005). Dans le contexte européen la différence entre les acteurs régionaux et des grandes villes et métropoles se joue dans la capacité d'attirer des investissements et de se placer dans les marchés globaux, de mobiliser les ressources locales et d'inclure les zones urbaines marginalisées. C'est dans ce cadre que le processus de décentralisation – généralisé dans tous les pays européens- prend forme et s'établit en cohérence avec les rhétoriques de la proximité avec les habitants, de la subsidiarité et de l'individualisation des services. Différentes études ont montré l'influence du modèle politique néolibéral et des rhétoriques du *new public management* sur la réorganisation et la recomposition de l'Etat-Providence (Jessop, 2002 ; Brenner, 2004). Le contexte de contrainte budgétaire et d'obligation normative au niveau communautaire étant le *leitmotiv* de nouvelles directives européennes.

En effet, les réformes des politiques sociales, orientées par ce processus néolibéral, mobilisent certaines rhétoriques rendant implicite l'inévitabilité des choix. C'est ainsi que les rhétoriques de la globalisation et de la nécessité de flexibilisation dans un marché du travail, visant l'employabilité des individus comme l'un des objectifs de la Stratégie Européenne, participeraient à conjuguer le recours au marché avec des formes innovatrices de solidarité et de cohésion sociale dans le champ des politiques sociales. Les politiques sociales constituent un « *champ d'expérimentation d'approches et instruments, qui ne sont pas toujours liés à des mouvements spécifiques de réformes, mais qui font voir l'émergence d'une nouvelle saison des politiques sociales. Ces expérimentations sont en train d'agir sur les formes de gouvernement, sur les mécanismes régulateurs et sur les problèmes objet*

d'intervention, en délinéant un cadre indéterminé et ouvert à des configurations et des évolutions variables » (Bifulco, 2005). Le premier facteur novateur du laboratoire des politiques sociales en Europe est constitué par l'introduction d'un ensemble hétérogène d'acteurs non étatiques intervenant dans la restructuration de l'Etat-Providence. En effet, la réorganisation territoriale est accompagnée par la dévolution des compétences d'implémentation, gestion et régulation des politiques sociales.

Nous assistons ainsi à la *démonopolisation des interventions de Welfare* qui se traduit par un processus généralisé d'externalisation des services et donc d'augmentation des formes de quasi marché. Cela participe à la restructuration des arènes décisionnaires à travers l'implication des *stakeholders* et la valorisation du travail social et bénévole. Il s'agit d'une nouvelle forme de *participation collective au bien public* (Paci, 2007) fortement caractérisée par la dé-verticalisation des formes de coordination de l'action sociale. Ces arènes décisionnelles sont caractérisées par deux principes moteurs : 1. Impliquer la société civile dans la gestion des politiques ; 2. Augmenter le contrôle démocratique et la légitimité des choix. De cette manière, elles structurent une conjugaison entre la distribution des services de l'Etat providence et les processus de décision situés au niveau local. L'analyse des nouvelles politiques sociales en Europe doit donc prendre en compte l'espace européen comme un espace d'interaction accrue entre institutions supranationales et acteurs locaux (De Leonardis, Negrelli et Salais, 2012). Dans cet espace dynamique l'analyse des interactions entre différents acteurs amène à étudier l'implication croissante des acteurs de la société civile et du secteur privé dans un nouveau cadre de gouvernance à multi-niveau (Pierson et Leibfried, 1995) : « *les réformes portent vers des principes régulateurs dans lesquels différents acteurs à différents niveaux interagissent et négocient dans un cadre de moins en moins hiérarchisé et règlementé* » (Bache et Flinders, 2004). La dimension territoriale des réagencements de l'Etat-Providence est ainsi considérée comme centrale dans la compréhension des processus de ré-articulation et de différenciation des politiques sociales (McEwen et Moreno, 2005 ; Ferrera, 2005 ; Leibfried et Zürn, 2005).

Dans un *processus de subsidiarisation* (Kazepov, 2010b) de nouvelles tensions, d'ordre politique et professionnelle, émergent et montrent des dynamiques de co-construction entre les facteurs de novation de l'État social et la tradition des pratiques et usages professionnels. La dialectique des deux mouvements implique

des tensions et des problématiques gérées par les professionnels afin de configurer et donner du sens à une action sociale de plus en plus fragmentée et antinomique.

Notre intérêt porte ainsi sur ces tensions antinomiques qui caractériseraient l'élaboration et le fonctionnement des politiques sociales (ainsi que les pratiques) européennes en direction des jeunes. D'une manière générale les tensions d'ordre professionnels sont caractérisées par la nécessité d'individualiser les interventions dans un contexte de diversification des besoins sociaux (Paci, 2007). Bien que le travail professionnel d'individualisation des services requière une certaine temporalité, liée aux phases d'une relation de service parfois non-linéaire et asymptotique, les orientations politiques du *new public management* imposent de mesurer l'efficacité des instruments de l'Etat providence sur la base de la réduction rapide du rapport de dépendance entre assistance publique et citoyens. Notre deuxième objectif de recherche est ainsi de montrer comment le nouveau modèle social européen prend forme dans un système politique dialectique entre tendances à la convergence des systèmes de protection sociale et tendances à la divergence causées par l'autonomie des systèmes nationaux de Welfare.

Toute une littérature scientifique proposée par la recherche internationale *rescaling social policy towards a multilevel governance in Europe* (Kazepov, 2010b) a déjà bien souligné le rapport entre convergences et divergences européennes au sein du modèle de protection sociale. Dans ce cadre, l'analyse de la dialectique entre convergences et divergences européennes constitue ainsi la base de compréhension d'un welfare fragmenté dans ses différentes traductions locales (Kazepov et Barberis, 2013).

A propos de référentiel européen des politiques d'insertion des jeunes, le livre blanc de la Commission propose de faciliter les processus de convergence par le biais de la méthode ouverte de coordination. Il s'agit de l'instrument principal d'articulation des politiques sociales européennes avec les spécificités nationales et régionales. Cette méthode valorise une approche décentralisée et a été introduite suite à l'élaboration de la stratégie européenne pour l'occupation en 1997. Si au départ elle concerne les politiques de l'emploi, ensuite elle s'élargie aux politiques sociales (Ferrera, Matsaganis, Sacchi, 2002).

Encadré 1- Méthode ouverte de coordination et livre blanc de la jeunesse

« La méthode ouverte de coordination adaptée au domaine plus spécifique de la jeunesse s'inspire de la méthode ouverte de coordination telle qu'appliquée à l'éducation. Elle privilégie la définition de thèmes prioritaires, la fixation d'objectifs et d'orientations communes, et la mise en oeuvre de mécanismes de suivi. Elle comprend également des modalités de consultation des jeunes. La Commission propose le dispositif suivant :

- Sur proposition de la Commission, le Conseil des Ministres périodiquement les thèmes prioritaires d'intérêt commun.
- Chaque Etat membre nomme un coordinateur, qui sera l'interlocuteur de la Commission, pour les questions relatives à la jeunesse. Celui-ci transmet à la Commission européenne les initiatives politiques, les exemples de bonnes pratiques ainsi que des éléments de réflexion prospective en relation avec les thèmes choisis.
- La Commission européenne soumet une synthèse et une analyse de ces informations au Conseil des Ministres accompagnées de propositions d'orientations communes.
- Le Conseil des Ministres définit, pour chacun des thèmes, des orientations communes et des objectifs, et établit des modalités de suivi et, le cas échéant, des « benchmarks » basés sur des indicateurs.
- La Commission européenne analyse la mise en oeuvre et fait rapport au Conseil des Ministres de la jeunesse, et assure le suivi périodique et l'évaluation.
- Le Parlement européen doit être impliqué de manière appropriée dans ce processus et son suivi. Le Comité économique et social et le Comité des régions doivent également pouvoir se prononcer.
- Les jeunes sont consultés sur les thèmes prioritaires et leur suivi.
- Les pays candidats à l'adhésion sont associés autant que possible ».

Les directives politiques formulées par le livre Blanc obligent les états membres à rédiger des plans nationaux en indiquant l'ensemble des pistes d'actions en direction de la jeunesse. L'objectif étant de mettre en réseaux des acteurs différents et de mettre à système des actions de type transversal, traversant différents secteurs de *policy*. L'élaboration des différents plans nationaux pour la jeunesse se réalise au

niveau national pour ensuite se traduire dans un ensemble de pistes locales gouvernées principalement par les régions et les communes¹¹.

1.1.3 Théorie de l'agence ou du principal-agent

Le processus de subsidiarisation horizontale cause une configuration particulière de la relation entre les acteurs économiques, publiques et privés. En économie et science politique il est développé la théorie *du principal-agent* (ou théorie de l'agence) qui désigne les possibles conséquences du rapport de dépendance entre deux acteurs économiques lorsqu'ils sont liés par la mise en place d'une action commune. En sociologie cette approche n'est pas si utilisée (Kiser, 1999 ; Shapiro, 2005), mais constitue une base riche de discussion pour développer notre analyse. Nous l'utilisons comme une grille de lecture pour interpréter les rapports de coopération et de concurrence. Plus particulièrement elle nous sera utile dans le déroulement du chapitre quatre quand il sera l'occasion d'analyser certaines institutions publiques aveuglées par les logiques dominantes de placement rapide vers l'emploi.

En effet, l'approche du rapport principal-agent peut être appliquée à l'analyse des services de l'emploi et à leurs modalités d'interaction avec les acteurs privés (grâce aux nouveaux appels d'offre ou appels à projets). Dans le contexte des services d'insertion et d'orientation vers l'emploi, l'acteur public, dédié à la programmation et au contrôle (*purchaser/provider split*), serait considéré comme *l'Acteur Principal* alors que les acteurs privés, intervenant dans la mise en place, seraient considérés comme les *Agents*.

Cette approche montre les causes et les conséquences des divergences entre les objectifs particuliers des agents et les objectifs généraux de l'acteur Principal (Jensen et Meckling, 1976). Plus précisément les acteurs liés à la mise en place du

¹¹ L'analyse des entretiens récoltés est centrée dans cette activité de traduction.. Pour cette raison une grande partie du guide d'entretien est dédiée à la manière de recevoir les injonctions politiques à l'élaboration de plans nationaux et locaux et à la manière de les traduire dans les pratiques d'accompagnement en fonction des compétences et des identités professionnelles.

programme de l'agent principal profitent d'une asymétrie d'information qui se vérifie lorsqu'ils passent de la phase de contractualisation à la phase de mise en place.

Afin de comprendre cela il est utile de prendre en considération le schéma suivant (Macho-Stadler et Pérez-Castrillo, 2001). L'opérateur public prend le rôle de Gateway (contrôleur des accès), définit les modalités d'action des Agents (appel à projets, appels d'offre) et sollicite la concurrence entre eux afin d'obtenir un rapport positif entre coûts et bénéfices (coût d'agence). L'accord entre les parties est formalisé dans un contrat qui définit les modalités d'intervention et les résultats attendus :

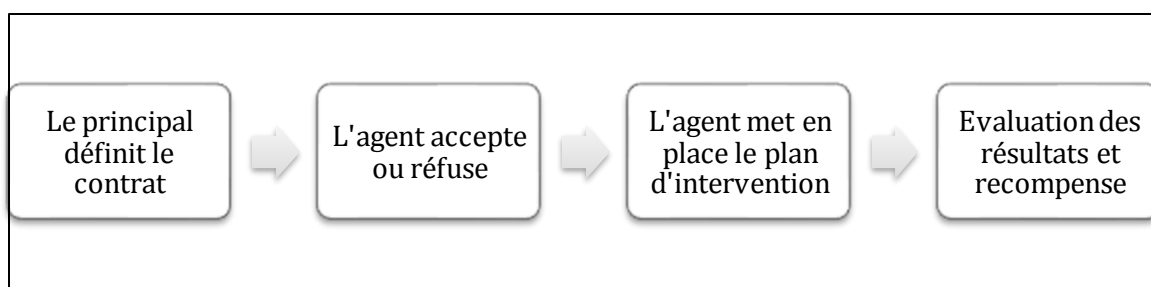


Figure 3- Problème principal- agent

Dans ce schéma l'acteur public est pensé comme un acteur économique en capacité de choisir les différents *coûts d'agence*, c'est à dire les différents rapports qu'il peut entretenir avec les acteurs privés pour mettre en place ses actions. Il s'agit ainsi d'un acteur qui sollicite la concurrence entre les agents afin de baisser le prix de ses fonctions.

En France le réseau des missions locales, qui intervient en tant qu'agent traditionnel des politiques sociales d'insertion des jeunes, vit une restructuration de ses actions depuis l'ouverture du marché aux opérateurs privés de placement. En Italie l'acteur public ne désigne pas un type de structure précis pour l'accompagnement des jeunes et, par le biais du système d'agrément, il sollicite une concurrence accrue entre acteurs (voir chapitre 4).

Les éléments constitutifs de cette relation ont déjà été soulignés¹² (Pratt et Zeckhauser, 1985 ; Eisenhardt, 1989 ; Nicita, 2005) et peuvent être ainsi résumés :

- ⇒ Comportement opportuniste, les acteurs économiques poursuivent des objectifs particuliers ;
- ⇒ Incertitude, incapacité de déduire les actions réalisées à partir des résultats atteints ;
- ⇒ Rationalité limitée, incapacité d'anticiper les évolutions des relations futures ;
- ⇒ Asymétrie d'information entre acteurs économiques ;

L'approche du problème principal-agent met en évidence les problématiques d'un acteur public de plus en plus amené à interagir avec l'acteur privé afin de poursuivre les intérêts généraux. Parfois l'acteur privé peut cacher ses stratégies (hidden information) ou ses réelles compétences (hidden action). Pour cette raison certains principes de précaution doivent être mis en place afin de garantir une gouvernance efficiente du rapport entre acteur public et privé (Rob Laking et OCDE, 2005) :

- ⇒ Structure de marché compétitif ;
- ⇒ Accès égal aux informations pour tous les acteurs du système ;
- ⇒ Présence d'incitations en faveurs des fournisseurs des services¹³ ;
- ⇒ Découragement du phénomène de *cherry picking* (sélection ou écrémage des demandeurs d'emploi les plus faciles à placer) ;
- ⇒ Découragement du phénomène de *parking* (accompagnement limité pour les demandeurs d'emploi les plus éloignés et qui ne garantissent pas d'atteindre les objectifs établis par la contractualisation avec l'acteur principal), le plus souvent il s'agit d'un parking dans le circuit de formation professionnelle ;
- ⇒ Découragement du phénomène de gaming (manipulation artificielle des résultats afin d'atteindre les primes prévues dans les appels d'offre publiques.

La question de l'évaluation et du contrôle dans le rapport entre principal et agent est fortement influencée par l'incapacité de l'acteur public d'observer et évaluer tout le

¹² Arrow. K.J. , 1985. *The Economics of Agency*. In John W Pratt & Richard J Zeckhauser (eds.), *Principals and Agents. The Structure of Business*. pp 37-51, ch. 2.

¹³ Le manque d'incitations adaptées pour les investissements pourrait amener les acteurs à adopter des stratégies d'optimisation des profits à travers la réduction des investissements et de la qualité du service (Shapiro, 1983)

processus d'intervention de l'agent et par la difficulté à évaluer les résultats attendus à travers un rapport de causalité (Trivellato, 2009). D'un point de vue général les chercheurs favorables à cette approche indiquent différents bénéfices pour l'acteur public grâce à l'introduction de la logique de marché (approche positiviste de la théorie de l'agence) :

- ⇒ Amélioration de l'efficience (gain de ressources) ;
- ⇒ Amélioration de la qualité (méthodes novatrices pour la mise en place des services) ;
- ⇒ Personnalisation du service (une attention particulière aux besoins du client) ;
- ⇒ Augmentation de la liberté de choix des usagers ;
- ⇒ Une débureaucratiation des services (grâce à la flexibilité organisationnelle des fournisseurs de service).

D'autre côté un autre courant existe et souligne les dilemmes du rapport Principal-agent à partir de la difficile contractualisation entre acteur public et privé et des intérêts réciproques divergents (Shapiro, 2005).

1.2 Nouvelles configurations de systèmes locaux de welfare

1.2.1 Effritement des modèles traditionnels de protection

La notion *d'effritement de la société salariale* indique le processus d'érosion du système de protection sociale liée à la condition d'emploi dans le marché du travail (Castel, 1999). En effet, entre 1980 et 1990 des transformations économiques, politiques et sociales mettent en crise l'État social (Castel, 2009) et contribuent au changement du rapport entre l'état et les citoyens. Nous pouvons indiquer plusieurs facteurs qui contribuent à la mise en crise de l'État social :

- ⇒ La différenciation des besoins et la montée de nouveaux risques sociaux liés à de nouvelles formes d'emploi ; Cela concerne la nécessité de nouvelles formes de protection sociale afin de garantir les travailleurs atypiques (intérimaires, saisonniers, indépendants, etc.) ;

- ⇒ La tension entre une offre de service public homogène et la différenciation des besoins met en question la légitimation de l'État social ;
- ⇒ Le clivage entre insiders et outsiders : travailleurs protégés par leur statut de travail et *travailleurs atypiques* ;
- ⇒ Mise en crise des piliers nationaux de l'état providence : systèmes de santé, de l'éducation, d'assurance et d'assistance.

Dans ce contexte de crise différentes recherches en sociologie et en sciences politiques mettent en question la montée en puissance d'un paradigme néolibéral qui recompose et impose une manière d'entendre et de fonctionner de nouveaux systèmes de protection sociale. Dans cette idéologie l'État social ne serait plus redevable de l'individu car ses moyens seraient limités par les politiques d'austérité économique. L'individu deviendrait redevable de l'état et devrait « expressément manifester sa volonté d'adhérer à la société ». Il s'agit du retournement de la dette sociale dont le revenu minimum d'insertion est l'expression politique. En effet, dans différents pays européens, le principe d'un revenu minimum montre l'émergence de nouvelles manières de gouverner la construction des biographies individuelles et de reconstruire des parcours souvent en ruptures sociales et familiales. L'appareil étatique du travail social serait ainsi dominé par la culture du projet d'insertion sociale et professionnelle comme principal levier pour la réparation et l'adaptation de l'individu aux exigences de la société : « *En effet, le dispositif d'insertion ne vise plus à intégrer les individus dans des groupes d'appartenance stables mais plutôt à produire, à partir de la formulation d'un projet, de la capacité à prendre place socialement parmi les autres. Nous avons affaire à une forme nouvelle de solidarité qui, depuis, fait dire à certains que l'État social aurait changé de nature* » (Astier, 2009).

L'analyse des politiques d'insertion montre ainsi le fonctionnement d'un État social dominé par le passage d'une socialisation des risques collectifs à une responsabilités individuelle de la protection (Bresson, Colomb et Gaspar, 2015 ; Andreotti, Mingione et Polizzi, 2012). L'effritement des modèles traditionnels de protection est ainsi causé par des logiques d'individualisation (Bresson, 2012) de l'État social et, comme l'explique Robert Castel, il amènerait au passage d'un référentiel de politiques d'intégration à un référentiel de politiques d'insertion : « //

marque le passage de politiques menées au nom de l'intégration à des politiques conduites au nom de l'insertion. Par politiques d'intégration, j'entends celles qui sont animées par la recherche de grands équilibres, l'homogénéisation de la société à partir du centre. Elles procèdent par directives générales dans un cadre national (...) J'interpréterai ici les politiques d'insertion à partir de leurs différences, et même, en forçant un peu le trait, de leur opposition par rapport aux politiques d'intégration. Elles obéissent à une logique de discrimination positive : elles ciblent des populations particulières et des zones singulières de l'espace social, et déploient à leur intention des stratégies spécifiques (...) Les politiques d'insertion peuvent être comprises comme un ensemble d'entreprises de mise à niveau pour rattraper cette distance par rapport à une intégration accomplie (un cadre de vie décent, une scolarité normale, un emploi stable, etc.). »

Dans cet extrait Robert Castel annonce l'ébranlement du modèle wébérien d'état fondé sur le système de production capitaliste et industriel. En étant le garant d'une action centralisée et homogène sur le territoire national, il s'affirme dans le contraste à toute forme de localisme, de familisme ou de communautarisme. Depuis la crise de l'État social nous assistons au passage des politiques d'intégration aux politiques d'insertion¹⁴ qui propose le paradigme de la discrimination positive comme nouveau fonctionnement de l'action publique. Elle devrait valoriser les différences de territoire, prendre en compte les spécificités des populations et investir sur les ressources locales *pour rattraper la distance par rapport à une intégration accomplie*.¹⁵

Parallèlement le principe de subsidiarisation des politiques sociales implique une nouvelle configuration des actions et des rôles des acteurs locaux où les échelles administratives supérieures (Europe, Etats) n'interviennent que pour supporter les échelles administratives inférieures (Régions, Communes). C'est ainsi que de systèmes locaux d'acteurs émergent dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'action publique. Cela impliquerait la redéfinition des rôles des acteurs et, bien sûr, amènerait à des conflits ou à des controverses entre acteurs à différents niveaux de

¹⁴ ou du principe d'égalité au principe de différence (De Leonardis).

¹⁵ L'Union Européenne aussi oriente une délégation des responsabilités politiques aux administrations locales, Livre Blanc Union européenne, Delors (Communautés européennes et Commission, 1993) ;

l'échelle administrative territoriale. Pour cette raison le welfare local n'est pas qu'un produit local, mais il serait le résultat de l'interaction de normes et règles nationales avec la dimension des ressources locales. Cela impliquerait l'interaction entre des politiques descendantes et homogénéisatrices et des actions locales ascendantes et en adéquation avec les particularités locales.



Figure 4 - Output des systèmes locaux de welfare

Les systèmes locaux d'action publique montent en puissance grâce aussi à l'effritement des modèles traditionnels de protection sociale et peuvent être définis comme des configurations locales de relations qui interviennent dans l'ajustement et l'adaptation des politiques nationales avec les ressources locales. Cela impliquerait l'émergence de nouvelles formes d'action pour la mise en œuvre des politiques publiques : « *We define local welfare systems as dynamic arrangements in which the specific local socio-economic and cultural conditions give rise to different mixes of formal and informal actors, public or not, involved in the provision of welfare resources* » (Andreotti, Mingione et Polizzi, 2012). Il s'agit donc de processus dynamiques caractérisé par : 1. différents arrangements, formels ou informels, entre acteurs impliqués dans la mise en place du welfare ; 2 une définition locale de différentes populations en situation de besoin¹⁶. Il s'agit ainsi de véritables laboratoires voués à l'expérimentation de nouvelles formes de politiques sociales. Différents facteurs justifieraient le renforcement de systèmes d'acteurs locaux participant à la *localisation* du welfare (entendue comme la montée en puissance de l'échelon local dans la conception, la mise en place et l'évaluation des politiques publiques).

¹⁶ La notion de welfare local ne remet pas en question la typologie des régimes de protection sociale élaborée par G.E. Andersen, mais la complète, car les systèmes de welfare résulteraient d'une combinaison entre politiques centrales et politiques locales.

- ⇒ Ils seraient beaucoup plus efficaces : dans une société complexe les besoins individuels seraient repérés et traités dans la proximité avec le public cible ou les usagers. L'argument de la proximité permettrait d'adapter les interventions aux besoins ;
- ⇒ Ils seraient participatifs (démocratiques) : la localisation permettrait d'activer et de mettre en capacité les citoyens à travers de nouveaux dispositifs de démocratie participative¹⁷. Faire participer les citoyens et les acteurs non gouvernementaux dans le processus de prise de décision ;
- ⇒ Ils seraient soutenables : le besoin de contenir les dépenses de l'État social amènerait à responsabiliser les administrations locales dans les dépenses et à déléguer le contrôle financier ;

1.2.2 Gouvernance du local entre inégalités sociales et territoriales

Le rôle des politiques européennes et des systèmes locaux est en train de changer les politiques sociales nationales (Paci, 2009) : d'une solidarité basée sur la position de travail (statut, contrat, etc.) on passerait à un modèle de solidarité basé sur le contexte local où les personnes vivent et montrent leurs capacités de s'activer. On passerait donc à un nouveau cadre où la solidarité est liée à la capacité de s'activer, de se mobiliser (ou participer) au processus de prise de décision. Dans ce cadre la solidarité deviendrait plus active et réflexive (Beck et Latour, 2001) que la solidarité traditionnelle basée sur le travail.

Les premières études sur la subsidiarisation de l'État social et l'émergence de nouveaux systèmes locaux d'action publique montrent les caractères positifs de la localisation du welfare : 1. L'ouverture du champ du possible à travers l'expérimentation de nouvelles relations entre citoyens et territoires ; 2. La construction de nouvelles formes de mouvements et d'actions populaires visant la participation citoyenne ainsi que la valorisation des différences locales ; 3. La

¹⁷ A ce propos nous allons discuter la thématique de l'approche par les capacités et de l'empowerment (Salais, 2006 ; Sen, 2003) dans les chapitre 3 et 5.

légitimation des choix politiques à travers l'implication et la responsabilisation des élus locaux.

Concernant les caractères négatifs de nouvelles configurations locales du welfare nous pouvons observer plusieurs problématiques liées à la gouvernance des territoires, à la définition des champs de compétence de différents acteurs, publics ou privés, et à la définition des modalités d'intervention. D'une manière générale les éléments critiques de la localisation du welfare présentent les risques suivants.

- ⇒ Le renforcement institutionnel des différences territoriales. Les processus de décentralisation administrative et politique présenteraient le risque de transférer les responsabilités de gestion des inégalités territoriales sans les accompagner d'un soutien adapté en termes de moyens, financiers et humains ;
- ⇒ Le manque de contrôle sur les modalités de coordination entre acteurs intervenant à différentes échelles territoriales. Le partage des compétences entre régions, départements (ou province) et communes peut représenter un sujet de controverse et de conflit.
- ⇒ La difficile responsabilisation des acteurs locaux. Les systèmes locaux d'action publique présentent souvent des configurations organisationnelles de type horizontal. Le transfert des responsabilités n'est pas si évident comme dans une organisation verticale.
- ⇒ Le risque de la délégation des mesures passives de protection sociale aux collectivités locales¹⁸.
- ⇒ Le risque d'assimiler les intérêts généraux de la société civile avec les intérêts particuliers des populations en difficulté ;
- ⇒ Encourager la concurrence entre acteurs privés sans permettre une coopération vouée à l'innovation des pratiques et au mélange des méthodes d'intervention ;

¹⁸ Le financement des prestations R.S.A. est aujourd'hui garanti par une contribution des Départements français qui participent à la hauteur du 50% du budget global dédié à l'allocation.

⇒ Produire des pratiques novatrices qui ne peuvent pas avoir un impact sur le long terme sans être institutionnalisées ou soutenues financièrement par les autorités centrales.

D'une manière générale, les plus-values et les éléments critiques du welfare local concernent d'un côté l'efficacité et la pertinence des politiques élaborées en proximité avec leurs publics et, d'autre côté, les capacités limitées de contrôle du gouvernement local en termes de gestion de moyens financiers et de fragmentation des interventions.

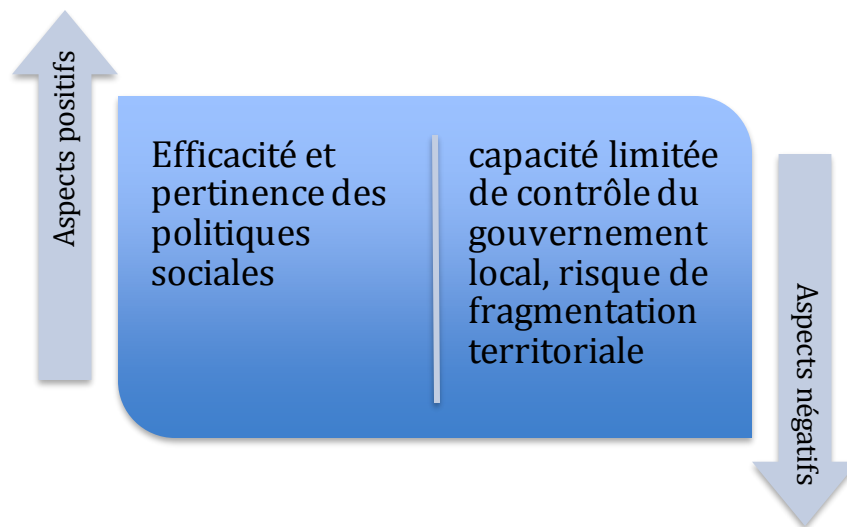


Figure 5 - Aspects positifs et négatifs des systèmes locaux de welfare

En effet, si le processus de rescaling (réagencement territorial) de l'État social n'est pas accompagné par de ressources financières centrales importantes les politiques locales dépendent du pouvoir discrétionnaire des administrations locales et de la capacité de la société civile de s'organiser.

La gouvernance des systèmes locaux est ainsi confrontée avec la dialectique territoriale entre acteurs des administrations centrales et acteurs périphériques et doit montrer une capacité de mise en cohérence de différents intérêts et compétences professionnelles¹⁹. Le thème de la compétence technique dans la gouvernance des systèmes locaux d'action publique est une question historique en Italie. Emblématique est le rapport italien à la conférence internationale du service

¹⁹ Nous traitons la thématique des compétences professionnelles dédiées à la programmation sociale dans le chapitre 3.

social à Athènes : « dans une politique programmée nous ne pouvons pas ignorer le facteur social... qui se réalise non seulement avec des innovations législatives mais aussi avec la formation et l'*aggiornamento* des cadres dirigeants à différents niveaux de l'intervention sociale » (CISS, 1964).

L'une des principales conséquences du processus de subsidiarisation est ainsi la nécessité des administrations locales d'intégrer de nouvelles compétences pour maîtriser l'émergence de réseaux d'acteurs, publics et privés, dédiés à la mise en place du welfare. Cette compétence garantirait l'expression d'un espace d'autonomie et de centralité des citoyens. Celle-ci viserait à solliciter, valoriser et coordonner les ressources humaines d'un territoire qui peuvent se créer grâce à un travail en réseau et à l'action collective (Vitale, 2005). Les capacités de programmation peuvent être ainsi résumées :

- ⇒ Se projeter dans l'avenir ;
- ⇒ Sélectionner les priorités ;
- ⇒ Établir des protocoles de communication pour récolter des informations ;
- ⇒ Fixer des objectifs simples et mesurables ;
- ⇒ Rechercher la cohérence entre moyens et objectifs ;
- ⇒ Co-définir les méthodes d'évaluation ;
- ⇒ Définir la soutenabilité économique et la mobilisation des ressources ;
- ⇒ Douer les territoires de biens collectifs pour la solidarité ;
- ⇒ Solliciter l'action collective et la participation au processus de programmation ;
- ⇒ Solliciter la valorisation du capital humain ;
- ⇒ Définir les modalités de gouvernement de la production des services ;
- ⇒ Définir les critères de conditionnalité et de soutien à la demande et l'offre de prestations et interventions.

1.3 Le paradigme d'activation des politiques de l'emploi

Le paradigme d'activation représente un élément clé des systèmes locaux d'action publique. Il s'agit d'une stratégie qui trouve sa justification dans la tentative de changer la position de l'usager : d'une position passive à une plus active. Cela implique un changement de référentiel des politiques sociales d'insertion (Muller, 2000)- des risques collectifs à une responsabilité individuelle de la protection. Il

change ainsi radicalement les modalités d'intermédiation dans le marché de l'emploi ainsi que les pratiques d'accompagnement vers l'insertion dans la vie sociale active. Les groupes professionnels liés à la transition vers la vie adulte intègrent des principes novateurs composés par différentes dimensions : la dimension normative portant sur la contractualisation des aides publiques, la dimension cognitive concernant la manière de concevoir la posture professionnelle d'activation et le positionnement de l'usager dans un parcours d'accompagnement et la dimension organisationnelle qui implique de nouvelles modalités de coopération entre administration publique et tiers secteur.

Historiquement l'élaboration du paradigme d'activation peut être considérée comme le résultat de la transition de la société industrielle à la société post-industrielle (Paci et Pugliese, 2011). En effet, le déclin du taux d'emploi des années 1980 dans les secteurs industriels traditionnels génère le problème du chômage de longue durée et met en évidence l'exigence d'introduire de nouvelles politiques centrées sur une approche de développement du capital humain et de reconversion des professionnalités. Dans un contexte de tertiarisation de l'économie caractérisé par la croissance du taux d'activité dans les secteurs des services et la naissance de nouvelles formes contractuelles de travail, les politiques d'insertion commencent à prendre forme en Europe. Dans le Royaume Uni le marché s'impose comme acteur principal de la croissance des emplois dans le secteur des services. Les politiques actives de l'emploi sollicitent la participation au marché de l'emploi pour les individus à risque de marginalité sociale, au prix de bas salaires et d'instabilité de l'emploi. En France ce processus a été fortement orienté par l'interventionnisme de l'état à travers de formes de contrats aidés et d'une stratégie de connexion entre insertion professionnelle et création directe d'emplois dans le domaine de l'aide à la personne. Dans ces deux pays se pose la question commune de la qualité des emplois, des bas salaires et des emplois à bas niveau de qualification. En Italie l'absence de politiques de croissance économique et d'innovation de la production endommage surtout les jeunes travailleurs (Paci et Pugliese, 2011). En même temps, le problème du travail disqualifié dans le secteur des services demeure presque méconnu dans le cadre des politiques visant à lutter contre l'exclusion et la marginalité.

De toute manière, une première élaboration du paradigme d'activation se fait grâce aux gouvernements sociale-démocrates scandinaves qui développent une série d'interventions en direction de la formation, requalification et mobilité des travailleurs en ciblant le renforcement des capacités et des aspirations des individus. Le régime social démocratique demeure marqué par le rôle de l'état dans le financement et la mise en place des politiques d'activation des droits, sans les conditionner à un contrôle des revenus (*mena test*) et en garantissant l'accès universel aux prestations.

Dans les années 1970-1980 au Royaume-Uni les gouvernements conservateurs imposent une logique de *workfare* visant l'introduction de formes de sollicitation pour le retour rapide à l'emploi. Ces politiques, imposant au chômeur l'entrée dans des circuits de travail mal rémunéré et mal qualifié, subissent un fort changement de tendance vers la deuxième moitié des années 1990. En effet, les gouvernements laboristes maintiennent la notion de contrat d'insertion entre l'usager et le conseiller (*Personal Advisor*) en introduisant des modalités d'accompagnement beaucoup plus valorisantes et moins stigmatisant (Paci et Pugliese, 2011).

1.3.1 Europe, *workfare* et capital humain

La Stratégie Européenne de l'Emploi (SEE) concerne un ensemble de directives, de recommandations et de décisions portant sur la manière de gouverner un marché de l'emploi en mutation. A partir de 1997 la Commission Européenne construit un modèle de flexicurité fondé sur une approche ambivalente de développement du capital humain et de *workfare* ²⁰. Dans le référentiel européen la *société de la connaissance* s'impose comme un enjeu majeur du marché de l'emploi global et local (voir tableau 1). La production et la diffusion de la connaissance représenteraient les solutions pour la transformation des économies européennes en investissant sur la recherche, le développement, la formation et la capacité d'innovation. Pour cette raison la formation tout au long de la vie et la construction d'un espace européen favorisant la mobilité des études et des emplois ont motivé

²⁰ Le chapitre 4 portant sur la réorganisation des services publics de l'emploi traite aussi l'ambivalence de la stratégie européenne de l'emploi.

l'activité législative des autorités européennes. En 1997 les traités de Lisbonne ont enclenché la construction d'une stratégie européenne pour l'emploi en engageant les pays membres à atteindre des objectifs partagés en matière d'emploi et à rédiger des Plans Nationaux d'Action (NAP- national action plan) pour l'emploi et l'évaluation des résultats.

La SEE entame ainsi un processus de développement et de soutien des politiques actives de l'emploi censées transformer l'approche au chômage des politiques passives européennes. Pour cette raison ses premiers objectifs s'articulent sur la base de quatre piliers : l'employabilité, l'entrepreneuriat, l'adaptabilité et l'égalité des chances. Ces notions ont été traduites en objectifs chiffrés et indicateurs statistiques à satisfaire avant 2010²¹. L'intégration des politiques de l'emploi, de l'orientation et de la formation devient ainsi l'objectif principal d'une stratégie visant à soutenir l'occupation, le développement des compétences et l'efficience du marché de l'emploi. En 2003 la SEO est modifiée et propose trois piliers de caractère général : pleine occupation, cohésion sociale et inclusion. Il s'agit donc d'un double processus européen. Du côté de la demande d'emploi la SEO participe à la mise en place d'un modèle libéral à travers une dérèglementation progressive du marché de l'emploi. Du côté de l'offre d'emploi elle investit dans le développement des services publics de l'emploi (Public employment Services- PES) afin d'atteindre les performances des pays de l'Europe du nord. En 1998 la Commission Européenne montre une prise de conscience par rapport à la montée en puissance de contextes locaux dans la mise en place des politiques de l'emploi. Pour cela elle indique la nécessité d'introduire des instruments de concertation comme les accords annuels ou pluriannuels entre administrations centrales et acteurs locaux.

²¹ La stratégie Europe 2020 relance l'engagement à partir de trois priorités : « *une croissance intelligente: développer une économie fondée sur la connaissance et l'innovation; une croissance durable: promouvoir une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources, plus verte et plus compétitive; une croissance inclusive: encourager une économie à fort taux d'emploi favorisant la cohésion sociale et territoriale* ». Pour plus d'informations :

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:FR:PDF>

A partir des années 2010 la Commission Européenne propose une approche intégrée des politiques sociales et de l'emploi visant à articuler les mesures en direction des jeunes avec les interventions auprès des demandeurs d'emploi. En 2012 le Paquet emploi propose un virage dans le traitement des problématiques liées à la jeunesse en faisant un rapprochement direct entre autonomie des jeunes et insertion professionnelle. Toute intervention en direction des populations des jeunes est ainsi dominée par le placement vers l'emploi qui dépasse l'idéal éducatif de l'approche globale des années 1980. Il est ainsi proposé de renforcer la stratégie de modernisation de l'enseignement supérieur afin de le rapprocher du monde de l'emploi et des entreprises ; de lancer un cadre pour l'emploi des jeunes renforçant les politiques visant à réduire les taux de chômage des jeunes ; le Paquet emploi devrait promouvoir, avec les Etats membres et les partenaires sociaux, l'entrée des jeunes sur le marché du travail grâce à des contrats d'apprentissage, des stages ou d'autres formes d'expérience professionnelle, y compris un système («Ton premier job EURES») visant à accroître les chances des jeunes de trouver un emploi en favorisant la mobilité dans toute l'UE.

Tableau 6-Politiques européennes d'activation de l'emploi

	Principes inspireurs	Principes de régulation
Législation européenne		
Stratégie Européenne pour l'emploi, novembre 1997, adoptée le 24 mars 2000 par le Conseil Européen	Améliorer la capacité d'insertion professionnelle, développer l'esprit d'entreprise et la création d'emplois, encourager l'adaptabilité des entreprises et de leurs salariés, renforcer les politiques d'égalité des chances entre les femmes et les hommes ¹ .	Cadre de surveillance multilatérale et Méthode ouverte de coordination ;
Communication de la Commission, Moderniser les services publics de l'emploi pour soutenir la SEO, 13 novembre 1998.	Décentralisation des PES ; objectif d'articuler les lignes de programmation centrale avec les exigences locales ;	Introduction d'instrument de concertation comme les accords annuels ou pluriannuels entre administration centrale et acteurs locaux.
Communication de la Commission, Europe 2020, Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, 3 mars 2010.	Evolution de la méthode ouverte de coordination en matière d'exclusion et de protection sociale ; renforcer la stratégie de modernisation de l'enseignement supérieur ; lancer un cadre pour l'emploi des jeunes renforçant les politiques visant à réduire les taux de chômage des jeunes: il devrait promouvoir, avec les Etats membres et les partenaires sociaux, l'entrée des jeunes sur le marché du travail grâce à des contrats d'apprentissage, des stages ou d'autres formes d'expérience professionnelle, y compris un système («Ton premier job EURES») visant à accroître les chances des jeunes de trouver un emploi en favorisant la mobilité dans toute l'UE.	Lignes directrices et recommandations ; Programme Europe 2020 et sept initiatives phares dont : « Une stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois » ; « Jeunesse en mouvement » ; « Une plateforme européenne contre la pauvreté » ;
Communication de la Commission, Vers une reprise génératrice d'emplois (dit Paquet emploi), 18 Avril 2012.	Fournir aux pays membres un « paquet de mesures pour l'emploi » financé principalement par le Fond Social Européen (F.S.E.) et Fonds européens de développement régional (FEDER) et soutenir ainsi les sept initiatives phares de l'Europe ; Flexicurité du marché de l'emploi ;	La Commission propose : De renforcer la coordination et la surveillance multilatérale des politiques de l'emploi ; de renforcer les liens entre les politiques de l'emploi et les instruments de financement concernés; une redéfinition de la mission première des services publics pour l'emploi ¹
Décision du Parlement Européen et du Conseil, Coopération services publics de l'emploi relative à l'amélioration de la coopération entre les services publics de l'emploi, 17 juin 2013.	Mise en place d'un réseau européen de services publics de l'emploi à travers l'apprentissage mutuel et l'évaluation comparative ;	

1.4 Les configurations nationales de la question juvénile en France et en Italie

Dans son programme la stratégie Europe 2020 prévoit des directives et des objectifs visant à transformer la manière de construire les politiques sociales en direction des jeunes. Concernant les objectifs liés à l'orientation scolaire, l'indicateur principal d'Europe 2020 établit que les états membres devront présenter un taux de décrochage scolaire ne dépassant pas 10% de la population européenne entre 18 et 24 ans. En 2014 la moyenne européenne de décrochage scolaire est de 11,1% alors qu'en Italie et en France ce taux s'élève à 15% et 8,5%. Comme on le verra dans le chapitre 4 (*les réagencements organisationnels des services publics de l'emploi*) cet objectif renforce des dynamiques de réformes nationales déjà enclenchées à partir de la fin des années 1990 et implique un nouveau rôle pour les régions européennes ainsi qu'une nouvelle configuration des systèmes locaux d'acteurs liés à la mise en place de nouveaux systèmes de services publics de l'emploi. Dans les deux pays le phénomène du décrochage scolaire suit une réduction significative depuis les années 2000. Néanmoins il prend deux configurations différentes. L'enquête PISA de l'OCDE confirme que le taux du décrochage scolaire varie en fonction des inégalités territoriales des *trois Italies* (Bagnasco, 1977). Le cas italien présente des taux de décrochage très élevés dans les régions du sud, alors qu'en France le problème concerne plutôt les inégalités territoriales urbaines correspondant au zonage prioritaire des politiques de la ville.

Dans les deux cas le poids des origines sociales des jeunes (capital social, culturel et économique) demeure une forme de discrimination pour l'analyse de la réussite scolaire.

Tableau 7- Jeunes ayant quitté prématurément l'éducation et la formation, 18-24 ans, Eurostat, 2015²²

²² Courte description Eurostat : cet indicateur est défini comme le pourcentage de la population âgée de 18 à 24 ans ayant au maximum un niveau d'études secondaire inférieur et n'ayant suivi aucun enseignement ni aucune formation au cours des quatre semaines précédant l'enquête. Le niveau d'éducation secondaire inférieur se réfère à la CITE (Classification Internationale Type de l'Education)

GEO/TIME	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Union européenne (28 p	15,7	15,3	14,9	14,6	14,2	13,9	13,4	12,6	11,9	11,1
Union européenne (15 p	17,5	17,2	16,7	16,5	15,8	15,3	14,6	13,7	12,7	11,7
Belgique	12,9	12,6	12,1	12,0	11,1	11,9	12,3	12,0	11,0	9,8
Danemark	8,7	9,1	12,9	12,5	11,3	11,0	9,6	9,1	8,0	7,7
Allemagne (jusqu'en 199	13,5	13,7	12,5	11,8	11,1	11,9	11,6	10,5	9,8	9,5
Irlande	12,5	12,2	11,8	11,4	11,7	11,5	10,8	9,7	8,4	6,9
Grèce	13,3	15,1	14,3	14,4	14,2	13,5	12,9	11,3	10,1	9,0
Espagne	31,0	30,3	30,8	31,7	30,9	28,2	26,3	24,7	23,6	21,9
France	12,2	12,4	12,6	11,5	12,2	12,5	11,9	11,5	9,7	8,5
Italie	22,1	20,4	19,5	19,6	19,1	18,6	17,8	17,3	16,8	15,0
Pays-Bas	13,5	12,6	11,7	11,4	10,9	10,0	9,1	8,8	9,2	8,6
Autriche	9,3	10,0	10,8	10,2	8,8	8,3	8,5	7,8	7,5	7,0
Pologne	5,3	5,4	5,0	5,0	5,3	5,4	5,6	5,7	5,6	5,4
Portugal	38,3	38,5	36,5	34,9	30,9	28,3	23,0	20,5	18,9	17,4
Finlande	10,3	9,7	9,1	9,8	9,9	10,3	9,8	8,9	9,3	9,5
Suède	10,8	8,6	8,0	7,9	7,0	6,5	6,6	7,5	7,1	6,7
Royaume-Uni	11,6	11,3	16,6	17,0	15,7	14,8	14,9	13,4	12,3	11,8
Islande	24,9	25,6	23,2	24,4	21,3	22,6	19,7	20,1	20,5	19,0
Norvège	4,6	17,8	18,4	17,0	17,6	17,4	16,6	14,8	13,7	11,7
Suisse	9,7	9,6	7,6	7,7	9,1	6,6	6,3	5,5	5,4	5,4

La thématique du décrochage scolaire a un impact direct sur le taux de scolarisation des jeunes. D'une manière générale, en Italie le système de formation professionnelle résulte moins attractif par rapport au système français. L'objectif de la Garantie jeunes et d'Europe 2020 étant d'un **diplôme de l'enseignement supérieur pour au moins 40 % de la population âgée de 30 à 34 ans**. En France, 42% des personnes entre 30 et 34 ans en 2014 résultent avoir un diplôme d'études supérieures contre 23,9% en Italie. Cette différence montre une certaine difficulté du système éducatif italien à attirer les jeunes en proposant des parcours d'acquisition des compétences nécessaires pour s'adapter aux changements de l'emploi. On estime que dans un marché de l'emploi flexible ce taux de scolarisation pourrait garantir la présence de compétences professionnelles adaptées et en phase avec les exigences variables des employeurs. Pour cette raison la question de la *over education* des jeunes prend un poids de plus en plus important dans un marché de l'emploi qui ne favorise pas leur entrée. La population de jeunes français et italiens qui accèdent à un emploi correspondant à leurs niveaux d'études est très limitée. En 2013 la Banque d'Italie a relevé qu'entre 2009 et 2011 25% des jeunes occupés en possession d'une licence réalisaient un emploi à bas niveau de qualification (27 % les jeunes français et 18% les jeunes allemands). D'une manière générale depuis 2009 la qualité des emplois ainsi que les taux d'occupation ont diminué (Negrelli, 2013). Un problème sous-évalué aujourd'hui demeure l'incapacité du marché de l'emploi de clarifier la demande de formation professionnelle.

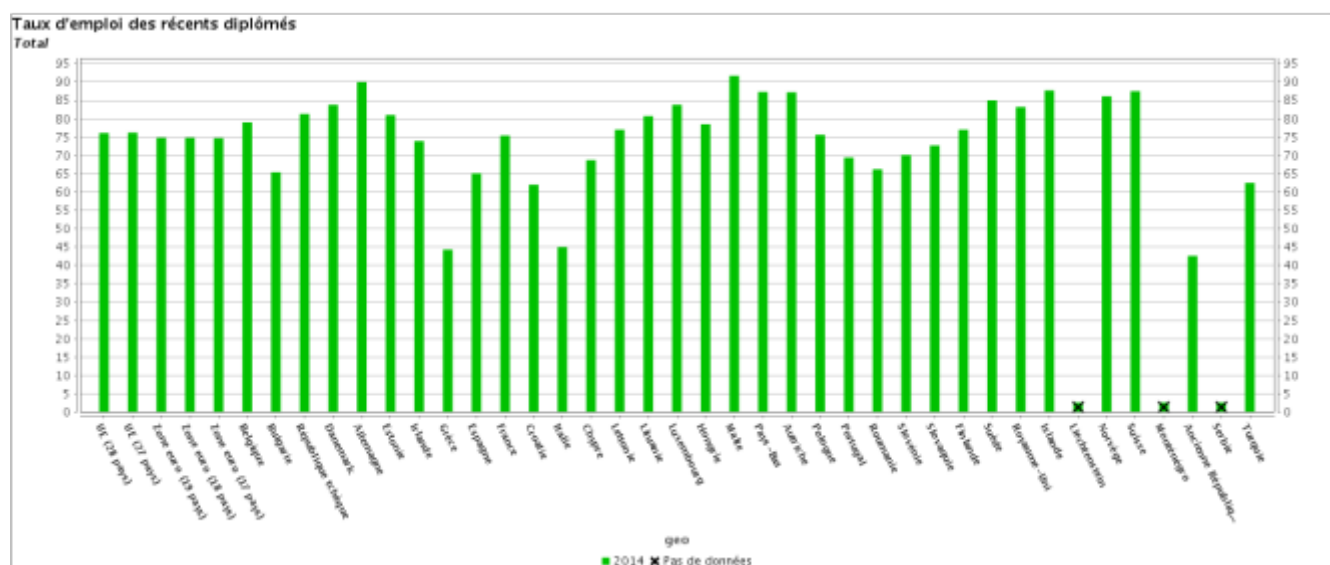
2011 niveaux 0 à 2 pour les données à partir de 2014 et à la CITE 1997 niveaux 0 à 3c court pour les données jusqu'en 2013. L'indicateur est basé sur l'Enquête sur les forces de travail de l'UE.

Tableau 8- Scolarisation des personnes 30- 34 ans, Eurostat, 2015

GEO/TIME	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Union européenne (28 p	30,1	31,2	32,3	33,8	34,8	36,0	37,1	37,9
Zone euro (17 pays)	31,1	31,9	32,6	33,7	34,1	35,0	35,9	36,4
Belgique	41,5	42,9	42,0	44,4	42,6	43,9	42,7	43,8
Danemark	38,1	39,2	40,7	41,2	41,2	43,0	43,4	44,1
Allemagne (jusqu'en 199	26,5	27,7	29,4	29,8	30,6	31,8	32,9	31,4
Irlande	43,3	46,3	48,9	50,1	49,7	51,1	52,6	52,2
Grèce	26,3	25,7	26,6	28,6	29,1	31,2	34,9	37,2
Espagne	40,9	41,3	40,7	42,0	41,9	41,5	42,3	42,3
France	41,4	41,2	43,2	43,4	43,3	43,5	44,1	44,1
Italie	18,6	19,2	19,0	19,9	20,4	21,9	22,5	23,9
Luxembourg	35,3	39,8	46,6	46,1	48,2	49,6	52,5	52,7
Pays-Bas	36,4	40,2	40,5	41,4	41,1	42,2	43,1	44,6
Autriche	20,9	21,9	23,4	23,4	23,6	26,1	27,1	40,0
Pologne	27,0	29,7	32,8	34,8	36,5	39,1	40,5	42,1
Portugal	19,5	21,6	21,3	24,0	26,7	27,8	30,0	31,3
Finlande	47,3	45,7	45,9	45,7	46,0	45,8	45,1	45,3
Suède	41,0	42,0	43,9	45,3	46,8	47,9	48,3	49,9
Royaume-Uni	38,5	39,7	41,4	43,1	45,5	46,9	47,4	47,7

A la thématique de la sur éducation il faut rajouter celle de la position jeunes récents diplômés dans le marché de l'emploi. En 2009 45% des jeunes italiens récents diplômés (20-34 ans) étaient en emploi alors qu'en France cette population s'élevait à 76%.

Tableau 9- Scolarisation et taux d'emploi, Eurostat, 2015²³



A propos d'emploi, la Garantie Jeunes affiche aussi l'objectif européen d'un emploi pour 75% de la population active (20-64 ans) avant 2020. La moyenne des pays européens étant de 69,2% en 2014. Concernant le taux d'emploi de la population active, les deux pays comparés présentent une différence de dix points (69,8% en France et 59,9% en Italie) qui peut s'expliquer par une plus forte présence des femmes dans le marché de l'emploi français et par une politique de formation en alternance moins appliquée dans le système italien. Concernant la transition entre le monde la formation et l'emploi l'âge moyen de sortie du système universitaire est de 25 ans en Italie et de 21 en France²⁴. Par ailleurs, le temps de transition est moins élevé pour les jeunes sortant de l'école secondaire que pour les plus diplômés (CASCIOLI, ALBISINNI, 2012).

²³ Courte description Eurostat: L'indicateur taux d'emploi des récents diplômés présente les taux d'emploi des personnes âgées de 20 à 34 remplissant les conditions suivantes : premièrement, être employé selon la définition du BIT, deuxièmement, avoir atteint au moins l'enseignement secondaire supérieur (CITE 3) comme plus haut niveau d'éducation, troisièmement, n'avoir pas reçu d'éducation ou de formation dans les quatre semaines précédant l'enquête et quatrièmement, avoir terminé avec succès leur plus haut niveau d'éducation 1, 2 ou 3 ans avant l'enquête. L'indicateur est calculé à partir des données de l'Enquête sur les forces de travail de l'UE en 2009.

²⁴ Source Eurostat, Enquête sur les forces de travail, 2009 : <http://ec.europa.eu/eurostat/web/Europe-2020-indicators/statistics-illustrated>

Tableau 10- Taux d'emploi en Europe, 20-64 ans, source Eurostat, 2015

GEO/TIME	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Union européenne (28 pay	67,9	68,9	69,8	70,3	68,9	68,6	68,6	68,4	68,4	69,2
Union européenne (15 pay	69,4	70,2	71,0	71,3	69,9	69,6	69,7	69,4	69,2	69,8
Danemark	78,0	79,4	79,0	79,7	77,5	75,8	75,7	75,4	75,6	75,9
Allemagne (jusqu'en 1990	69,4	71,1	72,9	74,0	74,2	74,9	76,5	76,9	77,3	77,7
Irlande	72,6	73,4	73,8	72,2	66,9	64,6	63,8	63,7	65,5	67,0
Grèce	64,4	65,6	65,8	66,3	65,6	63,8	59,6	55,0	52,9	53,3
Espagne	67,5	69,0	69,7	68,5	64,0	62,8	62,0	59,6	58,6	59,9
France	69,4	69,3	69,8	70,4	69,5	69,3	69,3	69,4	69,6	69,8
Italie	61,5	62,4	62,7	62,9	61,6	61,0	61,0	60,9	59,7	59,9
Pays-Bas	75,1	76,3	77,8	78,9	78,8	76,8	77,0	77,2	76,5	76,1
Autriche	70,4	71,6	72,8	73,8	73,4	73,9	74,2	74,4	74,6	74,2
Pologne	58,3	60,1	62,7	65,0	64,9	64,3	64,5	64,7	64,9	66,5
Portugal	72,2	72,6	72,5	73,1	71,1	70,3	68,8	66,3	65,4	67,6
Finlande	73,0	73,9	74,8	75,8	73,5	73,0	73,8	74,0	73,3	73,1
Suède	78,1	78,8	80,1	80,4	78,3	78,1	79,4	79,4	79,8	80,0
Royaume-Uni	75,2	75,2	75,2	75,2	73,9	73,5	73,5	74,1	74,8	76,2
Islande	85,5	86,3	86,7	85,3	80,6	80,4	80,6	81,8	82,8	83,5
Norvège	78,2	79,5	80,9	81,8	80,6	79,6	79,6	79,9	79,6	79,6
Suisse	79,9	80,5	81,3	82,3	81,7	81,1	81,8	82,0	82,1	82,3

Le taux d'emploi des populations jeunes est particulièrement différent entre France et Italie (44% contre 27%). Les autres pays européens qui présentent un taux d'emploi élevé ont fait le choix d'un parcours d'alternance entre études et emploi (Allemagne, Danemark et Pays Bas). Il s'agit d'un système garantissant une insertion rapide dans le marché de l'emploi après le parcours formatif mais qui coûte cher à l'Etat et aux entreprises (obligées à former des jeunes étudiants susceptibles de travailler pour les entreprises concurrentes).

Tableau 11 Taux d'emploi des jeunes, 15- 29 Eurostat, 2015²⁵

GEO/TIME	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Union européenne (28)	49,6	50,4	50,6	48,3	47,4	47,0	46,3	45,9	46,5
Union européenne (15)	52,8	53,3	53,2	50,7	49,5	49,1	48,1	47,6	47,8
Belgique	46,4	46,4	46,5	44,8	44,0	44,4	43,6	42,2	42,3
Danemark	71,4	72,1	73,3	68,3	64,1	63,5	61,0	60,5	60,1
Allemagne (jusqu'en 1990)	54,0	55,7	57,0	56,6	57,0	58,5	57,7	58,1	58,0
Irlande	60,6	60,4	56,6	48,3	44,5	42,5	42,2	43,0	42,3
Grèce	42,1	41,9	41,7	41,0	37,7	32,0	28,0	25,0	26,4
Espagne	54,1	54,5	51,4	43,9	40,4	38,1	34,2	32,6	32,8
France	46,3	47,4	47,7	46,7	46,4	45,8	44,5	44,5	44,3
Croatie	39,7	44,7	45,2	43,3	40,2	35,7	33,1	31,2	34,1
Italie	39,8	38,7	38,1	34,8	33,1	32,3	31,1	28,0	27,0
Luxembourg	40,4	38,4	38,4	43,5	38,2	36,7	38,1	35,8	37,3
Pays-Bas	75,3	76,8	77,5	76,1	71,6	72,1	71,6	70,4	69,3
Autriche	63,1	63,8	64,8	63,9	63,6	64,3	64,4	64,1	63,0
Pologne	40,0	42,5	45,0	44,7	43,9	43,4	43,2	42,9	44,4
Portugal	50,9	50,1	50,4	48,2	45,2	43,5	39,7	37,6	38,8
Finlande	54,5	56,4	56,9	52,2	51,8	53,0	53,5	53,2	52,6
Suède	53,7	55,2	54,9	51,0	51,4	53,8	53,5	55,2	56,9
Royaume-Uni	62,8	62,4	61,9	58,7	58,0	57,0	57,6	58,2	59,8
Norvège	62,8	64,5	66,4	62,6	61,0	60,9	61,9	61,6	60,6
Suisse	71,7	70,9	70,8	69,2	70,1	70,7	69,8	70,3	70,3

A propos du nombre de jeunes occupés, le taux d'emploi à temps partiel involontaire des jeunes représente un indicateur clé. Non seulement il complète d'une manière significative la compréhension du taux d'emploi des jeunes, mais aussi il nous renseigne sur la position des jeunes dans le marché du travail. En France 56% des jeunes déclarent d'occuper un emploi à temps partiel d'une manière involontaire, alors qu'en Italie cet indicateur s'élève à 81%. Les pays comme le Royaume Uni ou les Pays bas (26% et 14%) présentent un choix évident de la part des jeunes d'accompagner leur période d'études avec un emploi à temps partiel permettant de concilier les temps de formation et de travail. En Italie le statut d'emploi partiel est souvent imposé à l'entrée dans le marché de l'emploi et ne relève pas d'un choix individuel.

²⁵ Courte description Eurostat: Le taux d'emploi des jeunes est calculé en divisant le nombre de personnes occupées âgées de 20 à 29 ans par la population totale de la même tranche d'âge. Cet indicateur est dérivé de l'enquête communautaire sur les forces de travail (EFT).

Tableau 12- Emploi à temps partiel involontaire des jeunes en pourcentage de l'emploi à temps partiel total

GEO/TIME	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Union européenne	27,7	26,9	29,9	30,7	32,4	31,9	33,3	34,0	34,5
Zone euro (1)	30,7	29,5	30,0	32,0	33,6	32,9	34,8	35,3	36,7
Belgique	32,6	33,0	34,4	26,7	25,5	23,3	21,4	19,7	23,3
Bulgarie	43,3	:	:	39,5	34,6	51,3	54,3	55,6	50,2
République tchèque	14,6	13,6	8,6	9,7	12,2	21,4	21,2	18,4	16,8
Danemark	10,4	10,0	8,8	10,9	11,7	11,2	12,0	12,0	11,1
Allemagne (juin)	28,0	25,9	25,1	24,3	23,2	17,3	15,0	14,1	13,4
Grèce	52,7	52,4	54,2	55,3	61,7	66,6	69,7	72,5	75,1
Espagne	37,0	34,5	37,3	45,4	55,1	58,0	65,6	68,2	68,5
France	42,4	44,7	47,4	47,1	49,6	48,1	51,7	54,6	56,3
Italie	52,1	53,5	55,2	62,2	65,9	71,4	73,4	79,7	81,6
Luxembourg	23,5	24,7	31,2	18,1	19,7	24,0	23,5	22,3	26,4
Pays-Bas	9,1	6,9	5,8	8,6	7,9	9,4	11,7	12,7	14,1
Autriche	16,0	18,9	13,9	14,0	15,9	13,5	11,1	14,6	14,6
Portugal	50,9	50,6	51,3	51,5	57,7	54,1	56,4	56,4	54,9
Roumanie	65,7	65,2	69,4	64,9	69,3	63,1	68,6	72,0	72,7
Finlande	25,9	18,4	21,4	23,3	25,5	27,2	23,3	23,1	27,1
Suède	40,7	40,8	39,8	42,5	43,2	43,0	44,9	43,7	43,7
Royaume-Uni	13,8	15,6	:	:	:	27,2	27,5	28,6	26,8
Islande	5,8	:	6,5	14,0	15,1	16,9	14,0	10,8	9,3
Norvège	17,2	:	14,0	13,8	17,7	18,5	14,9	:	:
Suisse	12,6	10,8	9,6	8,9	10,5	12,0	11,5	10,0	11,3

Depuis 2007 les jeunes chômeurs italiens (15-29 ans) ont doublé (de 16% à 32%), alors qu'en France il y a eu une augmentation continue mais limitée (de 15 à 17%). En analysant les indicateurs nationaux l'Italie montre une forte dégradation des conditions d'emploi des jeunes. En 2012 le taux de chômage des jeunes de moins de 25 ans était à 35% alors que la moyenne européenne était de 22,8%. En termes de comparaison cet indicateur pourrait tromper l'enquêteur et l'amener à statuer une non comparabilité entre les deux pays. En réalité les chiffres concernant les Nuts 2 (Régions, source Eurostat) il est possible de comprendre les inégalités territoriales internes aux pays et repérer les territoires dominants en termes d'emploi des jeunes.

Tableau 13-Taux de chômage 15- 29 ans en Europe, source Eurostat, 2015²⁶

GEO/TIME	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Union européenne (28 pays)	13,5	11,9	11,8	15,2	16,3	16,6	17,9	18,3	17,1
Union européenne (15 pays)	12,5	11,6	11,9	15,3	15,9	16,3	17,7	18,3	17,3
Belgique	13,4	13,0	11,7	13,9	14,8	12,4	13,0	15,1	15,1
Danemark	6,5	6,0	5,8	10,0	12,1	12,4	12,3	11,2	10,8
Allemagne (ju)	12,0	10,4	9,0	9,8	8,7	7,5	7,0	7,0	6,6
Grèce	18,7	17,9	16,8	19,2	24,8	35,4	43,7	48,6	45,0
Espagne	13,4	12,6	17,4	27,3	30,9	33,6	39,4	41,4	38,9
France	15,2	13,8	13,2	16,7	16,6	16,4	17,3	17,7	17,6
Italie	16,0	14,7	15,6	18,7	20,5	20,7	25,8	29,9	32,4
Autriche	7,2	6,8	6,1	8,1	7,2	6,6	7,3	7,7	8,1
Pologne	21,7	15,3	12,0	14,2	16,9	17,5	18,4	18,9	16,5
Portugal	13,7	14,1	13,3	15,3	17,3	21,8	27,7	28,5	25,2
Suède	14,6	13,0	13,7	17,3	17,1	15,0	15,8	15,8	14,7
Royaume-Uni	10,4	10,5	11,3	14,8	15,1	16,2	15,9	15,2	12,5

1.5 La mise sur agenda de la question urbaine des jeunes dans deux métropoles européennes

Les objectifs européens visent le changement des conditions de travail et d'accès à l'emploi des jeunes. Pour cette raison les nouvelles configurations locales des systèmes de welfare sont compréhensibles grâce au travail d'ajustement et de réagencement d'acteurs intermédiaires entre l'Etat social et les publics. Plus particulièrement, les services publics de l'emploi traversent une phase de réorganisation qui implique plusieurs processus de professionnalisation des intervenants sociaux. La mise en tension des compétences professionnelles à niveau local amène ainsi à l'élaboration de stratégies d'adaptation, d'ajustement et de résistance qui nous renseignent sur le changement des systèmes locaux d'acteurs en fonction de directives à multi niveaux.

²⁶ Courte description Eurostat : Le taux de chômage est le pourcentage de chômeurs par rapport à l'ensemble des forces de travail. Les forces de travail sont composées des personnes occupées et des chômeurs. Les chômeurs sont les personnes âgées de 15 à 74 ans qui étaient: (a) sans travail pendant la semaine de référence; (b) disponibles pour travailler, c'est-à-dire pour commencer une activité en tant que salarié ou non- salarié dans un délai de deux semaines suivant la semaine de référence; (c) à la recherche active d'un travail, c'est-à-dire qui avaient entrepris des démarches spécifiques en vue de trouver un emploi salarié ou non salarié pendant une période de quatre semaines se terminant à la fin de la semaine de référence, ou qui avaient trouvé un travail à commencer plus tard, c'est-à-dire endéans une période maximale de trois mois.

La comparaison des systèmes locaux de welfare pour les jeunes doit donc prendre en compte les configurations des relations entre différents acteurs liés au traitement des parcours d'insertion socioprofessionnelle. A ce propos les statistiques régionales montrent une convergence des taux d'emploi et des taux de chômage des jeunes. Dans les régions de Paris et Milan le niveau d'occupation des jeunes est très élevé, malgré les effets de la crise économique de 2008 qui a dégradé les conditions d'emploi surtout en Italie. En Lombardie le taux d'emploi atteint 37,9% de jeunes (15-29 ans) occupés, alors qu'en Ile de France 42,4 % des jeunes travaillent.

Tableau 14- Taux d'emploi des jeunes- NUTS 2, Eurostat

GEO/TIME	2006	2008	2011	2014
France	45,0	46,7	44,6	43,7
Île de France	45,3	47,8	43,4	42,4
Italie	40,5	39,1	33,4	28,3
Nord-Ovest	51,1	49,5	42,4	36,0
Lombardia	53,2	50,8	42,9	37,9
Nord-Est	53,0	50,3	43,4	36,8
Centro (IT)	43,4	41,5	35,4	30,5
Sud	28,3	28,0	22,8	19,3

En s'éloignant des deux grandes métropoles, le tissu économique des deux contextes périurbains étudiés (la ville de Monza et la communauté de Saint-Quentin en Yvelines) présente des marchés locaux de l'emploi différents ainsi que des pratiques d'intermédiation adaptées. La ville italienne de Monza est encore marquée par les activités artisanales de très petites entreprises à caractère familial. Dans l'agglomération française de Saint-Quentin-en-Yvelines un grand degré de désindustrialisation caractérise le placement à l'emploi des jeunes, souvent occupés dans les services d'aide à la personne et le tiers secteur. D'une manière générale, en termes de chiffres les acteurs interrogés sont confrontés à des taux de chômage différents. Dans la région de Milan (Nord-Ouest) le chômage des jeunes s'élève à 23% alors qu'en Ile de France celui-ci est de 16,1%.

2 De la fragmentation territoriale du welfare aux stratégies institutionnelles de recomposition locale

Le modèle européen de politiques actives structure les politiques d'insertion des jeunes en favorisant l'élaboration de nouvelles pratiques de gouvernance. Dans le processus de subsidiarisation (Kazepov, 2010a) la multiplication des intervenants sociaux et la montée en compétence des acteurs locaux contribuent à la fragmentation territoriale de l'action publique. Il est donc nécessaire comprendre quelles sont les stratégies locales d'élaboration et de mise en œuvre d'instruments de gouvernance²⁷ de réseaux d'acteurs. Le contexte est celui de la crise économique ayant un impact direct sur les politiques d'insertion des jeunes à niveau local. Les administrations subissent -ou mettent à l'œuvre- des processus de changement organisationnel afin de s'adapter aux nouvelles logiques dominantes qui façonnent l'action publique : l'empowerment des citoyens ; l'efficacité des dispositifs locaux intervenant auprès des usagers ; l'innovation sociale et la mutualisation des ressources. Elles modifient ainsi leurs rôles et leurs capacités d'intervention dans une réalité sociale de plus en plus dégradée et marquée par un risque de marginalisation grandissant.

Le présent chapitre est structuré en trois parties. Dans un premier temps nous traitons la question de la gouvernance européenne et locale des politiques de jeunesse afin de comprendre les pressions vers la convergence européenne et les diversités nationales qui contribuent à configurer de systèmes locaux d'acteurs.

²⁷ Gouverner à différentes échelles de l'administration territoriale signifient ainsi intégrer les stratégies individuelles des acteurs et les faire converger vers une logique d'action unique. Cela implique la nécessité de définir des objectifs communs et d'accepter la complexité d'une action publique partagée entre plusieurs modalités de la concevoir et de l'appliquer.

Dans une deuxième partie nous proposons une grille d'analyse comparée des instruments de gouvernance de systèmes locaux d'acteurs en France et en Italie. Ensuite, dans la troisième partie, il est question de montrer les stratégies locales de policy design et de policy making des instruments. En guise de conclusion nous présentons les enseignements pour une analyse comparée des instruments de gouvernance territoriale ainsi que des pistes d'action pour les policy making en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes.

« Le scenario est celui de la crise économique et politique que je crois structurelle. Je ne suis pas convaincu que ce soit une phase transitoire du capitalisme, dedans cette crise il y a la crise du modèle de consommation et, en même temps, quand on parle de représentation politique je crois que nous sommes confrontés à un tournant. Les modèles organisationnels et administratifs doivent être réélaborés à partir des jeunes Et à partir des jeunes et de leur rapport difficile avec la politique. Certains services ne doivent qu'être publics, toute une série de service peuvent interpréter le public comme l'acteur de pilotage. Le risque que je vois est que la commune dise : « *nous n'avons pas d'argent et ce n'est même pas de notre responsabilité parce que cela ne dépend pas des administrations locales* ». Tout le monde percevrait les communes comme un lieu qui refuse ou comme un guichet pour retirer de l'argent, un endroit où on refuse l'action. Je crois nécessaire de développer notre capacité d'anticipation et de prévention de ce risque. Pour cela il faut construire un nouveau rôle de l'administration publique. Il faut s'occuper de politiques différentes. Dans les politiques de jeunesse nous pouvons essayer » (Délégué du maire de Milan pour les politiques de jeunesse, avril 2013).

2.1 Gouvernance européenne et locale des politiques de jeunesse

2.1.1 Dimension verticale. Europe et jeunesse

En 2001 le livre blanc de l'Union Européenne, *Un nouvel élan pour la jeunesse européenne*, constitue la première étape historique du processus de transformation de la gouvernance des politiques de jeunesse. L'objectif du livre blanc est de faire face à la fragmentation des initiatives nationales et locales en faveur des jeunes en proposant une méthode de travail basée sur le dialogue et la mise en convergence européenne. Pour cela une première opération est celle de la définition d'un langage commun à propos de la gouvernance. Celle-ci est définie comme *l'ensemble des règles, mécanismes et pratiques qui influence l'articulation des différents pouvoirs exercés, ainsi que l'ouverture du processus décisionnel de l'UE à la participation des citoyens aux décisions qui les concernent*. Il est plutôt question d'indiquer les méthodes de gouvernance des politiques de jeunesse que de préciser leurs objectifs et leurs finalités à niveau européen. Dans le cadre d'une mise en convergence, toute politique, nationale et locale, devrait se référer aux cinq principes fondamentaux de la gouvernance européenne des politiques de jeunesse :

- ⇒ Ouverture : assurer une information et une communication active vis-à-vis des jeunes ;
- ⇒ Participation : assurer la consultation des jeunes et promouvoir leur participation aux décisions ;
- ⇒ Responsabilité : développer une coopération nouvelle et structurée entre les Etats membres et les institutions européennes et répondre aux aspirations des jeunes ;
- ⇒ Efficacité : valoriser la ressource que représente la jeunesse pour qu'elle puisse répondre aux enjeux de la société ;
- ⇒ Cohérence : développer une vision intégrée des différentes politiques qui touchent la jeunesse et des différents niveaux d'intervention pertinents ;

Encadré 2- Principes du Livre blanc de l'Union Européenne

« La promotion de nouvelles formes de gouvernance européenne est l'une des quatre priorités stratégiques fixées par la Commission. Par « gouvernance », il faut entendre l'ensemble des règles, mécanismes et pratiques qui influencent l'articulation des différents pouvoirs exercés, ainsi que l'ouverture du processus décisionnel de l'UE à la participation des citoyens aux décisions qui les concernent. Cette modernisation de l'action publique européenne est soutenue par cinq principes fondamentaux : l'ouverture, la participation, la responsabilité, l'efficacité et la cohérence. Le domaine de la jeunesse est un domaine dans lequel, par excellence, ces principes devraient s'appliquer : Ouverture : assurer une information et une communication active vis-à-vis des jeunes, dans leur langage, afin qu'ils comprennent le fonctionnement de l'Europe et des politiques qui les concernent : Participation : assurer la consultation des jeunes et promouvoir leur participation aux décisions qui les concernent et, d'une façon générale, à la vie de leurs communautés. Responsabilité : développer une coopération nouvelle et structurée entre les Etats membres et les institutions européennes, afin de mettre en place, au niveau de responsabilité approprié, des solutions concrètes en réponse aux aspirations des jeunes. Efficacité : valoriser la ressource que représente la jeunesse pour qu'elle puisse répondre aux enjeux de la société, qu'elle puisse contribuer au succès des différentes politiques qui la concernent et qu'elle puisse construire l'Europe de demain. Cohérence : développer une vision intégrée des différentes politiques qui touchent la jeunesse et des différents niveaux d'intervention pertinents. » (Union européenne. Direction générale de l'éducation et de la culture, 2002)

En 2003 le Conseil d'Europe indique la nécessité d'inscrire *la participation des jeunes à la vie locale et régionale* au sein d'une politique globale de participation des citoyens à la vie locale. Cette nécessité s'expliquerait par un éloignement des politiques de jeunesse de la construction de politiques de participation démocratique au niveau local. C'est ainsi que les collectivités locales se voient attribuer la responsabilité de monter des instances de participation comme, par exemple, les conseils de jeunes, les parlements de jeunes, les forums de jeunes, etc. L'objectif étant de créer des espaces d'expression pour des jeunes considérés éloignés de la participation politique. Dans ce contexte une autre responsabilité attribuée aux collectivités locales est d'insérer la *dimension jeunesse* dans l'élaboration de

politiques sectorielles. La jeunesse serait ainsi un référentiel transversal concernant plusieurs domaines d'intervention des administrations locales (logement, santé, emploi, vie démocratique, etc.).

En 2005 le *Pacte européen pour la jeunesse* constitue un virage des politiques de jeunesse européennes car il met en avant la problématique de leur articulation avec la stratégie de Lisbonne et des politiques sociales et de l'emploi. Avec ce texte l'Union européenne définit le problème de la jeunesse au prisme du chômage et de l'inactivité. Pour cette raison, à partir de ce moment historique, l'insertion professionnelle et le développement des compétences, formelles ou informelles dominent le discours des textes européens et devient l'objectif commun pour les pays membres.

C'est en 2012 que la crise économique amène l'Union Européenne à proposer un paquet pour l'emploi des jeunes visant à intervenir dans le marché de l'emploi et en garantissant la création d'emploi pour gérer la transition entre école et marché de l'emploi. Ensuite, en 2013 l'Union Européenne propose une *initiative pour l'emploi des jeunes* caractérisée par l'attention aux territoires les plus touchés par la crise économique et social. En effet elle apporte une aide supplémentaire aux jeunes de moins de 25 ans vivant dans des régions enregistrant un taux de chômage supérieur à 25 %. Avec ce texte l'Union Européenne montre une prise de conscience sur l'existence de configurations locales fonctionnant à différentes vitesses.

Depuis le début des années 2000 le processus européen de construction des politiques de jeunesse est ainsi caractérisé par un modèle d'activation fondamentalement fondé sur les éléments suivants :

- ⇒ Mise en convergence des méthodes de gouvernance centrée sur la participation active et sur la notion d'aspirations de jeunes. Le référentiel du capability approach et de l'investissement social véhicule l'image de la jeunesse comme ressource d'innovation territoriale ;
- ⇒ Une responsabilité locale est dévouée aux acteurs intervenant auprès des jeunes. Ils devraient intervenir dans la recomposition de la fracture entre

institutions de représentation démocratique et les mondes de socialisation des jeunes ;

- ⇒ Centralité des instruments de politique active d'emploi pour restructurer les politiques d'insertion des jeunes. La notion d'employabilité des jeunes s'impose dans le discours et façonne les dispositifs d'insertion sociale et professionnelle. Le prisme de l'inadéquation entre offre et demande dans le marché de l'emploi façonnerait d'une manière déterminante les politiques et les financements en faveur de l'insertion des jeunes.

Ces éléments du discours européen interagissent avec les cadres normatifs des pays membres et construisent une dialectique territoriale entre stratégie européenne, stratégie nationale et stratégies locales élaborées pour organiser l'insertion des jeunes dans la vie sociale active. Parallèlement à cette dimension verticale du référentiel européen il est donc nécessaire d'analyser la dimension horizontale des systèmes locaux de welfare dans laquelle il est possible d'observer les formes d'ajustement et de résistance aux normes européennes et nationale

Tableau 15 - Gouvernance européenne et locale des politiques de jeunesse ²⁸

	Principes inspireurs	Principes de régulation	Politique et dispositifs d'insertion
Europe			
Livre blanc de la Commission du 21 novembre 2001 - «Un nouvel élan pour la jeunesse européenne» COM(2001) 681	Doter l'Union européenne d'un nouveau cadre de coopération dans le domaine de la jeunesse ; établir des priorités ; intégrer les initiatives européennes et nationales dans le domaine de l'emploi, de l'éducation et de l'exclusion sociale ; faire mieux travailler ensemble les différents niveaux de pouvoir et les acteurs du domaine de la jeunesse.	Application de la méthode ouverte de coordination dans le domaine plus spécifique de la jeunesse	Programme Jeunesse (soutien de projets D'échanges, de services volontaires, d'initiatives et de formations menés par et pour les jeunes).
Conseil de l'Europe, Charte européenne révisée de la participation des jeunes à la vie locale et régionale, 21 mai 2003.	Inscrire la participation des jeunes à la vie locale et régionale au sein d'une politique globale de participation des citoyens à la vie locale ; Insérer une dimension " <i>jeunesse</i> " dans les politiques sectorielles des collectivités locales et régionales ; Améliorer la participation des jeunes, notamment les jeunes issus des quartiers défavorisés ;	les collectivités locales et régionales doivent mettre en place des structures ou dispositifs appropriés permettant la participation des jeunes aux décisions et aux débats les concernant:	Conseils de jeunes, parlements de jeunes, forums de jeunes
Pacte européen pour la jeunesse, Conseil européen, 23 et 24 mars 2005;	Articuler les mesures pour la jeunesse avec la stratégie de Lisbonne révisée, la stratégie européenne pour l'emploi, la stratégie pour l'inclusion sociale et le programme de travail « Éducation et formation 2010 » ; ancrer plus explicitement la dimension « jeunesse »	« Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi » de la stratégie européenne de l'emploi ;	Plan d'action de la Commission et des États membres en matière de compétences et de mobilité pour la période 2002-2005

²⁸ Notre élaboration à partir du site internet : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1036&langId=f>

Paquet emploi des jeunes, 2012	dans les politiques européennes ; Soutenir la création d'emplois ; Rétablir la dynamique des marchés du travail ; Améliorer la gouvernance de l'UE ;	Système d'évaluation comparative fondé sur des indicateurs relatifs à l'emploi pour accompagner le projet de rapport conjoint sur l'emploi; outil de suivi des réformes afin de suivre la mise en œuvre des programmes nationaux de réforme.	garantie pour la jeunesse; alliance européenne pour l'apprentissage ; consultation des partenaires sociaux sur un cadre de qualité pour les stages;
Initiative pour l'emploi des jeunes (2013)	Apporter une aide supplémentaire aux jeunes de moins de 25 ans- sans emploi et ne suivent ni études, ni formation- vivant dans des régions enregistrant un taux de supérieur à 25 % en 2012.	Règles d'accès aux financements du Fonds social européen ;	Ressources économiques supplémentaires pour la mise en place de la Garantie jeunes
Jeunesse en mouvement (07/02/2013)	Ensemble d'initiatives politiques relatives à l'éducation et à l'emploi destinées aux jeunes Européens. Quatre lignes d'action : - l'éducation et de la formation tout au long de la vie - augmenter la proportion des jeunes qui font des études supérieures ou suivent un cursus équivalent. - programmes et les initiatives de l'Union en faveur de la mobilité dans l'enseignement		Deux recommandations du Conseil, l'une visant à encourager les Etats membres à abaisser le taux enlevé de décrochage scolaire, notamment dans le contexte de l'Année européenne du volontariat (2011), et l'autre concernant la validation de l'apprentissage non formel et informel. - programme de réformes et de modernisation de l'enseignement supérieur, comprenant une initiative sur la comparaison des performances dans l'enseignement supérieur et une stratégie internationale destinée à mettre en valeur l'enseignement supérieur européen ; Ton premier emploi EURES ; instrument européen de micro financement Progress.

2.1.2 Dimension horizontale. Configurations nationales des politiques de jeunesse

2.1.2.1 Programmation sociale en Italie

La programmation sociale se définit comme « *une politique stratégique de réforme de la société visant la construction d'une arène politique d'acteurs démocratiquement élus et visant la concertation et le débat entre les différents acteurs sociaux* » (Polizzi, Tajani et Vitale, 2013). Elle façonne d'une manière déterminante la structuration de nouvelles politiques de jeunesse italienne à partir des années 2000. Pour cette raison il est nécessaire de proposer une réflexion historique sur cette méthode d'intervention politique dans le champ des politiques sociales et d'assistance afin de comprendre le fonctionnement des politiques de jeunesse des dernières années.

A partir de l'après-guerre la programmation sociale commence à être intégrée dans la vague des grandes réformes concernant les politiques de développement économique, l'étatisation du système électrique, l'institution de l'école secondaire et l'introduction des régions (Vitale, 2013 ; Kazepov et Barberis, 2013). Pendant les années 1970 des pressions réformistes mettent la programmation au centre de différents domaines d'intervention politique : le droit de la famille, le droit du travail, la réforme de la psychiatrie. Ce qu'il faut souligner c'est l'idée de pouvoir changer la société à travers un processus de réforme normative discutée, négociée ou critiquée. Le débat politique italien était ainsi centré sur une forte négociation des finalités des politiques et sur la société que l'on souhaitait.

Jusqu'à les années 1980 différentes formes de programmation ont été expérimentées. Le contexte législatif peut nous renseigner à ce propos. Avec la loi 281/ mai 1970 et le décret du président de la république (n. 9 du 15 janvier 1972) les Régions prennent les fonctions exercées par les institutions centrales et périphériques de l'Etat en matières de bienfaisance. En 1977 le D.P.R 616 (24 juillet) impose le transfert des compétences en matières d'assistance aux régions. L'article 25 de ce décret donne les fonctions portant sur l'organisation des services

d'assistance et de bienfaisance aux communes. Les régions prennent la tâche de définir les « ambiti territoriali » pertinents (territoires d'intervention d'une ou plusieurs communes).

Jusqu'au décret 616 du 1977 la programmation sociale a eu une gestion centralisatrice. En effet, pendant les années 1970- 1980 la programmation a été caractérisée par une double tendance : l'intégration des politiques et la décentralisation. Pendant les années 1990 une nouvelle phase de la programmation s'ouvre. La loi 142/1990 reconnaît une grande autonomie aux communes. Elles ont la possibilité d'instituer des conventions, des consortiums, des unions et des accords afin de créer des associations et des partnership entre différentes municipalités pour la gestion des services sociaux.

Grâce à cette loi le rapport entre administration centrale et périphérique change et on passe d'une programmation centrale à une programmation entendue comme capacité de direction du développement local.

Encadré 3- Les facteurs exogènes qui poussent vers la décentralisation

Tommaso Vitale indique les grands facteurs qui ont poussé vers la décentralisation et la localisation (ou territorialisation) en contribuant au passage d'une programmation globale sur le territoire national à une programmation sectorielle et territoriale (Ranci, 2004) :

Le premier facteur peut être lié au rôle des directives européennes. Le livre blanc de Jacques Delors sur la cohésion sociale en Europe dessinait la stratégie sociale de la commission européenne centrée sur la méthode ouverte de coordination, en sollicitant la participation et la territorialisation des interventions. Cette directive a inspiré l'idée que les politiques locales pourraient s'approcher aux politiques territoriales de contractualisation. En Italie, la poussée européenne à la programmation négociée des politiques sociales a eu un grand impact pour différentes causes. Le milieu académique, par exemple, avait déjà préparé le terrain d'intervention. En 1984 Maurizio Ferrera voit « dans la programmation sociale articulée et synergique du territoire avec toutes les forces sociales et institutionnelles l'instrument le plus important de la précédente décennie. Instrument d'implication, de participation de toutes les ressources humaines et sociales ». Donc la programmation était déjà conçue comme une modalité de mobilisation des

ressources. En 1990 Ranci Ortigosa propose d'entendre la programmation sociale comme « l'élaboration et la gestion du plan comme une occasion de confrontation entre différentes sources et niveaux de régulation pour acquérir, vérifier, socialiser les connaissances sur le territoire et sur les acteurs sociaux ».

Un autre facteur qui pousse vers la programmation sociale à niveau local est la crise politique et économique que l'Italie traversée pendant les années 1990. La fracture entre centre et périphérie a toujours caractérisé la vie politique italienne, mais la crise semble donner un degré de confiance et de consensus majeur à l'action publique conçue et mises-en œuvre localement, dans les territoires les plus proches où les besoins émergent.

Ensuite il y a la question de la globalisation. Celle-ci aurait augmenté le phénomène de compétition entre les territoires et aurait amené à une nouvelle centralité des acteurs locaux dans la construction des biens publics.

- Un autre facteur est constitué par le milieu des intellectuels, surtout la sociologie économique visant à montrer les capacités de l'action publique de créer des conditions de confiance, coopération et compétitivité des territoires plutôt inspirés aux politiques de contractualisation en France que aux expériences anglaises sur la partnership public- privé.

- poussée du ministère pour le développement afin de qualifier les capacités administratives des territoires de programmer et de dépenser (Barca, 2003).

Pinson, Galimberti et Lefevre (2013) soulignent que cette pression à la construction des politiques à travers l'action collective entre entrepreneurs, syndicats, associations et administrations, est transversale, et s'est vérifiée dans une pluralité de secteurs :

- ⇒ accordi di programma (entre différentes administrations)
- ⇒ contratti d'area (pour le projet de reconversion industrielle)
- ⇒ i patti territoriali (pour préciser la vocation productive d'un territoire)
- ⇒ i contratti di quartiere (pour la rqualification urbaine des quartiers)
- ⇒ les Progetti integrati di territorio (PIT, pour des actions intersectorielles de transformation territoriale)

Il s'agit de différents chantiers qui ont contribué au changement de l'échelle de la programmation. En effet, pendant la législature 1996- 2001 on introduit le terme de *nouvelle programmation* afin d'indiquer l'ensemble d'instruments contractuels fondés sur la constitution d'une coalition locale en innovant certains secteurs des politiques publiques. Cette période participe à l'émergence de nouveaux principes de la mise en œuvre locale des politiques sociales en Italie :

- ⇒ La mobilisation des forces sociales et des ressources locales autour d'un projet ;
- ⇒ La définition de procédures visant l'écoute et l'intégration des acteurs dans la programmation ;
- ⇒ La nouvelle attention à la dimension procédurale et incrémentale (ou cumulative) ;
- ⇒ Les incitations à la participation ;
- ⇒ La nécessité de produire des biens collectifs pour tout le territoire ;
- ⇒ La nouvelle attention à la dimension temporelle de la mise en œuvre ;
- ⇒ L'importance du processus d'évaluation de chaque étape ;

Ces principes sont déjà très clairs dans la loi du 28 août 1995, n° 285, portant sur la promotion des droits et des chances pour l'enfance et l'adolescence. Le gouvernement Prodi vise à comprendre comment la sollicitation de l'action collective peut améliorer la programmation des politiques et de l'intervention sociale. Pour cela, les régions doivent définir tous les trois ans les *ambiti territoriali* (territoires d'intervention) de la mise en œuvre. Il peut s'agir de grandes communes ou d'agglomérations de communes. Les acteurs impliqués dans ces territoires doivent participer à des tables de travail. Celles-ci doivent élaborer un Plan qui doit être validé par la Région. En matière de politiques sociales, pour la première fois les régions contraignent les territoires à programmer les services à travers l'élaboration d'un plan (sur trois ans). Il s'agit d'une véritable expérimentation pour les territoires qui veulent entreprendre des nouvelles formes d'action collective dans les secteurs des politiques sociales locales. Cette loi vise ainsi à définir la programmation comme une forme d'action participée et négociée pour les politiques des mineurs afin de

mobiliser tous les acteurs potentiels d'un territoire et en favorisant les processus de débat pour l'élaboration d'un plan de travail.

La loi 328/2000 de réforme de l'assistance sociale (qui introduit les *piani sociali di zona*) a poussé à la réorganisation institutionnelle des services et des politiques sociales fondée sur le principe de la subsidiarité, entendu comme principe de responsabilisation pour les régions et les communes dans la planification et la coordination des politiques sociales à niveau local. Dans cette orientation, l'agrégation des communes doit viser la constitution des *ambiti territoriali* en comprenant une population d'environ 81 mille habitants en moyenne. La loi 328/2000 définit ainsi le plan social de zone :

« L'instrument fondamental à travers lequel les communes, associées autour de certains territoires (*ambiti territoriali*), et avec tous les acteurs impliqués dans la programmation, peuvent concevoir un système intégré d'interventions et de services sociaux en se référant aux objectifs stratégiques, aux instruments et aux ressources à activer ».

L'objectif étant de favoriser la programmation des politiques et des services sociaux, en visant les regroupements des communes et en introduisant des pratiques participatives et négociées. Les citoyens ne sont pas impliqués dans ce processus d'innovation institutionnelle. La participation visée par le Piano di zona est plutôt celle des associations, des ONG, des syndicats, etc. La force du plan social de zone est constituée par son ouverture à la création d'un espace institutionnel de coordination entre différents acteurs fondés sur le concept d'arène politique où négocier le sens de l'intervention. En effet l'introduction de cet instrument visait à :

- ⇒ Donner une plus grande marge de manœuvre aux territoires ;
- ⇒ Ouvrir l'administration publique à une logique de partenariat en sollicitant l'action collective ;
- ⇒ Obliger les régions à exercer des pressions pour la convergence des territoires sur des objectifs communs ;

- ⇒ Définir des niveaux essentiels de prestations (standard minimum à atteindre à niveau local) définis par le gouvernement national.

Cette loi institue ainsi la création du Fond national pour les politiques sociales. Il est reparti entre les régions qui les distribuent aux territoires (*ambiti territoriali*) pour la mise en place des plans de programmation sur trois ans.

La réception de nouveaux plans a été positive et depuis leur introduction ils sont été vus comme un instrument de progrès civil (Cortigiani et Mari, 2010). Ils demandent participation et coordination entre différents acteurs, publics ou privés en essayant de lutter contre le manque de ressources et la traditionnelle fragmentation du welfare local italien (Dente et Ranci Ortigosa, 1990). Face à un contexte de changements sociodémographiques en Italie le plan social de zone se montre comme un instrument capable de structurer des formes de protection pour les nouveaux risques sociaux. Il est ainsi considéré utile pour :

- ⇒ Répondre aux manques du welfare ;
- ⇒ Saisir les problèmes spécifiques et les ressources potentielles dans les territoires ;
- ⇒ De-institutionnaliser et ré-institutionnaliser les prestations, les services et les modalités d'intervention sociale ;
- ⇒ Intégrer de nouveaux acteurs dans les stratégies de welfare ;
- ⇒ Intégrer services et réalités dédiées à la promotion de la socialité (associations, comités de citoyens, paroisses).

En 2005 l'Association Nationale des Communes Italiennes (ANCI), le Forum National des jeunes ainsi qu'un ensemble d'acteurs du tiers secteur italien animent un débat public portant sur l'adoption de la méthode de *programmation sociale* pour la conception, la mise en oeuvre et l'évaluation des politiques sociales d'insertion des jeunes. Il s'agit d'un moment historique car, même si le gouvernement récemment installé montre une ouverture institutionnelle vers la question des jeunes, la création d'un ministère dédié à la jeunesse (géré par la ministre Giovanna Meloni) se fait sans une enveloppe monétaire suffisante pour soutenir l'ensemble de nouvelles politiques affichées pour la jeunesse. Pour cette raison le débat public vise à préparer une

proposition pour la nouvelle législature concernant la constitution d'un fond national pour les politiques de jeunesse et d'une méthode de gestion financière. Pendant cette phase de genèse de l'agenda politique émerge la nécessité de mettre en place des instruments de gouvernance locale des politiques de jeunesse afin de faire face aux pressions européennes et nationales concernant l'insertion des jeunes. Différentes pistes d'action²⁹ sont proposées pour renforcer et mieux définir les champs d'intervention de nouvelles politiques de jeunesse en adéquation avec les nouvelles exigences des populations jeunes :

- ⇒ Réaffirmer la centralité des communes dans les processus d'intégration des jeunes dans la vie politique, civile et économique ;
- ⇒ Investir dans les politiques en faveur des jeunes à travers :
 1. L'institution d'un département de la présidence du conseil italien à la base de la coordination nationale en suivant le principe de la concertation avec les collectivités locales et les régions, le Forum National Jeunes et les autres acteurs de représentation ;
 2. Une loi nationale prévoyant des ressources et des instruments efficaces ; Une programmation des politiques nationales avec un plan triennal. Au niveau des territoires les plans locaux des jeunes constituent l'instrument principal de mise en place ;
 3. Activer des politiques pour le renouvellement générationnel des administrations nationales et locales ;
 4. Soutenir la participation des jeunes. Au niveau local les Plans locaux doivent prévoir des formes d'implication des jeunes et de leurs représentations politiques ;
 5. Reconnaître la valeur des instruments d'éducation non formelle pour l'atteinte des objectifs de développement et de compétitivité fixé par l'Europe- et souligné dans la Stratégie de Lisbonne et dans le Pacte Européen pour la jeunesse.

Grâce à ces travaux la méthode de programmation sociale impacte le domaine des politiques de jeunesse. C'est ainsi que la programmation des politiques de jeunesse

²⁹ <http://www.anci.it/index.cfm?layout=detttaglio&IdSez=10231&IdDett=5131>

se fait à travers la conception d'un *plan local jeunes* favorisant les regroupements des communes et introduisant des pratiques participatives et négociées. Il se propose de reprendre la même méthode de travail et le même fonctionnement pour la gouvernance de la multiplication des intervenants sociaux et la définition des stratégies locales d'insertion des jeunes. Dans les travaux de synthèse du débat public animé par l'ANCI et le Forum National Jeunes le Plan local est ainsi défini :

« Le plan local jeunes est l'instrument des collectivités locales, qui représente le processus de négociation entre plusieurs acteurs, institutions, organisations, sujets collectifs afin d'harmoniser les différents intérêts, repérer les objectifs communs pour la mise en place des politiques de jeunesse orientée au développement local et à favoriser la participation des jeunes dans les processus de prise de décision ».

En 2006, ces travaux aboutissent à une première reconnaissance institutionnelle et, pendant sa première conférence de presse, la ministre pour les politiques de jeunesse et du sport, Giovanna Meloni, confirme l'engagement de son ministère à expérimenter les *plans locaux des jeunes* sur 27 territoires entre 2007 et 2011.

Tableau 16-Réformes nationales des politiques d'insertion des jeunes, Italie		
	Principes inspireurs	Principes de régulation
Texte unique 309/90 et loi 216/91 relatives à la marginalité des toxicomanes et à la déviance juvénile	Traitement des toxicomanies chez les jeunes ; faire face à la criminalité juvénile	
Legge n° 285/97 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza"	Institution d'un Fond national pour solliciter des interventions nationales, régionales et locales en faveur des droits, de la qualité de vie, de l'épanouissement individuel et de la socialisation des enfants et des adolescents ;	Programmation partagée entre différentes collectivités territoriales et l'Etat ;
Decreto legge (ordonnance) n° 181 du 18 mai 2006		Attribution au président du conseil des compétences en matière de sport et de politiques de jeunesse
Piano Nazionale Giovani del Dipartimento per le Politiche giovanili e le Attività Sportive, Ministère pour les politiques de jeunesse et du sport, 27 février 2007.	Faciliter la participation des jeunes à la vie publique ; solliciter le dialogue interculturel ; lutter contre l'exclusion des jeunes ; inspirer le rapport annuel sur les jeunes ; faciliter l'accès à l'emploi, au logement et à la santé ; lutter contre les inégalités numériques ;	Expérimentation des plans locaux jeunes ;
Piano operativo nazionale per la gioventù, 2007/2013, obiettivo convergenza, février 2009	Lutter contre l'illégalité et l'exclusion sociale dans les régions de Calabria, Campania, Puglia et Sicilia.	Objectif convergence est un programme financé par le Fonds Européen de développement régional) ;

2.1.2.2 Contractualisation territoriale en France

Les origines de la gouvernance territoriale des politiques d'insertion des jeunes sont à chercher dans la dialectique historique entre pouvoir central de l'Etat et l'autonomie des acteurs locaux. L'action publique française présente une fracture historique qui divise le pouvoir homogénéisateur des institutions et les stratégies des actions locales. La méthode de contractualisation s'impose progressivement comme l'instrument le plus adapté pour recomposer cette fracture. Elle peut être définie comme un instrument fédérateur visant à inscrire différentes actions dans une politique globale de gestion d'un territoire. A partir de la fin de la deuxième guerre mondiale l'idée de contractualisation suit des logiques de centralisation liées au développement social et urbain des zones sinistrées par le conflit. L'état s'impose ainsi comme une institution vouée à l'harmonisation des services publics. Ce qui signifie une forte réduction des marges de manœuvre locales.

C'est à partir des années 1960 et 1970 qu'on assiste à une montée du local en tant que sujet du changement des politiques sociales. Dans cette période on assiste à l'émergence d'une nouvelle génération de militants, entrepreneurs moraux d'une nouvelle vision de l'action publique et du rôle des usagers dans la réflexion des dispositifs politiques. L'une des étapes clés est la constitution des groupes d'action municipale (GAM) qui considèrent que les partis politiques ne fournissent pas de réponse adaptée aux besoins sociaux du moment (Blondiaux, 2000). Ils prônent pour une majeure participation des citoyens dans la sphère publique et commencent à réfléchir à des dispositifs de démocratie participative. Le premier GAM est mis en place par Hubert Dubedout en 1971 (1975-1983). Son action politique locale prépare les prémisses de la décentralisation en 1981 avec Mitterrand. En effet, en 1977 les élections communales au niveau national légitiment le passage de la gauche au pouvoir.

Entre 1977 et 1984 nous assistons ainsi à la première forme de contractualisation en faveur des quartiers considérés comme sensibles. Il s'agit du dispositif « habitat et vie sociale » (HVS) mis en place afin de répondre aux difficultés rencontrées dans les grands ensembles collectifs construits durant l'après-guerre. Pendant cette

période il est fait un rapprochement entre quartiers populaires en difficulté et jeunesse vulnérable ou dangereuse. Les émeutes des Minguettes à Vénissieux constituent un événement médiatique qui montre l'émergence de problèmes liés aux jeunes populations issues de la deuxième génération et qui nécessite une réflexion majeure sur l'action publique et la jeunesse marginalisée. Pendant le gouvernement de Pierre Mauroy (1981-1984) trois rapports à l'attention du premier ministre marquent une nouvelle conception des politiques en faveur de la marginalité urbaine et des jeunes vulnérables : le rapport « ensemble refaire la ville » (Dubedout, 1983), le rapport « face à la délinquance » (Bonnemaison, 1983) et le rapport sur « l'insertion professionnelle et sociale des jeunes » (Schwartz et Labbé, 1982).

C'est aussi la période d'effervescence culturelle autour de la requalification urbaine et de l'émergence d'associations culturelles comme Banlieue 89 qui participent à la construction de nouvelles méthodes d'intervention dans la ville. Cela ouvre une période de contractualisation, entre 1984 et 1994, marquée par une réflexion plus globale sur le développement social des quartiers. La méthode *penser global, agir local* fortement médiatisée dans le champ du développement territorial du tiers monde constitue une sorte de référentiel politique pour différents dispositifs de politique de la ville.

Dans ce contexte l'acteur local s'impose comme le vecteur de transversalité des politiques publiques en s'opposant aux logiques sectorielles de l'Etat central. A partir de ce moment la dialectique entre état central et acteurs locaux investit fortement les champs de la délinquance juvénile, de la prévention, de l'éducation et du développement urbain et social (Donzelot et Estèbe, 1994). Nous pouvons ainsi observer une fracture entre logiques bottom-up et logiques top-down de structuration de l'action publique ainsi qu'une montée de la dimension locale comme principe de structuration des politiques publiques. En effet, la Commission Nationale pour le Développement des Quartiers, sous la présidence de Hubert Dubedout, propose des méthodes novatrices d'action publique :

« Une approche territoriale en vue de dépasser le traitement classique par public ; un traitement global des problèmes, pour transcender les découpages sectoriels de l'action publique ; une démarche de projet, de

façon à substituer une approche remontante à la classique approche descendante » (Dubedout, 1983).

Il est ainsi demandé aux élus locaux de désigner des territoires en difficultés dont la réputation est reconnue et qui peuvent constituer un exemple des bonnes pratiques de mise en place de la nouvelle méthode (Estèbe, 2001). Ce sont les prémisses d'une géographie prioritaire attentive à intervenir dans les écarts centre et périphérie. Avec la réélection de François Mitterrand en 1988 la politique de la ville est décrétée priorité nationale et, afin de formaliser la géographie locale, l'INSEE se voit attribuer la mission de définition des quartiers prioritaires (Lascoumes et Le Galès, 2012). Trois variables précises sont proposées pour cibler les quartiers sensibles : la proportion de moins de 25 ans dans la population du quartier, la proportion d'étranger et la proportion de chômeurs de longue durée. A partir de ces variables il est élaboré un indice synthétique d'exclusion sur lequel établir la priorité au sein d'un classement national des quartiers sensibles. A partir de ce moment nous observons une définition territoriale de la liaison entre les quartiers sensibles, et donc les zones marginales de la ville, et les populations jeunes (Tourette, 2006). Les populations jeunes des quartiers sensibles sont ainsi interprétées comme un « ferment potentiel de désagrégation sociale » (Galland, 2011) qu'il faut endiguer et corriger. Cette approche territoriale de la jeunesse dangereuse et marginale caractérise la méthode de contractualisation et amène à médiatiser les problématiques d'insertion sociale et professionnelle au prisme de « l'écart à la moyenne » entre centre et périphérie.

Malheureusement la question des jeunes marginalisés dans les quartiers difficiles cache le problème général de l'ensemble des populations jeunes françaises et implique une réduction des problématiques liées à l'insertion des jeunes. Le problème serait l'oisiveté des jeunes et leur manque d'engagement dans la vie sociale active. Pour cette raison, en 2008 le *Plan espoir* s'impose comme un nouvel instrument d'intervention auprès des jeunes des quartiers. Il s'agit toutefois d'une politique ciblant une catégorie particulière de jeunes (bas niveau de qualification et issue de la géographie prioritaire).

« Faire en sorte que les jeunes vivent mieux en 2017 qu'en 2012 » est le slogan de François Hollande à la prise de son poste à l'Elysée. L'année 2012 marque un tournant dans les politiques de jeunesse françaises car une planification globale de

l'action publique s'impose comme la méthode principale pour traiter les problématiques liées aux conditions de vie des jeunes. C'est ainsi que la mise en œuvre et l'évaluation des différentes actions gouvernementales convergent dans le Plan national « Priorité jeunesse ». Un plan piloté par le comité interministériel de la jeunesse et décliné au niveau régional dans les plans régionaux pour la jeunesse. En 2013, dans chaque région, les préfets organisent des Comités de l'Administration Régionale (CAR) sur les questions liées à la jeunesse et valident sur leur territoire leur « Priorité jeunesse ». Concernant l'Île de France, le Comité d'Administration Régionale se tient le 18 novembre 2013 et valide la déclinaison territoriale du plan national « priorité jeunesse ». Le plan d'action en faveur de la jeunesse d'Île de France est ainsi voté et mis en place entre la période de 2014 à 2017. Il prévoit un diagnostic territorial avant la mise en place de toutes actions qui convergent au sein d'une unique stratégie interministérielle. Chaque action est synthétisée dans une fiche prévoyant :

- ⇒ la définition de l'objet d'intervention ;
- ⇒ un diagnostic territorial certifiant les besoins ;
- ⇒ la définition des enjeux, des objectifs et des effets leviers du plan ;
- ⇒ les actions précises à réaliser pour atteindre l'objectif général ;
- ⇒ Les moyens mobilisés et les indicateurs de suivi et d'évaluation ;

Par ailleurs, le plan régional constitue un moyen de valorisation des actions déjà mises en place dans le cadre du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ). Un dispositif particulier de financement de certaines actions de type expérimental visant à être généralisée sur le territoire national après une mise en place circonscrite localement. Cela montre une nouvelle forme d'action et de généralisation d'une politique publique à partir d'un instrument particulier de définition des besoins sociaux, c'est à dire, l'appel à projet.

Tableau 17-Réformes nationales des politiques d'insertion des jeunes, France			
	Principes inspireurs	Principes de régulation	Mesures et actions
France			
Ordonnance n°82-273 du 26 mars 1982 relative aux mesures destinées à assurer aux jeunes de seize à 18 ans une qualification professionnelle et à faciliter leur insertion ; Décret portant création d'une délégation interministérielle et d'un comité interministériel à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté, 21 octobre 1983 ;	Création de Missions Locales pour l'emploi des jeunes et de Permanences d'Accueil d'Information et d'Orientation (PAIO) ; Un délégué du premier ministre assure la promotion, l'animation et le développement des actions mises en oeuvre par les pouvoirs publics en faveur de l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté	Partenariat avec les Collectivités Territoriales et l'Etat ;	
Plan espoir Banlieue. Une dynamique pour la France, 22 janvier 2008, mesure relative à la politique de la ville préparée par la secrétaire d'Etat Fadela Amara.	Désenclavement des quartiers ; lutte contre la ségrégation scolaire ; création de 45 000 nouveaux emplois pour les jeunes avec une nouvelle contractualisation ;	Coopération- concurrence entre opérateurs de placement publics et privés ;	Embauche de 11 500 jeunes pour 2008 en CDD ou CDI Généralisation des « écoles de la deuxième chance » ; Création d'« internats d'excellence » ; « Contrat d'autonomie » pour plus de 100 000 jeunes sans emploi ;
Loi du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion Plan Priorité jeunesse 21 février 2013	Institution d'un Fonds d'expérimentation pour la jeunesse visant à améliorer l'insertion sociale et professionnelle des jeunes de seize à vingt-cinq ans. Politique visant à réformer l'action publique destinée aux jeunes en s'appuyant sur quatre axes : privilégier le droit commun pour tout ce qui concerne l'accès des jeunes aux droits sociaux ; favoriser l'autonomie des jeunes et la sécurisation de leurs parcours dans leur globalité (formation, logement, santé, etc.) ; - lutter contre les inégalités et les discriminations ; - encourager la participation des jeunes dans le débat public.	Expérimentation de politiques de jeunesse à l'échelle locale préalable à la généralisation nationale ; Pilotage et évaluation nationale des expérimentations locales ; Coordination interministérielle permanente ; Création du nouveau service public de l'orientation (dans le cadre de la nouvelle étape de la décentralisation) ; Un partenariat renforcé entre les établissements d'enseignement supérieur et le service public de l'emploi pour anticiper la recherche d'emploi ; Comités d'administration régionale (CAR) thématiques sur les questions de jeunesse pour le suivi de la mise en œuvre du plan ; Conférence nationale de la jeunesse comme espace de partage et d'interlocution avec le gouvernement	Dispositif "Objectif formation-emploi" pour les jeunes décrocheurs ; □ création des contrats d'avenir et des contrats de génération ; □ expérimentation des "emplois francs" en faveur de 2 000 jeunes issus des quartiers prioritaires, pendant trois ans ; □ mise en œuvre de la "garantie jeune" en septembre 2013 dans dix territoires pilotes (dispositif équivalent au RSA pour les 18-25 ans sans emploi ni formation) ;

2.2 Les instruments de gouvernance des politiques d'insertion des jeunes

La transformation des politiques sociales locales implique l'élaboration et la mise en place de nouveaux instruments d'action publique. La multiplication des acteurs ainsi que la montée en puissance de l'échelle locale pour la coordination des dispositifs d'insertion obligent à gouverner de nouveaux systèmes afin de produire l'action publique. Nous proposons ainsi d'aborder la question de la gouvernance multiniveaux (Pierson et Leibfried, 1995 ; Kazepov, 2010a) à partir d'une approche par les instruments (Lascoumes et Le Galès, 2012). Ces instruments sont abordés au prisme de leur capacité de fédérer différents acteurs, d'orienter les actions des parties prenantes, d'encadrer des relations de coopération et de concurrence, de définir un cadre d'interaction stabilisé et de produire l'insertion des jeunes entendue comme bien collectif d'un territoire donné :

« L'identité (...) d'une ville consiste en fin de compte en un projet implicite ou explicite, développé par certains acteurs locaux qui considèrent qu'il leur est avantageux ou opportun de continuer à orienter leurs actions de manière réciproque. Ceci n'exclut ni les conflits ni les concurrences, mais implique un cadre d'interaction relativement stabilisé, avec des projets élaborés par plusieurs acteurs, des investissements dans la société locale à rendement différé dans le temps, et la production de bien collectif font office de ressources communes auxquelles il est fait référence. »
(BAGNASCO et GALÈS, 2010)

Ces nouveaux instruments tracent les contours de systèmes locaux d'action publique et façonnent les nouvelles modalités d'action partagée des intervenants. D'un point de vue méthodologique il est important d'analyser la mise en place de stratégies au prisme des questions suivantes :

⇒ Quels sont les principes inspireurs et les objectifs du système d'action ?

- ⇒ Qui gouverne le processus de mise en place ?
- ⇒ Comment les compétences se partagent au sein du même système d'action ?
- ⇒ Quelles sont les étapes de la stratégie partagée ?

Concernant les principes inspirateurs de la gouvernance des acteurs il est important de comprendre comment les acteurs adhèrent à une stratégie locale afin d'atteindre des objectifs partagés. Les cadres normatifs de l'Etat constituent un élément structurant des actions communes et sont souvent mobilisés pour donner du sens à l'action locale. Une intervention centrale forte en termes de financements et de capacité de coordination des acteurs est centrale pour éviter toute forme de localisme ou d'inégalité territoriale (Andreotti, Mingione et Polizzi, 2012). Pour cela les nouvelles formes de coopération territoriale entre acteurs, publiques et privés, changent profondément la nature et le rôle des politiques publiques, centrales et locales.

Un autre paramètre d'analyse des instruments de gouvernance locale est le rôle du marché dans la construction de systèmes locaux de services. Il est donc nécessaire de prendre en compte le rôle de certains acteurs privés dans la construction de l'action publique locale. Jusqu'à quel point le marché et le tiers secteur sont mobilisés pour planifier et produire des services publics est la question sous-jacente et permet de voir comment les compétences se partagent au sein du même système d'action.

Une autre dimension d'analyse est celle de l'innovation sociale et institutionnelle véhiculée par les nouveaux instruments d'action publique. L'intégration de nouveaux acteurs dans la mise en place de politiques publiques nous amène à interroger la question du changement véhiculé par de nouvelles manières d'agir et d'entendre la chose publique. Une question sous-jacente est ici celle de la professionnalisation des acteurs liés aux évolutions des politiques publiques.

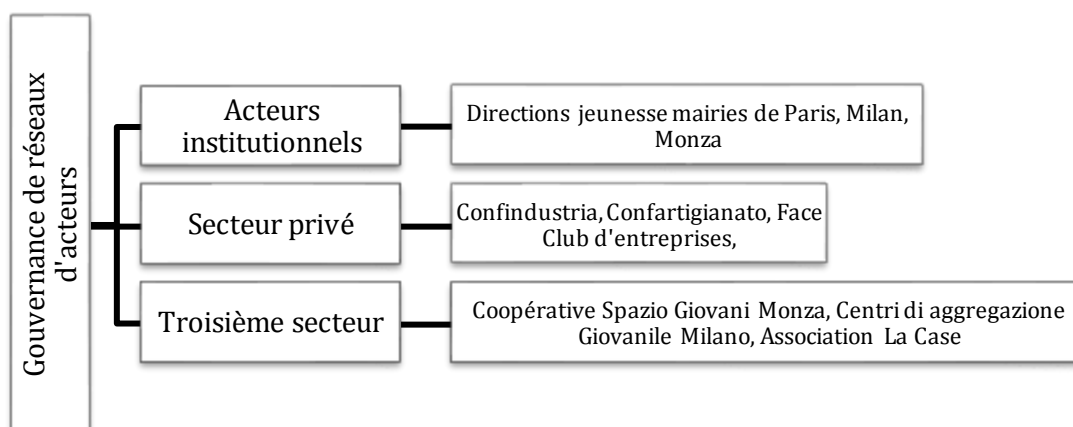


Figure 6-Acteurs de la programmation des politiques de jeunesse

2.2.1 Principes de régulation centrale-locale

Le principe inspirateur du *plan pour l'autonomie des jeunes de Paris* est celui de la territorialisation de l'offre de service de la mairie parisienne. Ce nouvel instrument de gouvernance des politiques de jeunesse participe à une logique de réorganisation administrative, entamée par le nouveau maire Delanoë (2001-2014), visant à adapter l'intervention locale en fonction des spécificités des arrondissements de Paris. La régulation entre pouvoir central de la mairie et pouvoirs locaux des mairies d'arrondissements constitue un axe d'intervention majeur du plan pour l'autonomie des jeunes parisiens. En 2012 le constat fait par la mairie centrale est celui d'une politique de jeunesse fragmentée à cause d'une politique centrale inadaptée par rapport aux besoins exprimés localement dans les différents arrondissements. Pour cette raison deux réformes démarrent : 1. La constitution d'une mission citoyenneté et territoire au sein de la sous-direction de la Jeunesse visant à intégrer une approche territoriale dans l'élaboration des politiques de jeunesse ; 2. La création du poste de *Référent Jeunesse de Territoire* en tant qu'animateur de réseaux d'acteurs intervenant dans le champ de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes.

« Avant l'arrivée de cette administration politique la gestion de Paris était très centralisatrice et administratrice. Le maire Delanoë fait partie d'un ensemble de personnes qui ont voulu faire de Paris une ville moins centralisatrice et plus décentralisée. Donc de plus en plus on donne de l'importance aux arrondissements, un regard et un droit d'agir pour les

mairies d'arrondissement. On s'est rendu compte que les politiques des jeunes s'appliquent de manière différente en fonction des territoires. Vous ne faites pas la même politique dans le 20^e que dans le 6^e. Ça ne sert à rien de reproduire une politique de jeunesse identique sur toute paris. Ce constat-là a amené à la réorganisation » (Directrice Sous-direction Jeunesse commune de Paris, octobre 2013).

Le plan pour l'autonomie des jeunes parisiens intervient dans la régulation entre pouvoir central de la mairie et pouvoirs locaux des arrondissements car il constitue le cadre global d'orientation des *contrats jeunesse d'arrondissement*³⁰. Il s'agit d'instruments de contractualisation territoriale négociés entre mairie centrale et mairies d'arrondissements. La méthode de la contractualisation s'impose ici pour gérer la fragmentation des politiques d'arrondissement, réparer aux inégalités territoriales et accorder des financements sur la base d'une définition préalable des objectifs et des stratégies communes entre acteur central et local. Le *plan pour l'autonomie des jeunes* formalise aussi le passage d'un référentiel des politiques de jeunesse fondé sur l'accès à l'information comme source d'égalité sur les territoires à un référentiel fondé sur le maître-mot de l'autonomie. Celle-ci est ainsi le principe inspirateur et l'objectif de l'offre des services communaux pour les jeunes.

« Avant on avait un fonctionnement de gestion administrative, chaque bureau gérait un équipement. L'idée des élus, il y a dix ans, c'était

³⁰ « Ces contrats ont pour objectif de formaliser, entre les mairies d'arrondissement et la Ville de Paris, les priorités jeunesse menées à l'échelon territorial. Dix mairies ont répondu favorablement à cette proposition. Basés sur un diagnostic et une analyse de la population et des équipements jeunesse, les contrats jeunesse définissent des objectifs communs et des pistes d'actions concrètes. Il s'agit d'un premier outil de travail, qui pose les bases d'une réflexion commune et partagée avec les différents acteurs de terrain. Les enjeux de ces deux réformes sont de mieux connaître les besoins réels des jeunes, de faire évoluer nos dispositifs en conséquence, d'améliorer la lisibilité de l'offre qui leur destinée et donc le recours à cette offre ». Isabelle GACHET, Adjointe au Maire de Paris, chargée de la jeunesse, Contrat de jeunesse du 13^e arrondissement, 2012-2015).

d'ouvrir des lieux où les jeunes auraient cherché l'information. Cela ne marche pas du tout aujourd'hui. Parce que on n'a pas été sur une logique d'une réponse à une demande. Je pense qu'on a plaqué une offre. On leur a collé une offre de service sans répondre à une demande particulière » (Directrice, Sous-direction Jeunesse commune de Paris, octobre 2013).

Le principe inspirateur du *plan local jeunes* de la mairie de Milan est celui de la gouvernance multiniveaux d'un réseau d'acteurs à complexité grandissante. Il s'agit d'un principe présent dans les lignes directrices de la région Lombardie concernant la gouvernance des politiques de jeunesse. La démarche de programmation sociale, proposée par la région et traduite par la commune, fait référence aux dimensions suivantes :

- ⇒ Subsidiarité, pour la reconnaissance des différents rôles institutionnels et la valorisation du territoire. Elle devrait renforcer le développement de réseaux entre institutions locales, tiers secteur (secteur privé) et société civile ;
- ⇒ Intégration, entre programmation régionale et locale et entre politiques de secteur visant la population des jeunes ;
- ⇒ Responsabilité, à atteindre à travers le développement d'une coopération structurée et une coordination entre différents acteurs intervenant dans les politiques de jeunesse ;
- ⇒ Cohérence, l'objectif étant de construire un système de politiques cohérentes à travers la programmation ;
- ⇒ Participation des jeunes au processus de prise de décisions ;

Le rôle de la commune de Milan comme acteur de mise en cohérence et d'intégration entre différentes interventions est ainsi consacré comme l'axe central de programmation territoriale. Elle propose de gouverner un processus de subsidiarisation horizontale des politiques de jeunesse en essayant de mettre en synergie les ressources et les acteurs du territoire.

« Tout d'abord, la ville de Milan a toujours fait des politiques de jeunesse sans se donner une structure de gouvernance. L'appel à

projets régional institue une gouvernance des politiques de jeunesse basée sur la logique du système. Nous avons décidé de ne pas répondre tous seuls, mais de le faire en étant chef de file, ou porteurs du projet. Nous avons sélectionné une quarantaine de partenaires en fonction de différentes thématiques d'intervention : logement, santé, emploi, citoyenneté, etc. » (Délégué du maire de Milan pour les politiques de jeunesse, avril 2013).

Le *plan local jeunes de Milan* constitue un instrument de régulation entre politique régionale et politique communale et ses logiques de fonctionnement peuvent être ainsi repérées :

1. Construction d'un système local de participation et de partnership ;
2. Définition et programmation des priorités d'actions locales ;
3. Mises-en œuvre des actions locales.

La première dimension concerne les modalités d'implication des acteurs intéressés et la répartition des rôles. Les différents domaines d'intervention doivent être définis sur la base des compétences que chaque acteur peut apporter. A partir de cela chacun peut se voir attribuer un mandat spécifique au sein du plan. La deuxième concerne la dimension pragmatique centrée sur l'approche bottom-up du plan. Celui-ci est élaboré sur la base d'actions possibles, faisables, voir déjà existantes. La logique de programmation est ainsi fondée sur la constitution d'un document visant à mieux répondre à la question de la lisibilité des actions dans le territoire. Il permet ainsi de répondre à la question : Qui est qui et qui fait quoi dans le champ de compétence des politiques de jeunesse ? La troisième, la dimension de la mise en place, concerne la capacité des administrations locales à s'adapter à l'évolution permanente des besoins des jeunes.

Le *plan local jeunes de la ville de Monza* s'inscrit dans le même appel à projets de la région Lombardie et montre une définition précise de ces trois dimensions de fonctionnement. La mairie de Monza saisit les lignes directrices régionales comme une opportunité pour changer son organisation administrative et renforcer son intervention par l'interaction avec les acteurs locaux. Le principe inspirateur du plan

est la mise en relation entre différents acteurs afin d'organiser les parcours d'insertion sociale et professionnelle des jeunes. Le plan local règle le rapport entre pouvoir central et marges de manœuvres locaux en définissant les apports de différents acteurs dans le cadre d'une offre de service territoriale visant à garantir un parcours d'insertion coordonné entre différents acteurs. Le référentiel de l'accompagnement constitue le mot-clé de la structuration du plan local jeune dont le titre « *Développement local de l'employabilité des jeunes, 2013-2015* ». Dans les discours des parties prenantes, le principe inspirateur du plan est ainsi d'intervenir dans plusieurs fractures territoriales et reconstruire la passerelle entre système éducatif, de formation et marché de l'emploi.

« Le plan jeunes naît en 2010, il est piloté par la commune de Monza. Il s'agit d'une expérimentation locale qui devient intercommunale en 2013. Les financements sont mis à disposition pour mettre en place des politiques de jeunesse en coopération avec d'autres acteurs du territoire. Ils peuvent être issus du monde de l'éducation, du monde de l'emploi et du monde des loisirs. Car le principe inspirateur est d'accompagner le parcours de développement et de prise d'autonomie. Celui-ci est composé par l'aspect éducatif, scolaire, du loisir, l'emploi, l'auto-entreprise, etc. Il y a différents volets, domaines d'intérêts des jeunes. Les politiques de jeunesse doivent garantir un accompagnement et un parcours sur différents aspects de la vie des jeunes » (Responsable du Service Jeunesse, commune de Monza, avril 2013).

Concernant les études de cas la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines et la ville de Villiers-le-Bel, l'observateur est rapidement confronté au décalage entre la gouvernance institutionnelle des politiques d'insertion et les dynamiques professionnelles à la base de la coordination des dispositifs. Nous pouvons observer un fonctionnement des politiques d'insertion à différentes vitesses à cause d'un manque de définition sur le niveau de gouvernement le plus adapté pour adapter les politiques de jeunesse aux exigences locales. Dans les systèmes locaux de Saint Quentin en Yvelines et de Villiers le bel nous retrouvons différents dispositifs relevant de l'insertion professionnelle, de la formation et de l'éducation. Ce

qui est reproché par les acteurs du territoire serait le manque d'un moyen de communication entre les différents dispositifs et d'un acteur leader pour coordonner l'action transversale –qui est de plus en plus demandée pour la construction intégrée de parcours d'insertion :

« Qu'est-ce que la lisibilité ? Une profusion d'acteurs qui interviennent sur l'accompagnement (dispositifs régionaux, départementaux, communes, etc.) on a une profusion d'acteurs et de dispositifs qui ne permet pas une lecture significative, appréciable auprès du public. Quelqu'un qui recherche de l'emploi a beaucoup de difficulté à comprendre les actions des services et à comprendre la plus-value pour son parcours » (Directeur du Club FACE Entreprises de Saint-Quentin-en-Yvelines, avril 2012).

Dans cette configuration de systèmes locaux, la régulation entre normative régionale concernant l'insertion des jeunes et les configurations locales des dispositifs est gérée par la construction de réseaux informels de coordination d'acteurs. Le *rallye des jardins de Villiers le bel* constitue un projet d'intervention partagée pour la mise en synergie de différents dispositifs et acteurs issus de différents domaines (l'insertion, l'éducation et la formation). Il s'agit d'un projet associatif structuré par la volonté de réparer à la *faillite institutionnelle locale* dans l'organisation de parcours d'éducation et d'insertion professionnelle. La stratégie d'élaboration repose ainsi sur la volonté de valoriser les compétences professionnelles de différents acteurs entendues comme ressources locales à exploiter.

« À tous niveaux il y a des compétences. Sauf que tout est très cloisonné. Terriblement cloisonné. Et les institutions ont du mal à créer de la transversalité. Le problème c'est la transversalité. Il peut y avoir des passerelles considérables entre les différents acteurs. Et du coup c'est souvent les acteurs neutres, les associations, qui vont permettre cela. » (Responsable des actions éducatives, Association Aide et Action, commune de Villiers le bel, juillet 2014).

Le référentiel du projet est ainsi la construction d'un modèle de gouvernance, un système informel de coordination entre acteurs visant à redéfinir les modalités d'action partagée.

La stratégie du projet associatif est donc de renforcer les institutions par la coopération et la construction d'une transversalité qui devient le référentiel d'action :

« C'est à dire que on va réussir à mettre au but de la table différents acteurs : les maisons de quartier, le CCAS de Villiers e Bel, les services techniques de la commune, alors qu'ils n'ont jamais travaillé ensemble. Cette transversalité elle est obligatoire pour nous. S'il n'y a pas de transversalité on n'avance pas. Nous avec le Rallye on peut permettre une communication différente entre les acteurs. Et c'est ça qui est très intéressant. Parce que le Rallye peut permettre des interactions, que normalement l'éducation nationale devrait être en mesure d'avoir, mais elle n'est plus en mesure de permettre. On ne va pas faire concurrence ni à la ville ni à l'école » (Responsable des actions éducatives, Association Aide et Action, commune de Villiers le bel, juillet 2014).

2.2.2 Gouvernance locale multiniveau. Acteur public, marché et tiers secteur

Un problème d'action publique en Europe concerne les composantes des instruments de programmation territoriale qui permettraient la mise en place d'une gouvernance à multiniveaux. En effet, dans un contexte de décentralisation et de subsidiarisation (Kazepov, 2010a) « les réformes portent vers des principes régulateurs dans lesquels différents acteurs à différents niveaux interagissent et négocient dans un cadre de moins en moins hiérarchisé et règlementé » (Bache et Flinders, 2004 ; Lascoumes et Le Galès, 2012). La capacité institutionnelle de programmation doit donc à la fois garantir un cadre de régulation de différentes

stratégies et construire des espaces flexibles d'interaction dans lesquels élaborer de nouvelles formes d'action publique.

Dans l'étude de cas de la mairie parisienne et de la mairie de Milan une condition préalable pour la gouvernance à multi niveaux est représentée par la restructuration administrative des services communaux. Cela permettrait de communiquer aux partenaires le passage d'une *organisation verticale* à une *organisation horizontale* (voir annexes), attentive à la notion de *spécificités de territoire*. Dans ce sens les contrats jeunesse d'arrondissement rentrent dans une logique de gouvernance où l'administration centrale garde une place centrale dans la définition des modalités de coopération avec les parties prenantes ainsi que des objectifs communs.

Le *plan local jeunes de Milan* intervient aussi dans une restructuration du rôle de la mairie de mairie et véhicule la volonté politique de s'adapter à un contexte de crise de visant une adéquation entre capacités d'administration et évolution des besoins. La gouvernance d'une multitude d'acteurs visant plusieurs objectifs est donc l'unique porte d'entrée pour restructurer l'offre de service de la mairie et proposer aux populations jeunes de nouvelles modalités d'intervention. Un risque potentiel étant les nouvelles formes de hiérarchies et les asymétries de pouvoir qui peuvent se créer dans la rencontre de *mondes professionnels* (Hughes, 1981) différents. Le risque est réel quand, au sein de l'interaction multi niveau, un seul type de solution ou d'action est proposé pour faire face à l'ensemble des problématiques des populations jeunes. Il s'agit surtout du compromis à construire entre les modalités d'intervention traditionnelles basées sur une approche pédagogique et de réparation des parcours d'insertion et une approche novatrice fondée sur l'accompagnement à l'apprentissage de nouvelles compétences, formelles ou informelles, pour l'insertion :

« Le plan local jeunes de Milan porte l'ambition de pouvoir saisir les potentialités, les politiques de jeunesse à l'intersection entre adolescence et innovation. Celle-ci est la véritable contradiction portée par les politiques de jeunesse. Quand on parle de jeunes ici à Milan nous devons traiter le jeune marginal à risque d'exclusion et le jeune hyper formé et employable qui est prêt pour démarrer une start-up et construire des applications pour smartphone. Le plan local a cette

ambition, de mettre ensemble tous les acteurs qui s'occupent de différentes problématiques afin de construire des réponses intégrées » (Responsable Politiques de jeunesse, Consorzio SIS, ville de Milan, avril 2013).

La construction de réponses intégrées constitue l'enjeu de la gouvernance à multi-niveaux d'une administration locale (Berthet et Burgeois, 2015). Pour ce faire l'élaboration et la mise en place d'instruments de gouvernance des politiques de jeunesse véhicule un changement du rôle de l'administration politique locale. En effet, la capacité administrative serait de canaliser différentes ressources pour faciliter le développement social et urbain d'un territoire. L'insertion sociale et professionnelle s'inscrit ainsi dans un processus plus large de redéfinition du rôle l'administration publique et des réponses aux nouveaux besoins exprimées par les populations jeunes. Les nouveaux instruments de gouvernance véhiculent une image d'organisation horizontale des politiques de jeunesse et structurent les bases d'une coopération par objectifs :

« Nous nous sommes rencontrés pour nous donner une méthode et définir des indicateurs et atteindre des résultats partagés. Le rôle de pilotage et des coordonnateurs est d'être un lieu de passage d'informations. Le risque étant que chacun travaille dans sa propre action sans qu'il y ait une réelle connexion. Le rôle du pilotage est donc d'intégrer, cela doit être un lieu de confrontation, complexe ou chaque groupe thématique de travail doit être relié au sein de la même orientation » (Responsable du Service Jeunesse, commune de Monza, avril 2013).

La question de la gouvernance à multi niveaux implique aussi une mise en convergence de différentes actions au sein de la même stratégie locale d'insertion. Nous pouvons indiquer les conditions qui peuvent rendre opérationnels les instruments de gouvernance à multiniveaux :

- ⇒ Donner une capacité d'agir à travers une participation active ;
- ⇒ Etablir un espace de reconnaissance réciproque ;

- ⇒ Construire de nouveaux espaces de représentation politique ;
- ⇒ Trouver un élément de convergence, un champ d'intérêt commun et dessiner des stratégies communes ;
- ⇒ Permettre une mutualisation des ressources et une rationalisation des actions communes ;

L'élaboration d'instruments de programmation territoriale doit respecter ces conditions afin de mettre en convergence différents intérêts et inscrire des actions individuelles au sein d'une stratégie globale de développement. La gouvernance à multi-niveaux peut être ainsi considérée comme une mise en réseau permanente à travers laquelle l'acteur public propose des cadres d'action aux parties prenantes (stakeholders ou porteurs d'intérêts) afin d'intégrer les différentes ressources. Concernant les politiques de jeunesse nous pouvons observer le fonctionnement de différents systèmes locaux d'action publique qui expérimente la production de la gouvernance à multi-niveaux.

« Nous avons adhéré au plan local jeunes pour trois raisons : la première est notre présence active dans les tables institutionnelles territoriales, confartigianato est une réalité de représentation politique, dans la province il a un rôle central. Nous avons une fonction de représentation qui nous établit dans le plan de développement de l'employabilité. La deuxième dimension concerne l'intégration entre exigences du marché du travail et les compétences des jeunes. Le troisième aspect est la question concernant l'intégration des politiques de développement. La crise est présente et accentuée dans nos champs d'intervention, notre objectif est d'optimiser les ressources et éviter les gaspillages des ressources humaines dans les différents projets » (Directeur Confartigianato de Monza, juin 2013).

2.2.3 Les apports de la programmation. Innovation sociale, empowerment et activation

La nécessité de mettre en place des instruments de gouvernance des politiques de jeunesse ne se réduit pas au contexte de crise économique obligeant la rationalisation et la mutualisation des ressources. Dans l'analyse des différents instruments de gouvernance nous pouvons repérer trois éléments clés justifiant la contractualisation et la programmation des actions : 1. Ils faciliteraient des démarches d'innovation sociale et administrative ; 2. Il interviendrait dans une démarche de développement des capacités des parties prenantes ; 3. Ils contribueraient à changer la posture des participants ou des usagers, (d'une posture passive une posture active).

Les instruments de gouvernance territoriale interviennent dans le changement des politiques de jeunesse. L'évolution des pratiques d'accompagnement des jeunes, l'évolution des besoins et des caractéristiques sociodémographiques ainsi que l'évolution du marché de l'emploi et des compétences demandées peuvent représenter des potentiels facteurs du décalage entre la dimension institutionnelle des politiques d'insertion et la dimension des comportements et des stratégies individuelles. D'une certaine manière leur logique de fonctionnement est basée sur la formalisation de l'existant en termes d'actions en faveur des jeunes sur un territoire donné, la valorisation d'actions d'empowerment des jeunes ainsi que la redéfinition des champs des compétences de différents acteurs intervenant dans le problème ciblé par les politiques publiques.

Dans une période historique de crise du *welfare capitalism* (Calafati, Mingione et Vicari, 2014) de nouvelles manières de protection sociale doivent être élaborées et mises en place. Pour cette raison les nouveaux instruments de gouvernance des politiques de jeunesse visent à créer les conditions pour le développement de l'innovation sociale et de nouvelles pratiques d'intervention auprès des jeunes. Cela se vérifie dans un contexte politique et économique où les institutions locales et communales sont confrontées avec les incertitudes des financements nationaux limités et avec un degré de responsabilisation pour leurs performances de plus en plus élevés (Kazepov et Barberis, 2013). Par ailleurs, une dimension intéressante de l'innovation est celle du langage institutionnel véhiculé par les nouvelles méthodes de gouvernance. Les instruments de programmation permettent effectivement non seulement de définir des objectifs communs mais aussi de définir les problèmes sur

lesquels intervenir à partir du même langage et la même définition de la situation (Goffman, 1996)³¹.

« Notre objectif est ainsi de construire la gouvernance des politiques de jeunesse avec deux actions : le réseau territorial d'acteurs et l'adéquation de l'administrations aux nouvelles idées. Pour cela la réponse à l'appel à projet de la région nous l'avons faite avec le secteur de l'innovation de la mairie avec l'objectif de prévoir des actions de formations pour les professionnels de l'administration publique. Il doit y avoir le même langage et la même compréhension des politiques de jeunesse » (Délégué du maire de Milan pour les politiques de jeunesse, avril 2013).

La question de la professionnalisation des intervenants véhiculée par l'évolution des besoins et la mise en place de nouvelles manières d'intervenir auprès des jeunes représentent le fil directeur de la relation contrastée entre dimension politique et dimension professionnelle des politiques d'insertion des jeunes. Dans le cas de la mise en place du *rallye des jardins familiaux de Villiers-le-Bel* le projet répond aussi à l'exigence d'entamer une démarche de professionnalisation des intervenants dans le champ de l'insertion. La dimension informelle du projet permettrait de dépasser les limites des traditionnels champs de juridiction professionnelle (Abbott, 1988) et amènerait à définir des méthodes novatrices d'intervention grâce à l'enchevêtrement de professionnalités différentes :

« C'est de l'innovation dans la mesure où, nous justement on n'est pas des professionnels de l'insertion, on a peut-être un regard neuf, par rapport aux autres acteurs. Et puis le fait d'avoir un regard neuf permet de mobiliser aussi des acteurs qui ne bosseraient pas forcément ensemble. On n'est pas dans un jeu concurrentiel. On n'est pas dans un jeu où la mission locale va dire au Pôle emploi « qu'est-ce t'as

³¹ Nous analysons la question de la professionnalisation des administrations locales véhiculée par ces instruments dans le chapitre 6.

branlé ? » On n'est pas dans un jeu où Pôle Emploi va dire à *l'Espace emploi de Villiers le bel* « vous n'êtes pas légitime par rapport à nous ». Le fait de ne pas être des professionnels de l'insertion c'est une vraie force. Cela nous permet de rassembler. De rassembler et de faire bosser ensemble les gens. Parce qu'on n'est pas dans les institutions classiques. Et puis il y a un côté innovant par la mécanique du projet, par le lieu. Il y a un côté innovant à la situation géographique, les jardins familiaux. Mais c'est surtout parce qu'on n'est pas des professionnels. On a un regard extérieur » (Responsable des actions éducatives, Association Aide et Action, commune de Villiers le bel, juillet 2014).

Les ingrédients d'un instrument de gouvernance s'inscrivant dans une démarche d'innovation sociale peuvent être ainsi énoncés :

- ⇒ Une situation de crise institutionnelle concernant les capacités de protection sociale au niveau local ;
- ⇒ Un niveau de concurrence faible et un intérêt réciproque construit dans la coopération ;
- ⇒ L'institution de méthodes de travail facilitant la contamination des professions ;

Tableau 18-Instruments de gouvernance territoriale des politiques de jeunesse

	France			Italie	
Etude de cas	Paris	Villiers le bel	Saint Quentin en Yvelines	Milan	Monza
Principes inspireurs	Adéquation offre des services communaux et besoins des jeunes	Réseau informel de coopération professionnelle face à la faillite institutionnelle des dispositifs d'insertion et d'éducation	Manque de dispositifs de programmation partagée	Gouvernance multiniveaux d'un réseau d'acteurs à complexité grandissante ; Mise en synergie des ressources pour l'innovation administrative	Mise en synergie des ressources pour l'organisation de parcours d'insertion
Rôle de l'administration	Pilotage centralisé	Impliquée dans le processus de mise en place	Pilotage éclaté	Pilotage horizontale- porteur du projet communal du plan local	Pilotage horizontale- porteur du projet communal du plan local
Dégré d'innovation sociale	Capacité limitée	Innovation sociale élevée	/	Difficile à évaluer	Innovation sociale élevée grâce à la présence de plusieurs espaces d'expression et de travail partagé
Empowerment des participants	/	Résultats bénéfiques pour les usagers- co -producteurs du projet	/	Renforcement des parties prenantes par une mise en réseau permanente	Renforcement des parcours d'insertion par une coordination territoriale des acteurs

2.3 Stratégies institutionnelles de gouvernance à multiniveaux

Le modèle européen de politiques actives est confronté à la spécificité des systèmes locaux dans lesquels elle s'applique. Concernant les politiques d'insertion des jeunes, les référentiels d'action publique se construisent grâce à la dialectique entre une multitude de définitions (verticales et horizontales) de la gouvernance des réseaux d'acteurs liés au processus de subsidiarisation. Pour cela ce qui nous intéresse c'est la dimension des stratégies locales visant à adapter, ajuster ou compléter les normes et les instruments produits au niveau européen et national. Le questionnement de cette section concerne donc les stratégies locales d'acteurs convergentes dans les systèmes de gouvernance et leurs impacts sur le *policy design*, la mise en œuvre et les résultats attendus des politiques de jeunesse.

2.3.1 Policy design et convergence d'intérêts

Le Livre Blanc (Commission Européenne, 2001) propose un référentiel de gouvernance des politiques de jeunesse. D'après le document, l'activité de *policy design* devrait être caractérisée par les principes d'*ouverture*, de *participation*, de *responsabilité*, d'*efficacité* et de *cohérence* (voir Dimension verticale. Europe et jeunesse, section 3.1.1). Ils devraient façonner une activité de gouvernance et de programmation des politiques de jeunesse fondée sur : 1. une approche de mise en capacité des usagers ; 2. Une démarche de participation active à l'élaboration des politiques en faveur des jeunes ; 3. Une responsabilisation des acteurs locaux dans les processus d'insertion sociale et professionnelle ; 4. Une prise en compte de la jeunesse comme ressource ; 5. Une intégration de différents domaines de politiques pour l'élaboration des politiques de jeunesse. Mais, concrètement, comment ces éléments entrent en jeu dans l'élaboration des stratégies locales de gouvernance ? Nous proposons de mener une analyse sur le *policy design* des instruments de gouvernance locale des politiques de jeunesse à partir du type d'approche (ascendante ou descendante) d'action publique, des enjeux et des défis pour les

administrations locales ainsi que la prise en compte des directives européennes et nationales.

La stratégie d'élaboration du plan pour l'autonomie des jeunes de Paris suit une approche descendante et auto-directe. Elle intervient dans un champ politique fragmenté entre orientations de la commune centrale et orientations des communes d'arrondissement. L'enjeu est ainsi de proposer un plan d'intervention territoriale qui puisse inscrire différentes actions locales (formalisées dans les contrats jeunesse d'arrondissement) au sein d'une politique globale de jeunesse. Le processus est nécessairement auto-direct par la mairie centrale qui garde une grande marge de manœuvre, financière et politique, dans l'élaboration de nouvelles politiques de jeunesse.

« Dans la mesure où on a créé notre direction, la mission réclame une vision globale sur la jeunesse, au niveau local. Comme elle n'a pas cette compétence là au départ- on est plutôt jeunesse et sport à la base : temps libre, information- le rôle du secrétariat général de la mairie a été important parce que cela nous a permis de mobiliser un certain nombre d'acteurs. Après sur le procès, comme on a fait, je regardais la littérature sociologique, j'ai fait le tour, on a repéré les problématiques récurrentes. On a travaillé avec Bruno Julliard pour élaborer le programme des politiques de jeunesse axé sur ces trois priorités : 1. insertion et autonomie des jeunes, 2. repenser la place des jeunes dans la cité, sous format de la participation et de l'engagement ; 3. et enfin, la question de l'inégalité de l'offre de service. Une fois qu'il a été acté ce diagnostic, on a réalisé une série de tables de travail en interne, entre tous les différents secteurs de la mairie, ensuite on a restitué ce travail de réflexion aux élus » (Responsable Mission Jeunesse, sous-direction de la jeunesse, mairie de Paris, novembre 2013).

Dans cette stratégie la construction de l'*autonomie* prend une importance centrale car elle permet à l'administration communale de s'imposer comme l'acteur le plus à

même pour coordonner différents acteurs et différents domaines d'intervention liés à cette notion complexe de l'insertion. La création du poste de *réfèrent jeunesse des territoires* (RJT) correspond à cette approche descendante car il représente le bras opérationnel de cette stratégie territoriale de gouvernance :

« L'enjeu de la création de ces postes est de répondre d'une manière plus précise aux besoins des jeunes, sachant que sociologiquement les jeunes ne sont pas les mêmes en fonction des arrondissements, donc il faut créer une politique qui soit adaptée en fonction des arrondissements. En cohérence avec le projet municipal global, leurs missions sont variées »
Responsable Mission Jeunesse, sous-direction de la jeunesse, mairie de Paris, novembre 2013.

Les RJT interviennent dans un réseau d'acteurs différenciés et véhiculent la volonté politique de gouverner une nouvelle politique globale pour les jeunes. Les acteurs participant à ces réseaux peuvent être ainsi représentés :

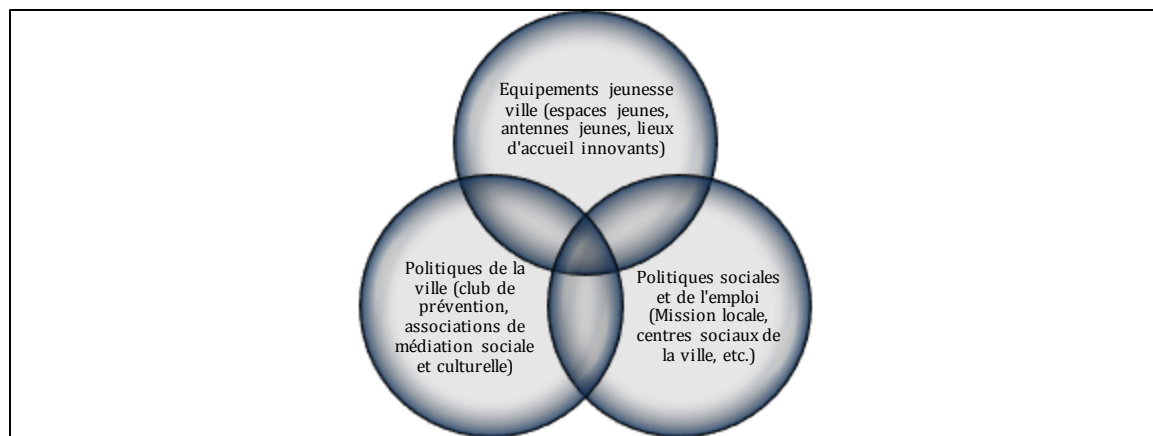


Figure 7-Ecologie professionnelle des acteurs liés aux politiques de jeunesse

Dans cette stratégie locale leurs missions professionnelles participent à une activité de connaissance du terrain et d'aide à la prise de décision. Les missions indiquées dans la fiche de poste sont les suivantes :

- ⇒ Rédaction d'un diagnostic territorial partagé ;
- ⇒ Définir des plans d'action en lien avec les mairies d'arrondissement ;
- ⇒ Mettre en place les plans d'action ;
- ⇒ Animer les réseaux d'acteurs ;
- ⇒ Intervenir dans le montage d'actions et d'évènements ;

Une démarche opposée est celle de la mairie de Milan. En effet, la stratégie d'élaboration du plan peut être définie comme ascendante et hétéro-directe. L'action de l'administration communale se réalise dans un climat culturel effervescent lié au changement politique de 2011 (du gouvernement de centre- droite de Letizia Moratti au gouvernement de centre- gauche de Giuliano Pisapia) et saisit l'opportunité du Fonds national pour les politiques de jeunesse afin d'élaborer son système de gouvernance. *L'accordo di Programma Quadro* signé par la région Lombardie et le Département des politiques de jeunesse (rattaché au Président du Conseil) est un document de programmation qui engage la Région et l'Etat italien à garantir le développement et le financement de systèmes locaux d'action publique fondés sur les principes suivants³² :

- ⇒ Mise en réseau d'initiatives développées dans le territoire et partage des bonnes pratiques ;
- ⇒ Renforcement de la coopération territoriale ;
- ⇒ Expérimentation d'actions innovantes avec la participation des jeunes ;

La stratégie communale reprend ce vocabulaire régional et construit un système de gouvernance à partir d'une analyse de territoire visant à *valoriser l'existant*. Une logique de développement local impacte fortement les parties prenantes du plan et amène à transférer de nouvelles compétences professionnelles dans les administrations locales. L'enjeu de la stratégie communale est ainsi de repérer les actions de différents acteurs, valoriser les bonnes pratiques et créer des systèmes de communication afin de faciliter la mutualisation des moyens et des ressources.

³² Voir le rapport d'étude « Costruzione di un sistema di monitoraggio regionale delle politiche giovanili lombarde », Regione Lombardia, 2011, consulté le 20 mai 2016 : www.arca.regione.lombardia.it/shared/ccurl/209/151/Report_finale_Politiche_Giovanili_Lombardia.pdf

L'action publique se composerait grâce à la mise en synergie des ressources et à un pilotage communal du réseau d'acteurs à travers le *plan local jeunes*. Dans cette démarche de gouvernance des politiques de jeunesse le problème d'action publique est constitué par le risque de perte du sens global de l'action de programmation. En effet, la multiplication des stratégies individuelles des parties prenantes constitue une complexité difficile à encadrer et à maîtriser. La mise à système de différentes actions et une forte régulation centrale (soutenue financièrement) est ainsi nécessaire afin d'éviter le risque de coquille vide.

Enquêteur : pourriez-vous expliquer en quoi la commune n'impose pas des règles mais descende au niveau des acteurs pour chercher de nouvelles modalités de coopération ?

« Oui, nous sommes dans une période historique où il est de plus en plus difficile de faire des politiques publiques (...) Si le budget diminue quel est le rôle de la commune ? Solliciter, construire des partenariats, être catalyseur. Nous sommes dans une période historique parce que la commune dit « nous n'avons plus d'argent, aidez-nous ». Le défi est stimulant. Nous allons les aider pour trouver des modèles, des best practices, des idées. Il faut regarder dans d'autres contextes pour comprendre comment utiliser les ressources ». (Responsable Politiques de jeunesse, Consorzio SIS, ville de Milan, avril 2013)

Dans cet extrait d'entretien nous pouvons entrevoir la stratégie d'un ensemble d'associations (Consorzio SIS, Milano) qui participe à l'action de programmation afin de proposer de pratiques d'intervention soi-disant novatrices. L'intérêt étant de gagner de la reconnaissance dans un champ professionnel fortement impacté par la crise économique et dominé par une idéologie visant à conjuguer la dimension de l'efficacité des politiques publiques avec la dimension de l'innovation. La dimension européenne est partiellement traduite dans le plan pour les différentes raisons :

⇒ La participation des jeunes est régulée par le tiers secteur et les parties prenantes ; cela montre encore une action publique qui réfléchit *pour* les jeunes et non pas avec les jeunes ;

- ⇒ L'intégration des politiques de jeunesse est peu lisible. Différents domaines politiques convergents dans la mise en place du plan sans pour autant montrer une communication claire sur la définition des objectifs du plan ;

Le plan local jeunes de la commune de Monza propose une activité de policy design beaucoup plus lisible et moins complexe (étant donné le nombre limité d'acteurs impliqués dans l'élaboration du plan). La démarche de programmation est ascendante et caractérisée par une communication horizontale centrée sur les logiques de développement local dont nous avons déjà parlé. Les différences avec la stratégie de la commune de milan peuvent être ainsi résumées :

- ⇒ La démarche de programmation est auto-directe : le rôle de pilotage de l'administration communale de Monza est reconnu au sein d'un réseau d'acteurs où les champs de compétences et d'intervention sont clairs et directement visibles (voir image dans les annexes) ;
- ⇒ L'objectif déclaré du plan est le *développement de l'employabilité des jeunes*. Le fait de circonscrire un unique objectif dans un domaine spécifique –celui de l'emploi- permet d'orienter l'ensemble des stratégies et des actions individuelles au sein d'un projet politique global ;
- ⇒ Le référentiel de l'employabilité est ici utilisé pour façonner une politique de programmation visant à conjuguer la notion d'environnement social et économique avec la notion de parcours d'insertion. Il s'agit donc de réfléchir au territoire en termes de capital social (Granovetter, 2000) et d'opportunités (Nussbaum, 2012). Cette approche par les capacités se traduit dans une stratégie d'élaboration du plan et montre le caractère socialement construit de l'insertion professionnelle (Dubar, 2001).

« Nous on perçoit l'employabilité, en termes théoriques, comme le système qui est autour des jeunes qui devrait développer des possibilités pour trouver de l'emploi. En termes pratiques, le risque du système est un manque de retombée directe sur les jeunes, c'est un utile référentiel pour nous les acteurs » (Educateur sociale, jeunesse Coopérative spazio giovani commune de Monza, juin 2013).

⇒ Le référentiel européen est fortement ancré dans la démarche puisque l'intégration des politiques de jeunesse est impulsée par la participation d'un acteur dominant des politiques de l'emploi. En effet, l'agence AFOL de la province de Monza à la programmation en partenariat avec la commune. Cela légitime une démarche d'intégration des politiques sociales locales et des politiques de l'emploi à la différence du plan local jeunes de Milan qui présente un cloisonnement entre ces deux domaines.

Concernant la participation des jeunes le plan local de Monza présente des axes d'amélioration et montre une fonctionnalité directe pour les acteurs locaux. Le plan est avant tout un moyen de connaissance de l'administration publique locale et de ses capacités de fonctionnement.

« Pour ce faire, l'administration locale doit faire deux chose : 1. Elle doit parler à soi-même ; 2. Elle doit parler avec les autres acteurs du territoire pour construire des projets avec l'apport de plusieurs points de vue, seulement de cette manière nous pouvons répondre aux différentes phases du parcours et aux différents besoins. Nous avons appliqué cette expérimentation des plans locaux et nous l'avons présentée aux parties prenantes, aux partenaires. Malgré le budget limité les partenaires ont jugé intéressant l'objectif d'accompagner les jeunes dans ce territoire et ils ont décidé de participer aux réunions de travail » (Responsable de "Service Jeunesse commune de Monza, avril 2013).

Le *rallye des jardins familiaux de Villiers-le-Bel* est un projet inter-associatif qui peut être comparé à d'autres instruments de gouvernance grâce aux fonctions qu'il se voit attribuer dans un territoire touché par une forte précarisation des jeunes ainsi que par les émeutes urbaines de 2007³³. L'approche ascendante d'élaboration permet au projet de se proposer comme un moyen de fédération d'acteurs locaux en définissant un objectif unique : la participation de jeunes au processus d'élaboration et de mise en place. L'enjeu du porteur de projet- une

³³ https://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%89meutes_de_2007_%C3%A0_Villiers-le-Bel

association locale intervenant dans le domaine de la solidarité internationale et du développement durable- est d'animer un ensemble d'actions avec des publics jeunes issus d'institutions différentes (collèges, clubs de prévention, maison de l'emploi, Protection Judiciaire de la Jeunesse) autour d'un focus commun : le développement durable et la responsabilité de nouvelles générations vis-à-vis de l'environnement. Le simple projet consiste à demander aux jeunes de préparer des actions d'animations et de jeu en direction des autres participants.

« La spécificité c'est le fait que les jeunes -les publics cibles- puissent se mettre en situation lors d'un événement final qu'il travaille toute l'année avec leurs éducateurs ou enseignants et qu'ils puissent transmettre des connaissances, leurs savoirs acquis pendant l'expérience. Là, la spécificité c'est que tous ces groupes qui ont travaillé, ils sont eux-mêmes maîtres, acteurs, de cet événement et du coup peuvent se mettre en situation. Je pense qu'il n'y a pas assez de projets où on peut se mettre en situation et où on nous donne l'espace pour nous mettre en action ? En tout cas quand on est jeune et dans un territoire comme celui-ci c'est difficile de trouver ce genre d'opportunité » (Animatrice, Association La Case, commune de Villiers le bel, juin 2014).

Le référentiel européen de la participation active des jeunes façonne l'élaboration du projet et amène à proposer une approche ascendante visant à reconnaître une utilité sociale à des jeunes en situation de risque ou de marginalité. La plus-value du projet est celle de la coordination territoriale d'un réseau d'acteurs différenciés. De cette manière il intervient dans une recomposition informelle des ruptures et des discontinuités causées par les cloisonnements institutionnels des dispositifs d'insertion (Becquemin et Montandon, 2014).

2.3.2 Processus de mise en œuvre

« Le point de départ est la normative régionale qui indique les objectifs de l'autonomie, de la responsabilité, des compétences informelles et les capacités. Ce sont la déclinaison de la normative sur les jeunes et les politiques de jeunesse. Les

stratégies sont ainsi déclinées du national au régional et au local. Nous faisons ainsi référence aux lignes guides de la région. » (Délégué du maire pour les politiques de jeunesse, Commune de Milan, avril 2013)

L'analyse comparative du fonctionnement des instruments de gouvernance territoriale des politiques jeunesse peut être menée à travers trois dimensions de l'activité administrative : le management du processus de changement, le degré de subsidiarité verticale et de subsidiarité horizontale. Par management de processus nous entendons la capacité de conduite du changement véhiculé par l'activité de programmation. La dimension du changement, administratif et politique, est intrinsèquement liée aux types d'instruments (Lascoumes et Simard, 2011) car ils constituent les lunettes à travers lesquelles interpréter (et intervenir dans) la réalité. Pour cette raison le management du processus doit être analysé en fonction de la capacité de *policy Learning* montrée par les administrations locales. Les autres critères d'analyse correspondent à la capacité de gestion du processus de subsidiarisation – verticale et horizontale- qui se vérifie pendant la mise en œuvre de la programmation. Quels acteurs sont impliqués- et à quel niveau - dans les processus de changement est donc la question principale de cette section.

La stratégie de mise en œuvre du plan local pour l'autonomie des jeunes parisiens repose sur un management linéaire du processus. En effet, malgré l'horizontalité affichée dans le nouvel organigramme, le fonctionnement du plan est de type pyramidal avec une forte séparation entre l'administration locale et les *acteurs de terrain*. Dans cette configuration des facteurs de distorsion sont gérés par les Référents jeunesse de territoire. Ceux-ci seraient confrontés au problème d'action publique causé par le décalage entre le type de politique souhaitée et les moyens à dispositions pour la mettre en place. Leur stratégie d'intervention professionnelle réponde ainsi sur une quête de reconnaissance et d'identification au sein d'un réseau professionnel sans pour autant apporter des financements publics pour le développement des actions. Il leur est demandé de gouverner un réseau d'acteurs et de représenter l'institution en utilisant le vocabulaire de développement territorial du capital humain et social.

Le policy learning est donc confié à la capacité du référent de saisir les effets et les impacts de son action afin de l'adapter au terrain d'intervention. Il ne s'agit pas d'un processus de mise en œuvre qui peut remettre en question l'élaboration (le policy design) de la politique en elle-même. Cette linéarité garantit une forte gouvernance centrale du processus avec une subsidiarité verticale développée et un niveau de subsidiarité verticale encore à évaluer :

« Le RJT est un dynamiseur de réseau. On apporte des ressources au réseau, on ne va pas inventer des choses. Je pense que c'est ce qui manquait auparavant et justifie le développement de l'axe de la territorialisation chez nous. Pour moi c'est de la dynamisation, il y a différentes portes d'entrées en fonction des territoires et des arrondissements. C'est un peu un travail de dentelle, c'est la petite couture, on arrive à créer des réseaux ou à créer des dynamiques, ce n'est pas nous que portons les réseaux, juste nous sommes des ressources, des coups de pouce, pour travailler ensemble, faire un réseau » (Réfèrent jeunesse territoire zone sud de Paris, Service Jeunesse commune de Paris, novembre 2013).

Les plans locaux jeunes de Milan et de Monza mettent en place un management du processus de changement de type systémique -fondé sur la logique de construction d'un système territorial. Le résultat de cette démarche est une activité de définition des rôles de différents acteurs au sein d'un système d'action nécessitant d'être ouvert cognitivement et fermé normativement (Turco, 2010). L'ouverture cognitive est la caractéristique d'un système territorial confronté à la complexité d'un environnement et qui peut adapter ses propres actions en fonction des informations externes. Le changement de l'administration communale est donc caractérisé par un processus circulaire de renforcement réciproque entre appropriation de l'information externe et système d'action. Dans ces systèmes d'action le degré de subsidiarité horizontale peut-être très élevé car l'analyse continue du rapport entre besoins d'une population et acteurs ou services pouvant y répondre peut amener à intégrer *in itinere* de nouveaux acteurs et de nouvelles fonctions.

Enquêteur : Comment vous avez mené le processus de mise en œuvre ?

« Il faut savoir qui existe dans le territoire et, ensuite, savoir comment coordonner les actions. Avec ces deux informations je me suis dit : « mais, sur le territoire, combien et quels instruments mettent en œuvre des services pour développer l'employabilité des jeune ? ». A partir de cela nous avons fait une cartographie et nous avons découvert l'ensemble des ressources. (...) De cette manière nous avons développées des modalités de coopération. Dans la mise en place du plan il y a l'aspect de la réflexion institutionnelle et formelle, mais aussi l'aspect de la création de relations en dehors du plan et sur d'autres situations » (Responsable de "Service Jeunesse commune de Monza, avril 2013).

Le processus de mise en œuvre du *rallye des jardins familiaux de Villiers-le-Bel* est caractérisé par une *démarche incrémentale*. Avec l'élargissement territorial du projet différents acteurs adhèrent à la stratégie du projet sans qu'il y ait une mise à système des actions. La problématique associative est plutôt de renforcer l'ancrage institutionnel du projet afin d'impulser une dynamique de subsidiarisation horizontale et de renforcement de l'action publique en direction des jeunes. L'instrument du rallye oblige différentes institutions à trouver des points de communication et à réorganiser les parcours d'insertion des jeunes en dehors des cadres disciplinaires (Foucault, 1975 ; Dubet, 2002) et institutionnels.

Enquêteur : pourquoi il faut, d'après vous, aller au-delà des frontières de la ville ?

« Il me semble que ce projet a une vocation fédérative. On a des membres qu'ils ne sont pas sur la Ville, comme IMAJ (club de prévention) et la PJJ. Ils sont l'agglomération, ils ne sont pas de Villiers. Donc il faut absolument un ancrage territorial pour avoir un meilleur accompagnement de ces jeunes sur place, je pense que c'est important que ce projet prenne une dimension à terme d'agglomération. Déjà

parce qu'il faut l'ancrer comme un projet incontournable à mon sens, non pas parce qu'il doit être incontournable, mais parce qu'il mobilise des acteurs et des compétences vraiment importantes du territoire. On manque d'outils de cohésion sociale. Le Rallye permet de la cohésion sociale, il permet à un moment donné de rencontrer, de fédérer, c'est un projet de vivre ensemble, c'est quand même un peu l'idée de faire société. Ce genre de projet à l'échelle de l'agglomération je le trouve encore plus pertinent. Parce qu'on est en train d'avoir plus d'acteurs, La Case (association qui porte le projet) elle fédère toujours mais elle s'équipe aussi, elle fédère des gens autour de la table, et ça c'est bien parce qu'on n'est pas tombé sur le piège de vouloir tout faire nous-mêmes »

2.3.3 Effets

Concernant les effets des instruments de gouvernance il est possible constituer une grille d'analyse fondée sur les résultats attendus, les risques et les perspectives d'action.

Les résultats attendus du plan de la mairie de Paris concernent la signature des contrats jeunesse d'arrondissement. Ceux-ci cristallisent l'action publique locale en direction des jeunes et interviennent dans la régulation centre- périphérie. Le risque de cette démarche administrative est constitué par une sorte de redondance de la méthode de programmation reproduite dans différents secteurs et domaines de l'action communale. Si la méthode de gouvernance territoriale du plan est utilisée dans différents domaines de l'action locale (politique de la ville, logement, santé, emploi, jeunesse, etc.) peuvent augmenter les possibilités de fragmenter le territoire de la ville en différents domaines d'intervention. Dans cette configuration de l'instrument de gouvernance les perspectives d'action ne sont pas lisibles sur le long terme et la situation vécue par les professionnels est celle d'être dans un système clos qui sépare la conception de l'action publique de la mise en œuvre.

« Le mot d'ordre de la ville est une politique territorialisée et t'as toutes les directions qui territorialisent, et au sein de la direction aussi ...

chaque direction se dit : « il faut rapprocher notre action des parisiens, on a des territoires différents ». Donc je suis *emploi*, je suis *jeunesse*, ou *monsieur social* : on gère les choses de loin et on met nos agents sur le terrain. Voilà, les génies, ils n'ont pas réussi à faire le même découpage, par exemple, nous, la zone nord, ça va être 18 et 19. Ce n'est pas le même découpage que la prévention ou celle de l'équipe de développement local. On ne les connaît pas, chacun travaille de son côté, parfois les réseaux se découpent et on travaille ensemble. Nous agents on devraient être sur le même découpage, la même géographie, on devrait avoir des temps de coordination, proposer la même base » (Réfèrent jeunesse territoire zone nord de Paris, Service Jeunesse commune de Paris, novembre 2013).

Les résultats attendus des systèmes de programmation de Milan et de Monza portent sur la structuration de parcours d'insertion par la participation de différents acteurs. L'apport du processus de subsidiarisation horizontale est central et peut représenter le risque d'un rapport de dépendance accrue de l'acteur public vis-à-vis de l'acteur privé :

« Il faut éviter la subsidiarité sauvage dans les services essentiels. Il faut éviter que la subsidiarité devienne l'instrument à travers lequel les acteurs privés fassent main basse et s'approprient des ressources publiques Ce sont les risques à éviter. Dedans ce cadre de cohérence, la commune peut imaginer que la réponse aux besoins se construit in itinere » (Délégué du maire de Milan pour les politiques de jeunesse, avril 2013).

Dans ce système d'acteurs les perspectives d'action sont définies de manière graduelle et inductive. Les parties prenantes apprécient la non pérennisation du plan en préférant structurer le système de coopération à partir d'un objet d'intervention commun. Pour cette raison une capacité de l'administration locale est d'articuler une démarche formelle de gouvernance des acteurs avec une démarche flexible de coopération fondée sur des objets de travail temporaires et bien définis dès le départ de la programmation.

Les résultats attendus du rallye des jardins familiaux de Villiers le bel viseraient à compléter les pratiques d'accompagnement des parties prenantes à travers la mise en place d'un projet d'animation participée. Le projet, structuré sur les principes d'éducation populaires, aborderait la posture des participants à partir d'une approche de mise en capacité : chaque participant devrait prendre une place active dans le processus d'élaboration et de mise en place et toutes les parties prenantes devraient contribuer à attribuer du sens au projet. Il s'agit donc d'une approche de gouvernance d'un réseau qui présente le risque de ne pas être reconnue et de ne pas valoriser son produit au sein de l'arène politique locale.

« Par exemple, consommer le Rallye. On consomme des animations, du savoir, il faut qu'il y ait un travail de coopération: les élèves, l'enseignant et l'animatrice. Pas seulement moi qui apporte des choses, qui leur vend des choses entre guillemets. Je n'ai pas envie d'avoir la bonne parole, il faut que je fasse murir la pensée, les activités de l'enseignant. Il ne suffit pas d'être simplement acteurs du rallye en étant animateurs, comme ça on le consomme. Il y a des maisons de quartier qui du coup aujourd'hui participent au rallye sans être producteurs » (Animatrice, Association La Case, commune de Villiers le bel, juin 2014).

Tableau 19-Stratégies de gouvernance territoriale des politiques de jeunesse					
	France			Italie	
Etude de cas	Paris	Villiers le bel	Saint Quentin en Yvelines	Milan	Monza
Policy design					
Approches	Top-down et auto-directe	Bottom-up	Top-down	Bottom-up et hétérodirecte	Bottom-up et auto-directe
Enjeux	Territorialisation ; régulation des pouvoirs (mairies d'arrondissement et mairie centrale)	Fédérer les acteurs ; réparer les ruptures et les discontinuités	/	Valoriser l'existant ; reconnaître la transversalité des politiques de jeunesse et gouverner des processus d'innovation sociale	
Prise en compte de la dimension européenne	Pas de références explicites	Intégrée marginalement dans l'élaboration du plan (financements F.S.E.)	/	Imposée par la région et Intégrée dans l'élaboration du plan local	
Mise en œuvre					
Management du processus	Linéaire	incrémental	/	Système	système
Degré de subsidiarité verticale	Elevé	Bas	Bas	Bas	Elevé
Degré de subsidiarité horizontale	Bas	Elevé	Bas	Elevé	Elevé
Effets					
Résultats attendus	Signature des contrats jeunesse d'arrondissement	Compléter les pratiques d'accompagnement des parties prenantes	/	Répondre à la complexité grandissante des besoins	Création d'outils pour la structuration de parcours d'insertion
Risques	Réforme de l'administration sans un changement réel des pratiques	consommation vs activation	/	« Subsidiarisation sauvage », effritement des services publics	Institutionnalisation du système et perte de créativité
Perspectives d'action	Stabiliser le système de gouvernance et définir les impacts sur les usagers	Elargissement territorial et institutionnel du dispositif	Renforcement du pilotage au niveau de l'agglomération	Stabiliser le système de gouvernance et définir les impacts sur les usagers	

2.4 Conclusions

Depuis la crise de 2008 les collectivités locales, françaises et italiennes, traversent une phase de réorganisation territoriale et administrative complexe. Aujourd'hui la fonction de gouvernement et la capacité d'inclusion dans les systèmes de gouvernance sont centrales (Polizzi, Tajani et Vitale, 2013 ; Kazepov et Barberis, 2013 ; Andreotti, Mingione et Polizzi, 2012). Comme dirait Chiara Saraceno « l'Etat social, étant donné qu'il concerne des mécanismes de redistribution, donc la solidarité entre groupes sociaux et générations, est une configuration institutionnelle faible sur le plan de la légitimation politique et juridique, exposé à la variabilité des ressources non seulement financières, mais aussi de consensus ». Dans un contexte de diminution du consensus de la classe politique, et de dépenses sociales en diminution, la possibilité de protéger et promouvoir les citoyens implique la capacité politique de « sélectionner les priorités, repérer les ressources, réorganiser et maintenir des collaborations, reconnaître le pluralisme et la variété des acteurs et des ressources, éviter les extrémismes, régler, programmer et organiser » (Vitale, 2013). Dans le chapitre 6 nous proposons une analyse de l'articulation de changements organisationnels et institutionnels avec le processus de professionnalisation des intervenants.

2.4.1 Les apports de la comparaison

Le modèle européen de politiques actives structure les pratiques et les fonctionnements de nouveaux systèmes locaux en favorisant l'élaboration de politiques de programmation sociales. Les nouveaux instruments de gouvernance territoriale interviennent dans la recomposition des fractures, sociales et géographiques, des politiques d'insertion des jeunes. Ils sont élaborés et financés au niveau européen et national et ensuite mis en œuvre au niveau local. Ces instruments véhiculent la dialectique entre le niveau central et le niveau local et contribuent à construire des réseaux locaux d'acteurs liés à la mise en place des politiques. Nous proposons une grille comparative des instruments de gouvernance territoriale à partir des paramètres suivants : 1. Les principes inspirateurs ; 2. Le rôle

de l'administration dans le pilotage de l'instrument ; 3. Le degré d'innovation social ; 4. Les capacités d'empowerment des participants ou des parties prenantes. L'analyse comparée de ces paramètres montre des généralités concernant les conditions nécessaires pour le fonctionnement de nouveaux systèmes d'action publique (Andreotti, Mingione et Polizzi, 2012) liés aux politiques d'insertion des jeunes :

- ⇒ Un cadre normatif national fort et clair ;
- ⇒ Un équilibre des pouvoirs entre différents acteurs ;
- ⇒ Une décentralisation des pouvoirs et des ressources ;
- ⇒ Une capacité de coordination territoriale entre institutions et acteurs ;
- ⇒ Une définition de l'efficacité au niveau local ;
- ⇒ Une division des responsabilités ;

2.4.2 Pistes d'action pour le *policy making*

- ⇒ Les stratégies de programmation territoriale des politiques de jeunesse doivent reposer sur une approche d'analyse bottom-up prévoyant des espaces d'interaction entre différents acteurs et des instruments de réglementation des stratégies individuelles.
- ⇒ Le rôle de l'administration locale est ainsi de construire des systèmes d'acteurs intervenant sur des objets d'intervention définis à priori et pouvant être ajustés *in itinere*.
- ⇒ Le processus de changement véhiculé par l'appropriation d'instruments de gouvernance territoriale devrait reposer tout d'abord sur une prise de connaissance institutionnelle des besoins et du territoire d'intervention ;
- ⇒ Un processus linéaire de mise en œuvre d'un instrument de gouvernance (définition du problème ; définition de l'instrument ; intervention ; évaluation) ne peut pas être efficace alors que d'autres intervenants sociaux contribuent à la construction de la politique publique. Il est donc nécessaire de construire des démarches d'intervention systémiques (définir qui est qui et qui fait quoi dans un territoire) et incrémentales (valoriser l'existant et construire des synergies).
- ⇒ La multiplication d'échelles administratives entre le niveau de *policy making* et le niveau de la mise en œuvre peut produire des effets de distorsion. Il est donc

souhaitable conjuguer les deux niveaux au sein de l'instrument et permettre une communication réciproque ;

⇒ De nouveaux risques peuvent impacter la construction de l'action publique ; sans un cadre de régulation entre acteurs publiques et privés des asymétries de pouvoir peuvent se produire.

3 Politiques de l'emploi et réagencements organisationnels

La restructuration des politiques de jeunesse impose un aveuglement institutionnel des organisations. Dans un contexte de crise économique de l'État social et de concurrence pour les financements publics les structures dédiées à l'insertion des jeunes seraient amenées à donner une priorité au placement vers l'emploi au dépit d'une approche globale et pédagogique. C'est le cas, par exemple, de l'évolution des missions locales qui passent d'une approche généraliste des problématiques liées à la jeunesse (voir Rapport Schwartz, 1982) à une logique d'offre de service de plus en plus centrée sur l'insertion professionnelle. A l'aide d'une sociologie des organisations nous visons à mettre en lumière cet inversement entre fins et moyens qui amènerait certaines structures à réduire leurs champs d'intervention et à spécialiser leurs pratiques d'insertion à travers la logique dominante du *workfare*. Telle hypothèse de travail interroge aussi la dimension des tensions professionnelles causées par un modèle néolibéral qui réduirait la dimension humaine et sociale des politiques d'insertion professionnelle.

« Dans le marché du travail les systèmes de production s'automatisent, les fonctions et les postes de travail plus techniques. Pour cela les systèmes éducatifs ont du mal à travailler à l'adaptation des jeunes à l'emploi du marché du travail. Nous sommes toujours sur la requalification, mais avec des objectifs de placement plus importants. Avec Schwarz on était dans la transversalité et l'approche globale. Maintenant les crédits qui arrivent, ils arrivent du ministère de l'emploi, ils passent sous les indicateurs du ministère de l'emploi. Si avant les crédits étaient interministériel aujourd'hui ils passent par le ministère de l'emploi et les politiques de formation » (Directeur de la Mission Locale de Paris).

Une transformation des professions de l'intermédiation est ainsi véhiculée par l'évolution du marché de l'emploi européen et impose une nouvelle grille de lecture pour comprendre quels sont les nouveaux métiers et professions (Negrelli, 2013 ; Paci, 2007 ; Sennett, 2001) qui domineront les prochaines années. En effet, les services publics de l'emploi sont confrontés à un marché de l'emploi post-industriel (Laville et Mingione, 1999) qui demande une capacité d'adaptation permanente aux évolutions des métiers. Pour cette raison les méthodes de placement construites autour des années 1960-1970 ne sont plus adaptées car elles ne doivent plus fournir une mise en relation dans un marché de l'emploi standardisé. Leur rôle serait plutôt d'accompagner le *travail sur soi* (Vrancken et Macquet, 2006) que chaque individu est censé faire pour s'insérer professionnellement .

Dans la première section du chapitre il est question de traiter l'ambivalence du processus de spécialisation des services publics de l'emploi. A ce propos les discours, de l'Union Européenne comme celui des professionnels intervenant auprès des jeunes, seraient fracturés par la double logique du développement du capital humain et du *workfare* (3.1. Spécialisation des services de l'emploi). Dans la deuxième partie nous proposons une analyse des facteurs du changement organisationnel : les processus de décentralisation ; le rapport entre acteur public et privé ; les systèmes d'évaluation des politiques d'insertion. Ensuite, la troisième partie (3.3. Stratégies d'organisation des services publics de l'emploi) montre comment les politiques de jeunesse se construisent (ou se recomposent) à travers de nouveaux réseaux d'acteurs et une nouvelle répartition, formelle ou informelle, des compétences. En guise de conclusion, nous discutons des suggestions pour le *policy making* et le management du processus de changement des services publics de l'emploi.

3.1 Spécialisation des services publics de l'emploi

Afin de faire face aux transformations du travail et de créer des emplois en grande quantité et de meilleure qualité (*more and better jobs*) nous assistons à un processus de réorganisation des services publics de l'emploi. La Stratégie de Lisbonne propose

la *flexicurity* comme référentiel pour gouverner le processus de changement qui est souvent représenté par le *triangle d'or danois*³⁴ (Madsen, 2002) :

- ⇒ Un marché de l'emploi flexible en ce qui concerne les relations professionnelles, l'organisation du travail et la capacité des organisations du travail de créer un développement des compétences et un échange du capital humain ;
- ⇒ Un welfare généreux : un système de sécurité sociale universelle prévoyant un revenu minimum lié à l'épreuve des moyens ;
- ⇒ Des fortes politiques actives de l'emploi, donc un système de sécurité sociale soutenu par des services publics de l'emploi efficaces.

En Europe nous pouvons ainsi repérer au moins deux approches différentes à la base du modèle d'activation des politiques de l'emploi (Barbier, 2002). D'un côté l'approche de développement du capital humain proposée par la Commission Européenne. D'autre côté nous pouvons observer une approche *work first* très diffusée au Royaume Uni et aux Pays Bas. La priorité de telle stratégie serait l'activation de la personne vers un placement à l'emploi rapide ayant comme résultat la sortie du statut de bénéficiaire d'aides publiques (Struyven et Steurs, 2005) ; cela sans prendre en compte si le placement à l'emploi se fait vers des *Bad Jobs* et sans se soucier du phénomène des *working poor* (Ciarini, 2008). En fonction de ces deux approches la représentation de la condition du chômage change radicalement. Elle peut être considérée soit comme la conséquence d'un manque de formation et des compétences des individus soit comme un problème individuel où la différence entre la condition d'activité et celle d'inactivité serait très faible en termes de revenus perçus.

Malgré le référentiel d'intégration le processus européen d'harmonisation et de mise en convergence des services publics de l'emploi est loin d'être achevé. Il est donc question de comprendre la dialectique entre la dimension verticale des directives européennes et la dimension horizontale des services publics de l'emploi au niveau national.

³⁴ <http://denmark.dk/en/society/welfare/flexicurity/>

3.1.1 Dimension verticale. Coopération et intégration des politiques sociales et de l'emploi

D'après la Commission Européenne³⁵ les services publics de l'emploi représentent le principal levier pour la mise en place des politiques de l'emploi et devraient répondre aux objectifs suivants :

- ⇒ Faciliter l'accès au marché de l'emploi (local, national ou européen) en coordonnant différents réseaux d'acteurs liés aux demandeurs d'emploi, aux employeurs et aux groupes intermédiaires spécialisés dans la sélection du personnel ;
- ⇒ Développer les compétences des demandeurs d'emploi afin de combler la distance entre l'offre et la demande (*skill miss match*) ;
- ⇒ Protéger les individus de l'exclusion du marché de l'emploi et accompagner dans la recherche active.

Avec ces objectifs la Commission Européenne propose une réforme structurelle des services publics de l'emploi ayant comme objectif un processus de décentralisation administrative. Elle suggère ainsi une configuration des services publics vouée au principe subsidiarité verticale où les acteurs locaux auraient le rôle de gestion et de mise en place alors que les autorités centrales garderaient les compétences de programmation et de contrôle. Par ailleurs, les Lignes directrices pour les politiques de l'emploi (2005-2008)³⁶ formalisent les objectifs de la Stratégie Européenne pour l'emploi et proposent les SPE comme le principal instrument pour l'intégration entre politiques actives et passives. Ils devraient participer au respect de ces priorités : 1. Adaptabilité des travailleurs et des entreprises afin d'anticiper et d'activer le changement social et économique causé par la globalisation ; 2. Solliciter

³⁵ Dans cette section le lecteur trouve un tableau conceptuel des SPE élaboré à partir du document : European Commission, The role of the public employment services related to Flexicurity, in the European Labour Market, VC/2007/0927, Mars 2009, chapitre 3. Document disponible : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102>

³⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV:c11323>

l'investissement dans le capital humain dans une « économie européenne de la connaissance ».

A cause de cette nouvelle configuration des services de l'emploi les professionnels intervenant auprès du public doivent être en capacité de répondre aux besoins en adaptant les outils et les dispositifs d'insertion en fonction de la demande. Cela implique non seulement la question de leurs marges de manœuvre, mais aussi celle du processus de professionnalisation qui accompagne l'évolution du métier de conseiller en insertion³⁷. De nouvelles compétences sont demandées par la réorganisation européenne (par exemple, la connaissance de nouveaux systèmes de gestion d'information, la maîtrise de la langue anglaise, la mise en place de services innovants et « intégrés »). Ils devraient être ainsi en capacité de créer la rencontre entre la demande et l'offre d'emploi dans un marché de plus en plus en mouvement et complexe.

En s'inspirant d'une approche *Human capital development* (développement du capital humain) la Commission Européenne (2009) propose un cadre conceptuel idéal des services publics en prenant comme exemple le modèle danois (Figure 9). D'après ce référentiel l'objectif prioritaire des services d'accompagnement vers l'emploi serait le renforcement des compétences et des qualifications professionnelles des individus pouvant garantir la continuité des parcours professionnels ainsi que la transition d'un emploi à l'autre (Commission Européenne, 2009). Dans le modèle danois la transition vers l'emploi est considéré comme un long processus d'apprentissage et de renforcement des compétences, même si certaines enquêtes portant sur la flexicurité danoise montrent un glissement de ce modèle vers une activation très coercitive et centrée sur le retour rapide à l'emploi (Jørgensen, 2009).

³⁷ Pour plus d'informations consulter la note du centre d'analyse stratégique portant sur l'accompagnement des demandeurs d'emploi en Europe : http://archives.strategie.gouv.fr/cas/system/files/2011-06-21-demandeursdemploi-na-228_0.pdf

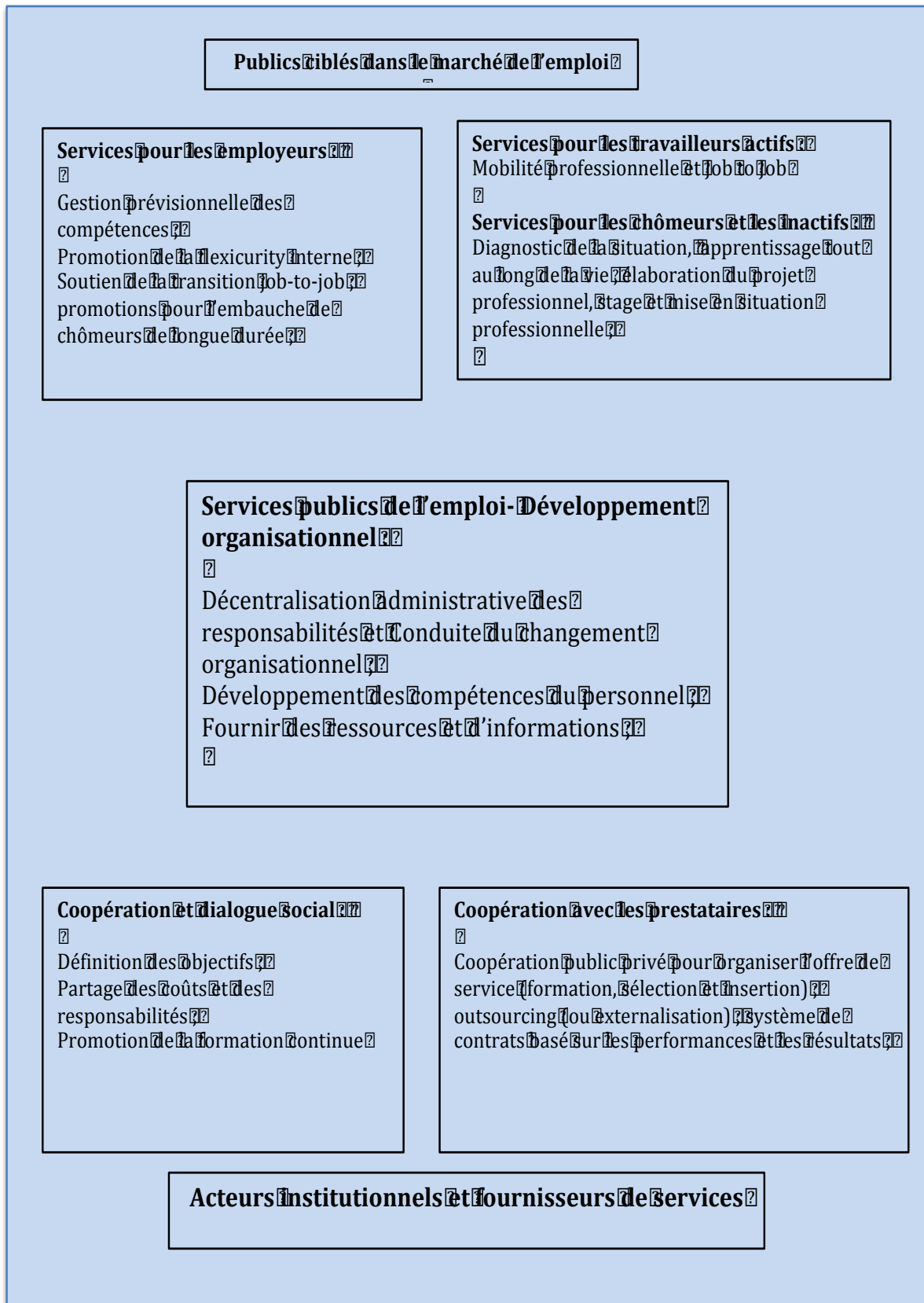


Figure 8 - Cadre conceptuel SPE et modèle de flexicurity

Le modèle de flexicurité ³⁸devrait aussi développer une logique de prévention des ruptures professionnelles et augmenter la capacité des individus à gérer la transition job-to-job à travers le développement des compétences. Toutefois, cette approche européenne est fortement en décalage avec la réalité des pratiques professionnelles d'accompagnement des jeunes, souvent tiraillées entre objectifs et temporalités contraintes. La notion du temps est centrale pour le développement des compétences et requièrent un investissement sur la personne qui est difficile à développer dans des organisations dont la survie est strictement liée aux objectifs de retour rapide à l'emploi :

« Notre gestion de la structure évolue vers une rationalisation des coûts qui amène à optimiser les temps avec les publics, le temps de l'accompagnement qu'ils soit le plus rentable en soi, pour qu'on puisse voir le plus de jeunes dans un minimum de temps en gardant une notion d'efficacité, nos financements sont par objectifs : nombre de jeunes accueillis, le placement des jeunes, l'accès à l'emploi et à la formation » (Conseiller en insertion" "Mission locale de Massy, avril 2011).

3.1.2 Dimension horizontale. Des mécanismes d'isomorphisme institutionnel

Le dernier acte européen pour la convergence des services publics de l'emploi est représenté par le document portant sur le modèle de gouvernance des services pour l'emploi³⁹ (voir tableau 1). Malgré certaines résistances nationales et l'hétérogénéité

³⁸ « A flexicurity approach implies that PES adopt a preventive approach that does not wait for job vacancies passively, but contribute to timely job-to-job transitions »

³⁹ « Il est nécessaire que les SPE adaptent leurs modèles d'organisation, leurs stratégies économiques et leurs procédures aux mutations rapides de la conjoncture, afin qu'ils deviennent des «organisations en constante adaptation» et puissent contribuer aux travaux du comité de l'emploi. Dans son récent document relatif à la contribution des SPE à la stratégie UE 2020, le réseau des SPE recense cinq changements de cap nécessaires en vue d'atteindre les objectifs de la stratégie UE 2020: i) être attentif au volet «demande» du marché; ii) adopter une fonction de pilotage grâce à des coopérations et des partenariats; iii) mettre en place des actions centrées sur les compétences; iv) entreprendre une activation

des réalités locales les pays membre ont entamé une longue marche (Barbier, 2008) vers la convergence européenne. Ce processus montre des formes de mimétisme institutionnel au sein des différents systèmes normatifs. Dans le cas de la France et de l'Italie ces deux pays semblent suivre deux chemins parallèles (Tableaux 22 et 23) visant l'activation des politiques de l'emploi.

En Italie nous assistons à l'institution d'une nouvelle agence unique pour l'emploi ainsi qu'à une définition des niveaux essentiels de service pour l'harmonisation locale des services pour l'emploi. Dans ce cadre les *niveaux essentiels de service* concernent les prestations que chaque centre pour l'emploi doit garantir : bilan des compétences, formation professionnelle, démarchage d'entreprise, techniques de recherche active d'emploi, conseil et support pour les entreprises, création d'emploi, tutoring et conseil d'orientation, accompagnement à la formation continue et stage ou parrainage d'entreprise. Il est ainsi visé la mise en place d'une approche par l'utilisateur centrée sur quatre étapes de traitement du parcours d'insertion : 1. Profilage (définition des compétences et éloignement de l'emploi) ; 2. Définition des objectifs ; 3. Choix de la stratégie d'insertion ; 4. Follow -up (suivi de la personne après le traitement). L'introduction des *niveaux minimums de service* véhicule aussi la notion de conditionnalité de l'aide à l'insertion. Dans ce système d'aides pour le retour à l'emploi *l'individu doit expressément manifester sa volonté d'adhérer à la société (Astier, 2007) et, pour cette raison, il doit passer par une contractualisation de son engagement à travers laquelle les SPE et les usagers définissent les besoins et les stratégies pour l'insertion professionnelle.*

En France et en Italie, les réformes du service public de l'emploi⁴⁰ prévoient l'institution d'un guichet unique, comme au Royaume-Uni (One-stop-shot), afin de garantir un accès homogène aux services pour les demandeurs d'emploi. Les antennes locales devraient intervenir dans le pilotage local et la coordination des

aux résultats durables; v) améliorer les carrières ». Décision du Parlement européen et du Conseil relative à l'amélioration de la coopération entre les services publics de l'emploi, le 17 juin 2013 : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32014D0573>

⁴⁰ Pour plus d'informations en Italie : <http://www.jobsact.lavoro.gov.it/Pagine/default.aspx>. Et en France : <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-vote/loi-du-13-fevrier-2008-relative-reforme-organisation-du-service-public-emploi.html>

politiques de l'emploi territorialisées. Ces structures disposent d'une autonomie grandissante et laissent aux cadres dirigeants la possibilité d'adapter les ressources nationales aux besoins locaux. Un modèle d'évaluation de leurs performances est proposé dans l'organisation des Job center Plus, PES au Royaume-Uni :

- ⇒ Job Outcome (objectifs de mise à l'emploi) ;
- ⇒ Monetary Value of Fraud and Error (objectifs de lutte contre la fraude) ;
- ⇒ Customer Service (objectif de personnalisation du service)
- ⇒ Employer Engagement (mise en relation avec les entreprises)
- ⇒ Intervention Delivery (performance des différentes interventions)
- ⇒ Average Actual Clearance Time (temps d'élaboration entre la demande et la réception des aides)

Le placement à l'emploi est ainsi mesuré grâce à une activité de profilage des publics en fonction de la typologie des demandeurs d'emploi (les plus éloignés du marché du travail constituant une catégorie de public à *scoring élevé*). Cette grille d'objectifs participe à une réforme du marché de l'emploi correspondant à des logiques de *new public management*. Celui-ci véhicule un mouvement culturel et idéologique fondé sur une vision précise de la gestion publique. Plus en particulier, il propose de dépasser les problématiques de l'administration publique en transposant certains outils de gestion déjà présent dans le secteur privé. Il s'agit d'une doctrine néolibérale qui, en suivant le principe de subsidiarité, attribue à l'Etat des pouvoirs limités d'intervention et laisse une grande marge de manœuvre à l'auto-organisation des individus par le biais du marché.

Encadré 4 - Politiques actives de l'emploi en Italie

Le processus d'activation des politiques de l'emploi impacte l'activité législative du gouvernement italien et sollicite la réorganisation des services publics de l'emploi. Il s'agit d'un processus d'innovation du tissu économique et social italien qui est fortement structuré autour de petites moyennes entreprises et qui s'organise traditionnellement autour des districts industriels italiens (Trigilia, 2005 ; Ramella, 2013). Les acteurs économiques présentent des difficultés dans la compréhension

des changements des métiers et des professions. Pour cela les services publics de l'emploi sont censés accompagner le changement des politiques à travers une activité de traduction du référentiel européen.

Le Décret législatif 469/97 (voir loi Bassanini), qui peut être considéré comme l'origine de la réorganisation des services et du processus de décentrement administratif, répond à la menace de sanctions de la Communauté Européenne demandant la fin du monopole public sur l'intermédiation entre demande et offre d'emploi. Comme en France, les principes directeurs du changement concernent la rationalisation, la modernisation et la décentralisation de l'administration publique⁴¹ (Dell'aringa et Lucifora, 2009). L'accord Etat-Régions sur les *standards minimums de fonctionnement des services pour l'emploi* (Masterplan des services pour l'emploi, décembre 1999) présente les lignes directrices de la réorganisation italienne des services pour l'emploi. Ensuite, le Décret législatif 276/03⁴² constitue une étape fondamentale des réformes du marché de l'emploi étant donné la réglementation de l'action privée dans le champ de la formation et de l'orientation.

⁴¹ Porcari S., (2009), *Le politiche del lavoro*, in Dell'Aringa e Lucifora C., *Il mercato del lavoro in Italia*, Carocci, Roma.

⁴² Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30

Tableau 20-Politiques actives de l'emploi, Italie		
Lois	Principes inspirateurs	Principes de régulation
Loi du 24 juin 1997, n. 196, pacchetto TREU	Réforme du marché de l'emploi et introduction de nouveaux contrats de travail ;	- Abolition du monopole public du placement ; - Institution des agences de travail intérimaire, des agences privées de médiation et des centres publics pour l'emploi ;
Décret législatif 23 décembre 1997, N° 469	Fédéralisme administratif et attribution aux régions et aux collectivités locales de fonctions en matières de marché de l'emploi et de politiques actives ; Sistema informativo lavoro (SIL) ;	Rôle des régions : législation, organisation administrative, évaluation et contrôle des services pour l'emploi ; Rôle des provinces : distributeur de services sur le territoire et coordination avec les autres collectivités locales
Décret législatif 112/1998 actant les lois de réformes de l'administration publique	Renforcement des compétences régionales en matière d'instruction et de formation professionnelle ;	
Master Plan des services pour l'emploi, lignes d'organisation ; Ministère du travail, Direction générale pour l'emploi, 20 décembre 2000.	Décentrement administratif et réforme des procédures ;	Définition des standards minimum de fonctionnement des PES ; management par objectifs ;
Loi constitutionnelle n. 3/2001, réforme du titre V de la constitution	Réforme de la répartition des fonctions législatives, réglementaires et administratives entre Etat et Régions ; l'emploi se définit comme une matière « concurrente » entre Etat et Régions ;	
Loi n° 30 et D. Lgs. n° 276/2003	- Réalisation d'un système pour la transparence et l'efficacité du marché de l'emploi ; - Amélioration des capacités d'insertion professionnelle des chômeurs et des personnes vulnérables ; - Elargissement du concept d'intermédiation.	- Autorisation : Habilitation par l'état des agences privées de médiation pour la réalisation des activités d'intermédiation dans le marché de l'emploi ; - Accréditation : reconnaissance par la région de la compétence d'un opérateur, public ou privé, dans la distribution de services pour l'emploi ;
Décret législatif n° 150, 14 septembre 2015, contenu dans le Jobs ACT.	Réorganisation des normes en matières des services pour l'emploi et les politiques actives	Nouvelle Agence Nationale pour les politiques actives de l'emploi (ANPAL) ; Réorganisation de l'offre de services des centres pour l'emploi ; Pacte de service personnalisé

Encadré 5 - Politiques actives de l'emploi en France

Aussi, dans la même période historique, en France nous pouvons observer un parcours législatif visant à réorganiser l'offre des services publics de l'emploi (Béraud et Eydoux, 2009) avec un point d'avance sur les services personnalisés pour les chômeurs. En effet, en 1998 le Plan National d'Action pour l'Emploi généralise une nouvelle offre de service de l'ANPE basée sur l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Le dispositif *Service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi* (SNPDE) introduit le concept d'accompagnement professionnel pour le traitement du chômage qui sera ensuite utilisé par d'autres dispositifs. Trois catégories de demandeurs d'emploi sont ciblées : les jeunes ; les chômeurs de longue durée et ceux menacés d'exclusion. Dans les années qui suivent, une autre étape de réorganisation des services publics de l'emploi en France est la loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005. Elle met fin au monopole public (et formel) de l'ANPE sur le placement et autorise d'autres intermédiaires à intervenir dans la mise en place des services publics de l'emploi. Et elle renforce le rôle des services publics de l'emploi en centralisant les missions du placement à l'emploi, d'indemnisation, d'insertion, de formation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Il s'agit d'une extension du rôle du SPE qui est confortée aussi par la loi de réforme de l'organisation du SPE du 13 février 2008 prévoyant de nouveau un développement de la sous-traitance au privé.

Les, principes communs à la base du processus d'activation des politiques actives françaises et italienne peuvent être ainsi résumées :

- ⇒ Abolition du monopole public du placement amène de nouveaux opérateurs privés de placement à rentrer dans le champ de l'accompagnement vers l'emploi ;
- ⇒ ANPAL (Italie) et Pôle Emploi (France) ce sont deux agences instituées afin de proposer une nouvelle approche intégrée des politiques de l'emploi et de la formation ;
- ⇒ Avec la modification du Titre V de la constitution italienne certaines compétences ont été confiées aux régions sans pour autant leur attribuer les

moyens nécessaires pour les réaliser ; cela a constitué une source de conflit. L'agence ANPAL devrait avoir le devoir de centraliser la gestion des politiques de l'emploi et d'instituer un système harmonisé pour les prestations liées à la situation du chômage ;

- ⇒ Une programmation des politiques de l'emploi et de la formation négociée entre Etat et régions ;
- ⇒ De nouveaux systèmes de coopération entre acteurs publics et acteurs privés prennent forme grâce aux mécanismes d'habilitation et d'agrément ;
- ⇒ La mise en place de systèmes uniques de gestion de l'information afin de gérer la traçabilité des parcours et contrôler l'allocation des ressources ;
- ⇒ Le recours à la méthode du contrat (ou du pacte en Italie) pour que le parcours d'insertion soit *débattu librement* entre conseiller en insertion et demandeur d'emploi ;
- ⇒ La question de l'évaluation représente un enjeu qui n'est pas encore résolue dans les deux pays. La problématique étant l'évaluation des impacts des mesures sur leurs bénéficiaires ;

Tableau 21-Politiques actives de l'emploi France

Lois	Principes inspirateurs	Principes de régulation
loi no 88-1088 du 1er décembre 1988, relative au revenu minimum d'insertion (RMI)	Inclusion sociale populations vulnérables (femmes et personnes handicapées); Intégration des politiques actives de l'emploi, formation et services pour l'emploi	Pacte territorial d'insertion (PTI) et Programme départemental d'insertion (PDI);
Loi du 18 janvier 2005 programmation pour la cohésion sociale	Fin au monopole public (et formel) de l'ANPE sur le placement, autorisant d'autres intermédiaires (y compris privés), à participer à cette activité de service public; définition plus large du SPE, en distinguant trois « cercles »; Objectifs : Accompagner 800 000 jeunes vers l'emploi durable, favoriser l'apprentissage et développer le recrutement dans la fonction publique par le biais de l'alternance.	Rapprochement physique entre l'ANPE et les Assedic via la mise en place de guichets uniques pour faciliter les démarches des demandeurs d'emploi, et la mise en commun des systèmes informatiques pour constituer le Dossier unique du demandeur d'emploi (DUDE); Convention pluriannuelle pour le rapprochement entre l'ANPE et les Assedic;
Loi de réforme de l'organisation du SPE du 13 février 2008	Nouveau un développement de la sous-traitance au privé, et portant un élargissement du troisième cercle.	Création de pôle emploi, seul interlocuteur pour la gestion des offres d'emploi et de leur allocation;
Loi du 1 Août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi	Approche personnalisée du parcours de recherche d'emploi permettant de construire un "projet personnalisé d'accès à l'emploi" qui servirait de base à la définition d'une "offre raisonnable d'emploi".	Le demandeur d'emploi doit s'engager à ne pas refuser plus de 2 offres d'emploi correspondant à "l'offre raisonnable" telle qu'elle sera définie dans son projet professionnel personnalisé; la loi détaille les motifs de radiation de la liste des demandeurs d'emploi
Loi du 24 novembre 2009 l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie	Institution d'un droit individuel à l'information, au conseil et à l'accompagnement en orientation et un service public de l'orientation tout au long de la vie;	Contrats de plan État-région de développement des formations professionnelles (CPRDFP)
Projet de loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs, « Loi el Khomri ou loi travail, 17, février 2016.	Il vise à « protéger les salariés, favoriser l'embauche, et donner plus de marges de manœuvre à la négociation en entreprise ».	

3.2 Facteurs du changement organisationnel

Les politiques d'insertion des jeunes évoluent dans un champ organisationnel en transformation. Nous traitons ici trois éléments communs entre France et Italie qui participent à la reconfiguration des politiques de l'emploi et qui ont un impact, direct ou indirect, sur l'insertion des jeunes : 1. Le processus de décentralisation ainsi que la dialectique territoriale entre différents acteurs pour la définition des champs de compétences ; 2. La construction de systèmes de coopération et concurrence entre acteur public et privé (nous avons déjà abordée l'approche théorique de l'Agent principal, section 1.1.3) ; 3. La question de l'évaluation des politiques d'insertion.

3.2.1 Décentralisation et régionalisation des politiques actives de l'emploi

3.2.1.1 Configurations régionales de l'activation en Lombardie

Depuis les années 2000 les régions italiennes mettent en œuvre les principes pour le décentrement administratif en centralisant les compétences en matières de politiques de l'emploi ; elles observent le principe d'intégration des politiques de l'emploi et des politiques de la formation prévu par la réforme du marché de l'emploi pendant les années 1990 ; elles suivent aussi le principe d'activation comme nouvel élément pour la rédaction de nouvelles lois régionales.

En Lombardie, l'activation des politiques de l'emploi suit deux phases historiques correspondant à deux réformes législatives fondamentales : la loi régionale I/1999 et la loi régionale 22/2006. La première vise à mettre en œuvre les indications pour le décentrement administratif⁴³ et prévoit les principes pour la réorganisation du système régional des politiques de l'emploi. Elle représente le premier pas pour l'externalisation des services en dessinant les rôles et les compétences de l'acteur public et privé. Dans ce cadre les provinces italiennes ont un rôle de gestion

⁴³ Décret législatif 469/1997

concernant la programmation des services, la mise en réseau des centres pour l'emploi et la gestion du placement vers l'emploi, tandis que les régions gardent un rôle de supervision, coordination et évaluation des services pour l'emploi.

En 2003, à niveau national, la loi dite Biagi institue *les principes fondamentaux en matière de services publics de l'emploi en lien avec les activités de placement public et privé (ART.1)*⁴⁴. Elle introduit ainsi une nouvelle configuration des politiques actives de l'emploi reposant sur quatre piliers : les Agences multi-tasking, les opérateurs autorisés, les incitations pour l'embauche et les Agences sociales. Dans le marché de l'intermédiation les agences mutli-tasking réalisent plusieurs tâches dédiées au placement dans l'emploi, l'orientation et la formation (Holmstrom et Milgrom, 1991). En outre, différents opérateurs peuvent être autorisés à rentrer dans le champ de l'intermédiation vers l'emploi : les universités, les écoles supérieures, communes, chambres de commerces, associations d'employeurs, associations et fondations. Les incitations pour l'embauche et les agences sociales rentrent dans une orientation d'accompagnement des individus exclus du marché de l'emploi et nécessitant un travail d'accompagnement renforcé vers la prise d'autonomie. La conséquence majeure de cette réglementation nationale est donc l'entrée de différents acteurs dans le champ de l'accompagnement vers l'emploi et l'attribution aux régions d'un rôle de pilotage local des services publics de l'emploi.

En 2006 le système régional lombard est fortement bousculé par la loi régionale 22/2006 qui redonne des compétences majeures à la région en redessinant le rôle des provinces (Tableau 25). Les marges de manœuvres des acteurs locaux dans l'élaboration des politiques de l'emploi sont ainsi limitées et la région prend en main la question de la programmation et de la coordination d'un système d'acteurs mixant la dimension publique et privée des services pour l'emploi. Le système d'agrément s'impose comme une mission principale des régions :

« Au niveau régional on définit le système d'agrément, donc la région définit qui sont les opérateurs autorisés sur le territoire. Une structure régionale qui a en main les financements et donc décide comment

⁴⁴ Loi du 14 février 2003, n.30 relative à la réforme du marché du travail.

dépenser. En particulier le ministère des affaires sociales et le ministère du travail gardent la main sur les enveloppes » (Directrice Pôle Orientation, Afol, Milan).

Tableau 22- Activation des politiques de l'emploi et services publics de l'emploi en Lombardie	
L.R. n. 1/1999 Art. 6	Fonctions et tâches des provinces dans la gestion des centres pour l'emploi (CPI).
L.R. n. 22/2006	Loi de réforme du marché de l'emploi en Lombardie.
L.R. n. 19/2007	Règlementation des systèmes d'éducation et de formation
DCR n. 8-404/2007	Plan d'action régionale (PAR) 2007/2010
L.R. n. 3/2008	Gouvernement des réseaux et des services à la personne en milieu social et sanitaire.

Les caractéristiques principales de la loi de réforme du marché de l'emploi en Lombardie peuvent être ainsi résumées :

- ⇒ Centralité de la personne par rapport au service ;
- ⇒ Institution d'un marché des services de l'emploi, définit par le biais d'un modèle d'agrément où les opérateurs, publics et privés, agissent à même titre ;
- ⇒ Le passage d'une logique d'employabilité à une logique de mise à l'emploi ;
- ⇒ L'évaluation des performances des opérateurs agréés, systèmes de primes et de sanctions pour les opérateurs de placement.

Concernant la centralité de la personne la Région Lombardie souhaite passer d'une logique d'offre de service à une logique d'analyse des besoins des individus. Ceux-ci sont invités à choisir parmi un ensemble d'acteurs, publics ou privés, autorisés pour fournir des services personnalisés de formation et de placement à l'emploi. Afin d'exercer leurs activités de service les opérateurs sont ainsi censés s'inscrire dans un annuaire de la région et respecter un certain nombre de critères pour obtenir les financements régionaux. Les différentes activités pour lesquelles l'agrément est nécessaire :

- ⇒ Information et orientation pour les travailleurs et les employeurs sur l'évolution du marché de l'emploi
- ⇒ Développement de formes d'accompagnement vers l'emploi des personnes handicapées ;
- ⇒ Promotion de l'égalité des chances
- ⇒ Promotion d'actions en faveur des travailleurs précaires ;
- ⇒ Facilitation de la rencontre entre demande et offre d'emploi ;
- ⇒ Prévention du chômage de longue durée ;
- ⇒ Soutien à la mobilité professionnelle ou territoriale ;

Le système d'agrément régional légitime l'accès à un réseau d'acteurs, publics et privés, visant le passage d'un monopôle du service public de l'emploi à un système mixte où différents acteurs participent à la construction de l'offre de service (Bifulco, 2011 ; Violini, Cerlini et Violini, 2011).

Le système régional des services de l'emploi est ainsi structuré à travers trois fonctions précises : financement (public) ; gestion (de l'opérateur fournisseur du service) ; achat (confiée à l'utilisateur titulaire d'un voucher ou dot). Ce système s'impose aussi aux anciens centres pour l'emploi publics- coordonnés au niveau provincial- afin de les faire rentrer dans une économie de marché où la qualité et de l'efficacité sont garanties par une mise en concurrence des acteurs. Cela implique aussi une tension entre les différents acteurs qui seraient obligés de se plier à la *définition de la situation* imposée par l'agrément régional :

« L'opérateur Commune de Milan a décidé de ne pas être agréé, il ne demande pas de financements régionaux pour mettre en place ses actions. Il échappe aux standards régionaux, il s'enfiche des parcours formatifs suggérés par les répertoires régionaux des métiers. Ils ne veulent pas faire la fatigue d'être agréés. » (Directrice Pôle Orientation, Afol, Milan).

En effet, la procédure d'agrément implique de nouveaux standards à respecter et de nouvelles logiques d'intervention imposées par la région et mises en place par les

provinces. Le passage de la logique de préparation à l'employabilité⁴⁵ à une logique de mise à l'emploi influence fortement la procédure d'agrément qui demande aux opérateurs de prévoir une chaîne de services et d'étapes pour l'insertion rapide dans le marché de l'emploi. Cela signifie une politique active qui devrait intervenir par le biais d'un ensemble d'instruments intégrés jusqu'au moment où le besoin de l'utilisateur-client est satisfait. Le choix de la commune de Milan de ne pas être agréée dans ce système intégré de politiques sociales et de l'emploi est causé par la volonté de garder une marge de manœuvre importante dans l'orientation et la finalité de ses propres interventions :

« Les services communaux utilisent une approche beaucoup plus sociale. La commune est en effet par sa nature le sujet qui doit prendre soin du bien-être du citoyen. Il n'y a pas de doute, le travail a un aspect social important, probablement ils ont fait une lecture différente. Nous (AFOL) n'avons pas ce concept de service comme un service social. Donc, nous avons des services de la province qui interviennent dans l'emploi et des services communaux qui affichent une intervention dans l'emploi mais qui interviennent concrètement dans le domaine des services sociaux : malaise social, étrangers, femmes seules, familles en difficulté. Nous n'avons pas trouvé le cadre de coopération entre province et commune » (Directrice Pôle Orientation, Afol, Milan).

La logique de régionalisation de l'emploi amène ainsi les acteurs locaux, publics et privés, à se positionner dans un marché concurrentiel de services pour l'emploi, la formation et l'orientation. Dans ce cadre régional et provincial le changement organisationnel lié à l'agrément des opérateurs amène à une formalisation rigide de l'offre de service en limitant leur action à la recherche de résultats (qui sont la condition *sine qua non* de l'agrément) ainsi que leurs marges de manœuvre. Les politiques d'insertion régionales en direction des jeunes sont ainsi liées au système d'agrément et obligent les intervenants à s'adapter aux critères d'éligibilité et de

⁴⁵ Entendue comme acquisition de caractéristiques et compétences utiles pour l'insertion dans le marché de l'emploi.

fonctionnement. Nous proposons d'analyser les tensions issues de ce système dans la section 4.2.2.

3.2.1.2 La pyramide du Service Public de l'Emploi en Ile-de-France

En France le pilotage des politiques de l'emploi est assuré par l'Etat. Néanmoins plusieurs indices nous amènent à voir une configuration administrative et territoriale où les régions se voient attribuer progressivement un rôle central. En effet, conformément à la loi du 5 mars relative à la formation professionnelle , à l'emploi et à la démocratie sociale et conformément à l'instruction gouvernementale du 15 juillet 2014⁴⁶ la politique de l'emploi doit être articulée avec les politiques d'orientation et de formation professionnelle, coordonnées au niveau régionale. Pour ce faire, chaque région française est invitée à publier sa stratégie régionale de l'emploi pour la période 2015-2017.

En juillet 2015, l'Ile-de-France publie sa stratégie régionale de l'emploi⁴⁷ et institutionnalise le Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CREFOP), une instance de programmation et de coordination entre la Région et l'Etat. Dans ce cadre l'Etat peut déléguer à la Région la mission de veiller à la complémentarité et de coordonner l'action des différents intervenants, notamment les missions locales, les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi, Cap emploi et les maisons de l'emploi, sans préjudice des prérogatives de Pôle Emploi. Les éléments de cette stratégie de coordination conjointe peuvent être ainsi résumés :

- ⇒ Définition du Service Public de l'Emploi (SPE) piloté au niveau territorial par l'Etat ;
- ⇒ Définition du Service Public de l'Emploi Régional (SPE-R) et définition d'une Stratégie Régionale pour l'emploi ;

⁴⁶ Pour accéder au texte : <http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/instruction-spe1.pdf>

⁴⁷Pour accéder au texte : https://www.defi-metiers.fr/sites/default/files/users/229/strategie_regionale_emploi_avec_annexes.pdf

⇒ Définition du Service Public de l'Emploi au niveau infra régional : Service Public de l'Emploi au niveau Départemental (SPE-D) et Service Public de l'Emploi de Proximité (SPE-P) ;

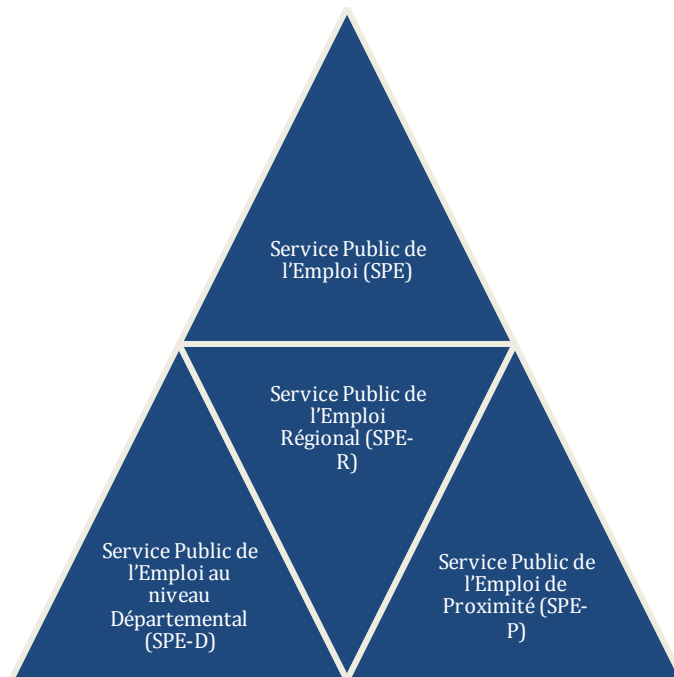


Figure 9-Pyramide territoriale du Service Public de l'emploi

Le service public de l'emploi français peut être ainsi défini comme un ensemble de réseaux d'acteurs multi-niveaux ayant des stratégies et des marges de manœuvre qui leur sont propres. Dans cette nouvelle configuration de l'instruction gouvernementale le pilotage de l'Etat demeure centralisé et mis en place par un renforcement des Agences de Pôle Emploi et des Missions Locales. L'Etat demande ainsi à chaque région de mettre en cohérence les différentes politiques liées aux compétences de l'emploi, de l'Orientation et de la formation professionnelle à travers une stratégie de l'emploi.

C'est ainsi la région qui s'impose comme le niveau administratif et territorial le plus adapté pour intervenir dans la gouvernance de différents systèmes d'acteurs liés à la multiplication ou empilement des dispositifs d'insertion (Berthet, 2005).

Pour ce faire la nouvelle stratégie régionale doit être composée par :

⇒ Définition des orientations prioritaires pour le développement économique et de l'emploi ;

- ⇒ Définition de zones d'intervention prioritaires pour lesquels un SPE de Proximité est mis en place ;
- ⇒ Programmation et modalités de suivi des moyens et des dispositifs des politiques de l'emploi ;

Les signataires de cette stratégie, (Etat, Régions, représentants de Pôle emploi et des Missions locales) doivent ainsi s'engager dans des conventions régionales pluriannuelles de coordination de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle. Il en suit une marge de manœuvre réduite des acteurs locaux où l'agence Pôle Emploi détient le monopole des financements et des instruments pour les politiques de l'emploi et les Régions se voit attribuer le rôle de chef d'orchestre pour l'articulation des politiques de l'emploi avec celles de l'orientation et de la formation professionnelle.

Dans cette *pyramide territoriale* des services publics de l'emploi les politiques d'insertion des jeunes trouvent une place par le biais d'une négociation accrue entre Etat- Pôle Emploi et les Présidents des Missions locales. Dans cette dispute entre acteurs la négociation du sens de l'insertion des jeunes n'est pas anodine. En effet, les missions locales représentent en France les acteurs dédiés à la mise en place d'une *approche globale* (Schwartz, Labbé et Collectif, 2007) qui constitue plusieurs prismes -santé, logement, emploi, participation à la vie politique, scolarisation, etc.- pour la compréhension des besoins des usagers. D'après les représentations syndicales cette modalité d'intervention serait fortement remise en question par l'entrée des missions locales dans le réseau des services publics de l'emploi :

« Oui, la menace (à l'approche globale) existe, on est toujours entre l'approche centralisée (orientations politiques de l'Etat) et décentralisée (orientations politiques locales). L'UNML⁴⁸, nous visons à construire un dialogue entre les deux. Nous sommes convaincus qu'en élaborant les politiques d'insertion le plus près de jeunes on va répondre à leurs besoins et à leurs attentes. Si on ne part pas de ce point-là, on va rentrer dans une logique descendante de dispositif ou on fait rentrer

⁴⁸ Union Nationale des Missions Locales (UNML) : <http://www.unml.info/>

des jeunes dans des actions sans de la continuité et un sens pour le jeune » (Chargée de Mission Communication, UNML).

La constitution d'un service public de l'emploi pyramidale implique la formalisation d'un système de rapports de force qui amènent les missions locales à une réduction des marges de manœuvre locales ainsi qu'à une réduction des financements hors activités de placement à l'emploi. Le changement organisationnel subi par le réseau des missions locales peut être décrit sur l'angle de *l'isomorphisme mimétique* (DiMaggio et Powell, 1983) où, dans un contexte d'incertitude, elles sont amenées à appliquer les méthodes de fonctionnement ainsi que les grilles d'évaluation d'acteurs dominants comme Pôle Emploi : indicateurs de sorties positives vers l'emploi, indicateurs de mise en formation professionnelle, etc.

« Souvent ce qu'on reproche aux missions locales c'est leur hétérogénéité. Souvent les critères d'évaluation ce ne sont pas forcément fondés, En effet, les résultats sont mesurés à travers le nombre d'accès à l'emploi, le nombre d'entrée dans le dispositifs d'état, de formation, etc. Comme cela nous pouvons être comparés avec Pôle Emploi. Au niveau national cette logique descendante d'uniformisation ne pose pas de questions, alors qu'au niveau local il y a une autre lecture du problème des missions locales. Ce ne sont pas les, pratiques à être hétérogènes, mais ce sont les territoires à être différents, pour cela il y a une différenciation des pratiques. Nous, les missions locales, nous sommes animés par une culture du territoire qui résulte comme un problème pour la logique centralisatrice et uniformisatrice de l'Etat » (Chargée de Mission Communication, UNML).

Les Missions Locales défendent ainsi leurs spécificités par la différenciation des territoires d'intervention et par leur capacité d'adaptation aux orientations politiques locales. D'une certaine manière cette *culture du territoire* des missions locales dérange l'esprit harmonisateur du nouveau service public de l'emploi et anime une dialectique territoriale où elles défendent les anciennes méthodes de travail centrées sur une approche globale de la personne au dépit d'une vision simplifiée et réductrice de leur histoire. D'une manière générale l'entrée des missions locales

dans le système de service public de l'emploi implique les orientations politiques suivantes :

- ⇒ Harmonisation des pratiques d'intervention considérées hétérogènes ;
- ⇒ Spécialisation de l'offre de service en direction des activités de placement à l'emploi ;
- ⇒ Réduction des marges de manœuvre des conseils d'administrations des missions locales ;

Le modèle d'activation des politiques de l'emploi est à l'œuvre dans le changement organisationnel des missions locales en les obligeant à trouver une nouvelle place dans le système d'acteurs liés aux politiques de l'emploi. Conçues comme un instrument de territorialisation des politiques sociales d'insertion des jeunes, les missions locales doivent s'aligner à un modèle d'intervention centralisé et uniforme dans le cadre du Service public de l'emploi.

« L'Etat est centré sur les politiques d'emploi des jeunes, ça pousse les missions locales et les jeunes vers la question unique de l'emploi. L'approche globale devient secondaire. Du coup certains élus locaux se sentent illégitimes pour défendre cette idée de l'approche territoriale, alors que les missions locales sont recentrées sur les activités liées à la mise à l'emploi. On est toujours dans cette tension-là. Au départ les missions locales étaient mises en place par une volonté locale. Sur les pratiques, l'état et les conseils régionaux sont de moins en moins dans une logique d'approche globale. Pour les régions elles sont des prescripteurs et pour l'Etat elles sont des opérateurs de placement. Alors que nous sommes des acteurs. Si on arrive à atteindre les objectifs des emplois d'avenir, alors que personne n'y croyait, c'est parce que les missions locales sont proches des territoires. Le niveau central voit comme embêtant la mise en place hétérogène. Nous pensons que la mise en place se fait d'une manière différente et différenciée en fonction des territoires, mais que les résultats sont les mêmes. Il faut faire comprendre à l'état qu'il suffit pas d'appuyer sur un

bouton pour placer les jeunes » (Chargée de Mission Communication, UNML).

¹ Tableau 23-Systèmes normatifs régionaux – politiques actives de l'emploi

			Dispositifs de programmation		Instruments de mise en place	
Lois régionales	Principes inspirateurs	Principes de régulation	Région	Provinces et Départements	Région	Province et départements
Lombardie						
l/1999	Inclusion sociale populations vulnérables (femmes et personnes handicapées) ; Intégration des politiques actives de l'emploi, formation et services pour l'emploi	Décentrement fonctions et compétences régions- provinces ; subsidiarisation horizontale et libéralisation des services pour l'emploi	Plan d'action régionale 2001-03 ; dispositivi multi misura (2001-2004)		Borsa Lavoro ; Voucher	Services pour l'emploi (SPI- per l'impiego)
22/2006	Soutien à la transition école-emploi (stage et apprentissage) ; droit à la formation ; conciliation temps de vie et de travail	Centralisation régionale des principales fonctions en matières de politiques de l'emploi ; Gestion partagée des services de l'emploi- provinces- acteurs privés ;	Plan régional de l'emploi	Plan annuel pour la mise en place territoriale des politiques actives de l'emploi	Borsa Lavoro ; voucher	Services pour l'emploi (SPI- Servizi per l'impiego)
Ile-de-France						
Délibération n° CR 54-09 du 19 juin 2009 relatif au « Service public régional de formation et d'insertion professionnelles,	Refonte des dispositifs régionaux de formation des personnes privées d'emploi ; Egalité d'accès à la formation, continuité de l'offre de formation ; individualisation et adaptabilité de l'offre de formation	Conventions Etat- Région pour la réalisation des objectifs	Service public régional de formation et d'insertion professionnelle		Pôle emploi et missions locales (Programme régionale Compétences)	
Stratégie régionale de l'emploi 2015-2017, juillet 2015	Gouvernance régionale de l'articulation entre emploi-formation,- orientation ; améliorer la coordination territoriale et associer les collectivités territoriales	Par le biais du Comité Régional de l'Emploi, de la formation et de l'Orientation Professionnelle (CREFOP) définir les secteurs prioritaires de la politique d'emploi et cibler des territoires d'intervention	Service Public de l'Emploi Régional (SPE-R)	Service public de l'emploi Départemental (SPE-D) et Service Public de l'Emploi de Proximité (SPE-P).	Pôle Emploi et missions locales	

3.2.2 Systèmes de rapport public-privé

Le rapport public-privé constitue une dimension d'étude centrale pour la compréhension de nouvelles manières de concevoir les politiques de l'emploi en Europe. En effet, jusqu'aux années 1990 la plus part des pays européens gardent le monopole public sur le placement et l'orientation à l'emploi (Freedland, 2007) pour ensuite ouvrir progressivement le champ de l'intermédiation à l'acteur privé. Les dernières réformes impliquent deux conséquences principales (van Berkel et Borghi, 2008) :

- ⇒ Une baisse de la capacité de l'acteur public dans le champ du placement à l'emploi ;
- ⇒ Une quête d'efficacité des services publics en termes de requalification et de réinsertion ;

La Commission Européenne (2009) propose une configuration du rapport public-privé où les services publics de l'emploi gardent un rôle de coordination, gestion et contrôle au regard de l'activité des prestataires privés à cause d'un marché de l'emploi de plus en plus complexe et diversifié. D'autant plus que l'augmentation des demandeurs d'emploi, conjuguée avec une diminution des dotations financières des services publics, montre une inadéquation entre les besoins et les moyens en termes de ressources humaines dont disposent les services publics. Pour cette raison un dilemme organisationnel des SPE est donc l'articulation de la qualité de service entendue comme personnalisation de l'accompagnement avec de nouvelles logiques de gestion des demandeurs d'emploi visant une forte *pression temporelle* (Divay, 2008) pour le placement rapide à l'emploi.

Dans la réalité des pratiques professionnelles d'accompagnement cette nouvelle interaction entre acteur public et privé peut être source de tensions et de conflits. Dans cette section nous discutons a thématique de la course aux financements (3.2.2.1) et de ses conséquences sur la qualité de travail des services de l'emploi ainsi que la thématique de l'opportunisme des acteurs (3.2.2.2.)

3.2.2.1 Course aux financements

A partir des années 2000, plusieurs éléments changent la manière de financer l'insertion professionnelle des jeunes en France. La loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005 (tableau 23) représente un pas décisif pour le virage des politiques d'insertion. Non seulement le Contrat CIVIS (Contrat d'insertion dans la vie sociale) est introduit avec l'objectif de renforcer le placement à l'emploi des missions locales, mais aussi l'entrée des opérateurs privés de placement bouscule le champ de l'accompagnement professionnel. En 2009 le Plan Espoir Banlieue prévoit la mise en place du Contrat d'Autonomie géré principalement par des agences privées d'intermédiation. Pour cette raison, l'étude de la réorganisation des politiques d'insertion des jeunes en France est vite confrontée avec la thématique d'un champ organisationnel et professionnel fracturé entre acteurs traditionnels et acteurs novateurs. La rencontre de cultures professionnelles différentes avec la philosophie sur l'insertion des jeunes dans la vie sociale active peut être source de conflit ou controverse :

« Concernant le Contrat d'Autonomie, les opérateurs privés ont eu le marché, ils font du coaching. L'état nous finance à la hauteur de 120 € par jeune dans le contrat CIVIS et dans le cadre du contrat d'autonomie il donne 7500 € par jeune » (Directeur de la mission locale de Saint-Quentin-en-Yvelines, mars 2012).

En Italie la course aux financements est caractérisée par un système fortement régionalisé. Dans notre cas la région Lombardie gère les financements à travers le système de la dot⁴⁹. Celle-ci est une somme d'argent qui n'est pas directement allouée au bénéficiaire, mais qui est confiée à l'organisme de formation ou d'intermédiation à l'emploi. L'attribution de la dot est régie par un système de quasi marché où l'acteur public est dans un double rapport de concurrence et de coopération avec l'acteur privé (Trivellato, Bassoli et Catalano, 2015). Le financement de la région est ouvert pendant une période limitée et impose

⁴⁹ Nous analysons le fonctionnement des instruments contractuels du *CIVIS* et de la *Dot Jeunes* dans le chapitre 5.

informellement aux opérateurs, publics et privés, de connaître en avance le public bénéficiaire.

« Parce que sinon le financement dot termine et toi tu ne le prends pas. Typiquement avant l'ouverture de la dot nous commençons à réfléchir sur les jeunes que nous avons rencontrés, et nous essayons de lui proposer dans la foulée de rentrer dans la dot. Si j'ai un jeune en accompagnement depuis un mois je peux anticiper » (Conseiller psychologue, service décrochage scolaire AFOL de Milan, juin 2013)

L'effet pervers de cette logique de financement est « l'aveuglement » de certaines organisations qui décrochent des financements pour offrir des services non adaptés aux besoins. Il s'agit d'un système de financements rigides qui oblige les professionnels à mettre en place des stratégies de contournement pour, à la fois, répondre aux objectifs de résultat de l'organisation et répondre aux besoins d'une manière adaptée.

« Le 23 décembre ouvrent les financements et le 26 ils sont déjà terminés. La région a trouvé une manière pour régler l'économie au dépit de la qualité. Par absurde, même si nous n'avons pas de financements, nous travaillons mieux sans les financements, on fait par exemple la formation gratuite avec les entreprises sur la sécurité sur le travail dans le cadre de l'apprentissage, mais on a la sûreté de savoir que le jeune fait quelque chose qu'il voulait. En qualité on perd » (Conseiller psychologue, service décrochage scolaire AFOL de Milan, juin 2013).

3.2.2.2 Opportunisme et changements d'identité

Les processus de réorganisation institutionnelle des services de l'emploi enclenchent des phénomènes d'opportunisme des acteurs privés. En Italie, l'institution de l'obligation de formation et d'orientation professionnelle pour les demandeurs d'emploi représente une innovation culturelle dans le champ professionnel de l'insertion. Entre 2010 et 2012, grâce au Programme Opérationnel pour l'Occupation

du Fonds social européen, la région Lombardie consacre 600 millions⁵⁰ pour la requalification des demandeurs d'emploi en faisant appel à des *acteurs non- publics*. Cela crée des effets induits :

« En 2010 l'éclatement de la crise économique a créé un boom de personnes en *cassa integrazione* et, en même temps, nous avons entamé l'expérimentation des politiques actives de l'emploi obligatoires. Jusqu'à ce moment les politiques de l'emploi étaient passives, il n'y avait pas la contrainte à s'activer. Cette obligation a amené à la création de plusieurs opportunités pour les organismes de formation » (Responsable Consorzio Mestieri- Agenzia per il lavoro Milano).

Le champ professionnel est ainsi fortement impacté par la nouvelle normative. L'agence régionale devrait donc définir les critères d'éligibilité des actions et centraliser les financements dédiés aux activités de formation, d'orientation et de placement à l'emploi. Il s'agit d'un système d'agrément qui demande aux opérateurs de respecter un certain nombre de critères d'éligibilité pour mettre en place les politiques actives et orienter ou accompagner vers l'emploi les demandeurs d'emploi. Cela implique parfois la transformation des modalités d'intervention, d'organisation interne et d'identité.

« Au départ, nous intervenions sur la thématique du protagonisme juvénile, la thématique de l'emploi vient après. La manière de faire association est changée radicalement. En 1994 (date de création de l'association) on travaillait pour la promotion des associations territoriales de jeunes dans le domaine des activités culturelles sans un engagement dans tout ce qui est recherche d'emploi. A partir des dernières années et de la collaboration que nous avons avec A.F.O.L. nous avons subi un virage complet » (Responsable politiques de jeunesse, Consorzio SIS).

50

http://www.ue.regione.lombardia.it/cs/Satellite?c=Redazionale_P&childpagename=ProgrammazioneComunitaria%2FDetail&cid=1213311541077&packedargs=NoSlotForSitePlan%3Dtrue%26menu-to-render%3D1213314165917&pagename=PROCOWrapper

Le système de financements participe ainsi à la restructuration des organisations et des services de l'emploi. Dans le cas de l'extrait ci-dessus une coopérative, dont les principes fondamentaux portent sur l'agrégation des jeunes et la promotion d'associations du territoire, décide de changer de statut, de devenir association pour ensuite se fondre dans un ensemblier d'associations. Nous pouvons aussi observer un processus de professionnalisation de la structure qui acquièrent des compétences dans l'intermédiation et l'accompagnement vers l'emploi des jeunes.

« Parce que pour tenir des relations avec les collectivités locales et les commanditaires publics, si tu veux avoir de la reconnaissance institutionnelle il faut être agréé. L'association rappelle le thème du bénévolat, ce n'est pas professionnel. Si tu veux te transformer en quelque chose de plus entrepreneurial pour tenir des rapports commerciaux, la structure associative doit se transformer. Dans une logique de reconnaissance comme sujet autonome la coopérative change » (Educateur Coopérative Spazio Giovani, Monza).

3.2.3 Evaluation des politiques d'insertion

3.2.3.1 Des institutions en quête d'indicateurs

En France la loi du 1er décembre 2008⁵¹ généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion prévoit la mise en place du Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse (FEJ). Le principe étant de transformer le champ des politiques de jeunesse en laboratoire d'action publique où l'expérimentation locale des dispositifs constitue l'étape préalable pour leur généralisation sur le territoire national. Grâce à l'activité du Haut-Commissariat à la jeunesse le principe d'évaluation randomisée est introduit dans le champ des politiques publiques françaises et, plus particulièrement, appliqué aux politiques de jeunesse pour mesurer les impacts sur les bénéficiaires : *« Les méthodes les plus fiables, celles qui apportent la mesure la plus précise et la plus robuste de l'impact du programme sur les variables d'intérêt sont les méthodes d'évaluation randomisée. (...) La bonne*

⁵¹ LOI n° 2008-1249

démarche évaluative est de chercher en premier lieu à construire une expérience contrôlée et à se replier sur une méthode non contrôlée en cas d'impossibilité » (Haut-Commissariat à la jeunesse, 2009, p. 5 et p. 8).

Le fait que le champ des politiques de jeunesse soit investi directement par cette nouvelle modalité d'action publique n'est pas anodin. Il témoigne d'une prise de conscience institutionnelle concernant les innovations qui se réalisent dans le champ informel des actions pour les jeunes (monde associatif, fondations, tiers secteur, etc.) et qui ne sont pas suffisamment valorisée. En France et en Italie, sous formes différentes, l'évaluation s'impose ainsi comme un moyen de connaissance statistiques et de gestion financière de certains dispositifs d'insertion. Cela entraîne un certain nombre de problématiques liées à la définition des politiques d'insertion, à leurs objectifs et leurs moyens.

A propos d'indicateurs, l'évaluation s'impose comme un instrument de domination institutionnelle fracturé par une confusion entre résultats, fonctionnements et impacts des politiques. En effet, les professionnels de l'action publique souvent confondent les résultats avec les impacts des politiques d'insertion. Si le *résultat* peut être décrit comme la donnée statistique indiquant la situation du bénéficiaire après l'intervention publique, *l'impact* peut être défini comme la différence entre la situation du bénéficiaire avant et après la participation à une intervention politique. Souvent, à cause d'un manque de méthode efficace pour l'évaluation des impacts, les acteurs institutionnels limitent leur action évaluatrice à l'analyse des résultats sans suffisamment mesurer les fonctionnements ainsi que l'enchaînement des actions dans les dispositifs :

« Une limite aujourd'hui extrêmement forte des dispositifs d'insertion, c'est l'évaluation. Si on parle d'une vision brutale du résultat, c'est quoi un résultat en insertion ? Là on a une difficulté. On peut prendre des indicateurs, notamment la sortie emploi, la fameuse *sortie emploi*. Et c'est quoi l'emploi ? Un jour travaillé c'est un résultat ? Ou bien 6 mois ou un CDD de plus de 6 mois ? Donc, quelle évaluation ? Souvent on fait plus une mesure de l'activité que de l'évaluation, donc on ne regarde pas vraiment les effets. Plus que des résultats on regarde l'activité. Cela c'est plus simple et objectif. Souvent, en politique

publique, c'est l'activité des services qui déterminent les résultats. Si on n'évalue pas l'activité et le fonctionnement comment on va mesurer son effet ? Et là on a une vraie difficulté puisqu'aujourd'hui, et c'est une difficulté de fond, l'insertion qui se veut comme un processus global. Cela renvoie à une définition de l'insertion : c'est quoi l'insertion ? » (Directeur Service Mission Insertion, Conseil Départemental Val d'Oise).

En France la priorité de l'évaluation est centrée sur les résultats des dispositifs d'insertion, alors que dans le cas italien l'attention des institutions publiques porte sur les caractéristiques des acteurs considérées comme préalables pour la mise en place des dispositifs. D'après ce système d'évaluation les critères d'éligibilité pour participer au système d'agrément régional garantiraient la qualité des actions. La loi régionale 22/2006 ainsi que le Plan d'Action Régionale (2007-2010) prévoient une méthode d'évaluation fondée sur les éléments suivants :

- ⇒ Validation des critères d'éligibilité pour l'agrément ;
- ⇒ Suivi financier et administratif des actions ;
- ⇒ Evaluation du « système des services » ou fonctionnement de la prestation (nombre de participants, taux de sorties positives vers l'emploi, etc.) ;
- ⇒ Evaluation des impacts en termes d'efficience et d'efficacité (résultats atteints et résultats attendus) ;

3.2.3.2 Les dilemmes professionnels de l'évaluation

La définition d'indicateurs institutionnels d'évaluation représente un enjeu stratégique des politiques d'insertion. Dans la mise en scène de l'activité évaluatrice les institutions expliquent leurs résultats attendus et leurs besoins. Elles définissent la situation d'évaluation ainsi que le cadre d'action dans lequel les acteurs sont censés évoluer.

D'après les discours des acteurs interviewés de nouveaux indicateurs amènent à un changement des pratiques professionnelles et des modalités organisationnelles des services de l'emploi. Il s'agirait d'indicateurs centrés sur les résultats des activités qui ne prendraient pas suffisamment en compte les fonctionnements produisant ces

mêmes résultats. L'aveuglement institutionnel des organisations liées à l'insertion des jeunes amènerait donc à réduire la réalité et la globalité des problématiques traitées :

« Les financeurs, pour eux c'est du placement, ça c'est ce qu'ils veulent. Nous, mission locale, avec notre approche globale, on sait bien qu'un jeune qui n'est pas mur, qui n'est pas encore prêt, qui n'a pas une certaine prise de conscience, ce n'est pas la peine de le mettre en emploi. Ou en formation, il ne va pas tenir. Il faut une prise de conscience, le temps pour arriver à engager un processus et construire un parcours. Il faut du temps et ça peut prendre plusieurs années. Si nous on demande plusieurs années de travail, les financeurs nous donnent trois mois. C'est le tiraillement des missions locales entre la nécessité d'être financées et conserver cette approche globale et le temps pour le faire » (Conseiller Mission Locale Saint Quentin en Yvelines).

A propos d'aveuglement institutionnel l'extrait d'entretien ci-dessous montre comment les indicateurs d'évaluation amènent à centrer l'attention de l'offre de service des missions locales vers la mise à l'emploi. La convention pluriannuelle par objectifs du 19 janvier 2011 représente un virage de la politique de financement des missions locales et véhicule une approche de workfare pour résoudre les problématiques généralistes des jeunes. La tension professionnelle vécue est surtout constituée par une logique pédagogique d'accompagnement sur le long terme opposée à logique de placement rapide à l'emploi ;

« Le Conseil régional s'intéresse à l'entrée en formation des jeunes, on n'a pas d'objectifs, mais dans les nouveaux accords une petite part du financement serait liée à l'entrée en formation des jeunes.

L'état il a la compétence emploi, mais les choses ne sont pas toujours simples avec l'état, jusqu'à maintenant la mission locale était financée avec des subventions de fonctionnement, de plus en plus on va vers des subventions d'action. Dans ce cas-là on introduit la notion de résultat. On avait une convention pluriannuelle des objectifs avec l'Etat

2010, qui s'intéressait à la globalité de notre travail (l'ensemble des jeunes reçus et des actions réalisées). Cette convention l'année dernière a été renouvelée mais avec un changement radical, elle s'intéresse que à un tiers de notre public : les jeunes dans les dispositifs d'accompagnement renforcé et donc des actions en matières de l'emploi. Dans le réseau cette convention est mal passée. Après l'Etat il met en place des dispositifs comme le CIVIS, c'est amusant parce qu'il s'appelle insertion dans la vie sociale et que la seule attente des résultats c'est l'accès à l'emploi. Et là par exemple l'attente est de 50 % des jeunes à l'emploi » (Directeur Mission locale de Saint Quentin en Yvelines).

3.3 Stratégies d'organisation des services de l'emploi

Le Parlement et le Conseil européen⁵² proposent une stratégie de réorganisation des services publics de l'emploi portant sur de nouvelles modalités coopération. Celle-ci devrait faire face aux mutations rapides du marché de l'emploi. Les services publics de l'emploi devraient suivre ainsi le modèle « *d'organisations en constante adaptation* » et mettre en œuvre les principes suivants :

- ⇒ Être attentif au volet « demande » du marché ;
- ⇒ Adopter une fonction de pilotage grâce à coopération et partenariats ;
- ⇒ Mettre en place des actions centrées sur les compétences ;
- ⇒ Entreprendre une activation aux résultats durables ;
- ⇒ Améliorer les carrières.

De cette manière l'Union Européenne fixe des objectifs de convergence pour les pays membres et donne une configuration aux services de l'emploi afin de faire face à un marché de l'emploi post-industriel (Laville et Mingione, 1999). Les principes énoncés par le Parlement européen devraient ainsi conduire un processus de changement vers une approche de développement des compétences, une meilleure

⁵² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32014D0573>

qualité des emplois et une *activation aux résultats durables*. Le problème est celui de la pression paradoxale des instances européennes qui pousse à dépenser plus d'argent pour la société de la connaissance et, en même temps, elle coupe les financements (De Munck, Hanau, Casas Baamonde et Supiot, 2016). La contradiction des politiques européennes porterait ainsi sur le décalage entre l'objectif affiché de développement des compétences individuelles et le fonctionnement de services de l'emploi basés sur le principe du placement rapide à l'emploi.

D'après notre hypothèse de travail le modèle européen d'activation des politiques d'insertion est à l'origine d'une forte spécialisation des services de l'emploi et d'une forme d'aveuglement institutionnel qui amènerait à mettre en arrière-plan les problématiques en dehors de la sphère de l'emploi. Dans cette section il est question de montrer quelles sont les stratégies institutionnelles de conduite du changement (4.3.1.) et quelles dynamiques professionnelles s'ensuivent (4.3.2.).

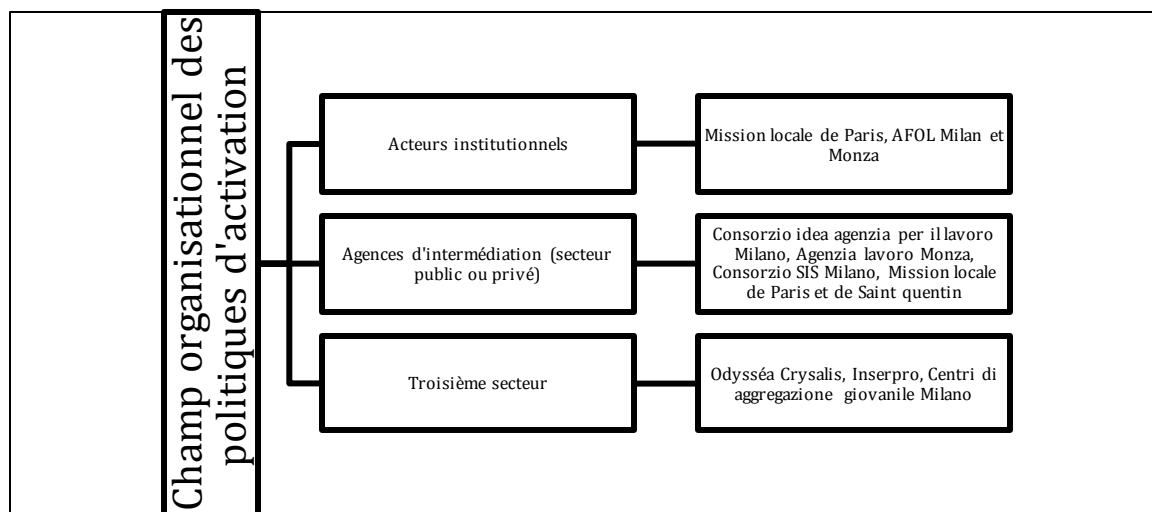


Figure 10-Champ organisationnel des politiques d'activation (les acteurs interrogés)

3.3.1 Stratégies institutionnelles

3.3.1.1 Les agences AFOL de Milan et de Monza

L'agence de la Formation, de l'Orientation et de l'Emploi (A.F.O.L.) est un service public mis en place par la province de Milan au moment des réformes du marché du travail des années 2000. Elle représente le reflet opérationnel de la loi 59/97 et du Décret législatif 469/97 relatifs à la mise en place des services publics de l'emploi et

des politiques actives. Les principes inspirateurs à la base de sa création sont les suivants :

- ⇒ Approche intégrée des services en matière de politiques de formation professionnelle et d'emploi ;
- ⇒ Coopération entre Province et communes pour la gestion intercommunale des services de l'emploi ;
- ⇒ Approche territoriale pour la construction de réponses adaptées aux besoins ;
- ⇒ Gestion des services dans une logique de réseau : l'acteur public intervient dans un système d'acteurs (publics et privés) agréés et le système d'acteurs de l'éducation nationale ;
- ⇒ Soutenabilité économique : adéquation entre ressources financières et autonomie de l'offre publique des services de l'emploi ;

La création d'antennes territoriales couvrant l'ensemble du territoire de la province de Milan permet ainsi de faire converger différents services :

- ⇒ Services (pour l'emploi) administratifs et de gestion des listes de demandeurs d'emploi ;
- ⇒ Services de politiques actives
- ⇒ Services de formation professionnelle
- ⇒ Service pour la rencontre demande/offre d'emploi (mise en relation)

Avec la création de la ville métropolitaine de Milan ainsi que la prochaine disparition de la province (réforme Del Rio) l'ensemble des Agence territoriales d'A.F.O.L. (nord, nord-ouest, ouest, sud, est, centre) va être fusionné et intégré dans une seule structure centrale⁵³. Entre 2015 et 2017 nous assistons ainsi à un processus de centralisation administrative et de gestion financière contrôlée par une agence métropolitaine assurant l'harmonisation des pratiques et une uniformisation de l'offre de service sur le territoire de la ville de Milan. Le modèle organisationnel propose

53

Pour

plus

d'informations :

http://www.cittametropolitana.mi.it/export/sites/default/afolmilano/doc/AFOL_Metropolitana/2._PIANO_INDUSTRIALE_.pdf

ainsi deux logiques dominantes : centralisation administrative et autonomie des antennes territoriales.

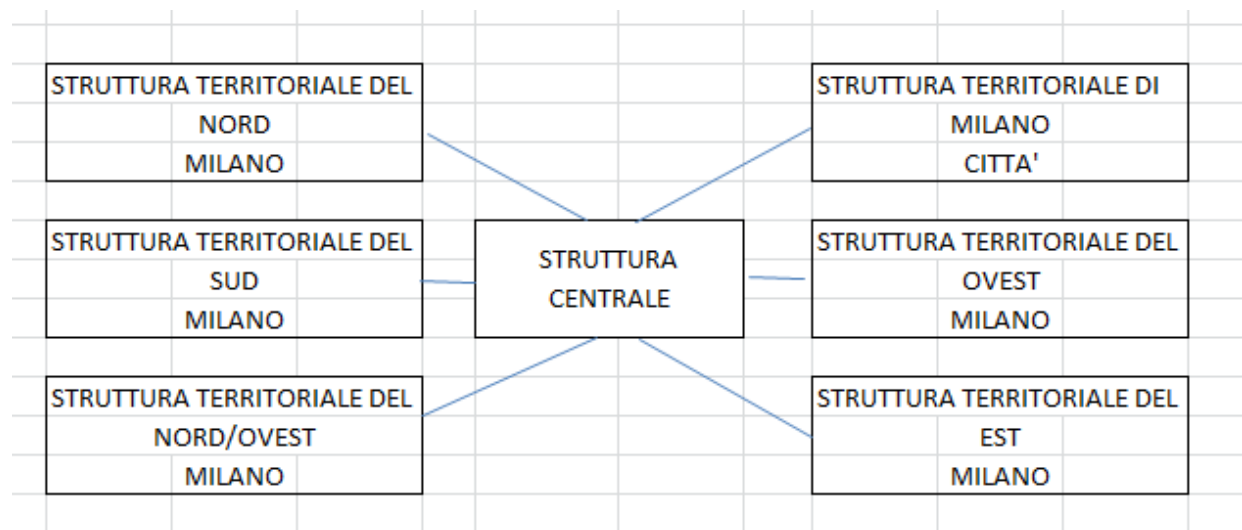


Figure 11-Modèle organisationnel AFOL Métropolitaine

En 2013, au moment de l'enquête de terrain en Italie, un processus de réagencement organisationnel des services d'AFOL est déjà entamé. Les professionnels des différentes antennes montrent leurs incertitudes par rapport à une fusion imminente causée par la création de la ville métropolitaine et à une réorganisation interne ayant comme priorité la structuration de l'offre de service autour de la priorité du retour rapide à l'emploi. L'une des premières stratégies pour entamer cette organisation est d'effacer de l'organigramme des AFOL le Pôle Orientation qui constituerait une étape supplémentaire entre le monde de la formation et l'effective mise à l'emploi :

« Comment ils nous ont présenté la réorganisation ? La nouvelle réforme Fornero⁵⁴ demande que les nouveaux services augmentent l'employabilité des personnes. La région Lombardie nous paye au résultat. Nous devons faire en sorte que tous nos efforts soient orientés vers l'occupation, l'emploi, l'employabilité. Cela suffit de perdre du

⁵⁴ Loi 28 juin 2012 N. 92 relative aux dispositions en matières de réforme du marché de l'emploi en Italie

temps avec l'orientation des gens, il faut les mettre à l'emploi rapidement » (Responsable pôle orientation, AFOL Milan).

A propos d'organigramme de la structure, le responsable du Pôle Orientation d'AFOL de Milan offre un point de vue particulier sur les logiques de réorganisation. Car il décrit l'orientation professionnelle comme une dimension du service public de l'emploi qui ne serait pas prioritaire dans une nouvelle politique d'emploi qui se dessine pour face à la crise économique (voir annexe- organigramme AFOL).

Du point de vue de l'administration le choix d'effacer le Pôle Orientation de l'organigramme représente un gain de temps ainsi qu'une optimisation de l'efficience interne de l'agence. Alors que du point de vue des professionnels cet ensemble de services constitue un levier pour l'activation des parcours ainsi qu'un instrument pour mettre en place une approche intégrée des différents instruments pour l'emploi et la formation professionnelle.

A Milan, le management politique du changement organisationnel amène à une simplification de l'organigramme ainsi qu'à une approche limitée du développement de capital humain (voir chapitre 5 à propos de la contractualisation et du système dotal). Le résultat du processus de rationalisation (le passage de deux à trois Pôles) est constitué par une priorité organisationnelle portant sur le développement du système dotal pour la mise à l'emploi directe et le renforcement des activités du Pôle Formation en lien avec le système scolaire. Néanmoins, dans les pratiques professionnelles d'accompagnement le Pôle Orientation est considéré comme la clé de voute qui coordonne les activités de formation et de mise à l'emploi. Pour cela, dans la nouvelle configuration organisationnelle, le risque est de créer une offre de service excluant les usagers ayant besoin d'un service d'orientation avant d'entamer toute démarche de projet professionnel.

« Le Pôle Orientation ne trouve pas de boulot pour les personnes, mais les active. Ils (la Direction générale) ont créé une sous-direction qui fait l'intégration entre le pôle formation et emploi et ils visent l'employabilité. Ils ont dit cela et ils ont simplement enlevé le pôle orientation, rien de plus. (...) Là-dedans (politiques actives) il y a seulement tout ce qui

concerne la dot, tu reproduis tous les défauts de fonctionnement sans communiquer avec le centre emploi (activité de placement à l'emploi). Le bureau stage (Formation continue) c'est l'unique bureau qui donne du boulot aux jeunes, 600 contrats par an. Le changement est de type normatif et de type économique. Nous avons fait une opération ratée en fragmentant les différentes cases. » (Responsable Pôle Orientation, AFOL Milan).

Un autre élément qui constitue un frein à la mise en place d'une approche de développement du capital humain est représenté par le manque de collaboration entre la province de milan et les services sociaux de la commune. En effet, la commune de Milan a fait le choix de ne pas se plier aux mécanismes d'agrément pour bénéficier des financements de la province. Ce qui implique aussi de créer des services pour l'insertion sociale et professionnelle des populations les plus fragiles (immigrés, jeunes, familles monoparentales) qui ont des difficultés à rentrer dans la logique du placement rapide à l'emploi proposée par AFOL. De fait, il existe un cloisonnement géographique et politique qui peut être à la base d'une séparation nette entre politiques sociales, de l'emploi et de la formation. La suppression du Pôle orientation ainsi que la création du pôle « *politiques actives* » (où convergent tous les instruments de contractualisation avec les jeunes⁵⁵) participent à cette approche de placement rapide à l'emploi. Dans cette configuration organisationnelle toute activité liée à la construction des étapes intermédiaires entre l'élaboration d'un projet professionnel et l'effective insertion est sous-traitée ou déléguée à d'autres acteurs à travers le système d'agrément. Il s'agit donc d'un système de services pour l'emploi qui subit des pressions financières liées au taux de placement des usagers dans le marché de l'emploi. Cela amènerait AFOL à opérer un écrémage des publics afin de respecter les résultats attendus de placement vers l'emploi.

« La ligne directrice est la suivante : le marché décide. Si t'est capable de rester sur le marché tout va bien. Ce n'est pas vrai qu'on est tous costaux et équipés dans la même mesure. Cette pression au changement augmente quand ce n'est plus pour le service mais pour le

⁵⁵ Il s'agit des instruments comme la *Dote Lavoro* ou *Talents at work*, voir chapitre 5.

résultat que nous sommes payés. Cela c'est la fin de nos politiques d'insertion. (...) Les dernières dots ne suffisent pas pour assurer le minimum d'accompagnement et ensuite il y a un système de primes par personne occupée, donc qu'est-ce que tu fais ? Tu paris sur les personnes. Tu prends 10 personnes et tu espères qu'il y ait au moins une personne qui sort vers l'emploi. Ce système est un système excluant. Je choisis les usagers. Il s'agit d'écramage, je prends les profils les plus employables. Et les autres ? Ce sont des perdants. Et qu'ils restent perdants !!! C'est le système » (Responsable pôle orientation, AFOL Milan).

En Lombardie le modèle d'activation des politiques de l'emploi est traduit par une mise en concurrence entre acteurs et le retrait de l'acteur public. Il s'agit donc d'une restructuration des services publics de l'emploi qui transfère au marché la responsabilité de régulation des rapports entre employeurs et demandeurs d'emploi.

3.3.1.2 Missions locales de Paris et de Saint-Quentin en Yvelines

Les services des Mission Locales sont spécifiquement adressés aux jeunes (16-25 ans) d'un territoire donné. Ils prévoient une méthode d'accompagnement social et professionnel basée sur une *approche globale* (Schwartz, Labbé et Collectif, 2007) visant à décortiquer les différentes dimensions des besoins (santé, logement, emploi, etc.). Elles interviennent dans les champs suivants :

- ⇒ Accompagnement à la définition du projet professionnel ;
- ⇒ Accès à une formation professionnelle ;
- ⇒ Recherche d'emploi et intégration dans l'entreprise ;
- ⇒ Information sur la santé et l'accès aux soins ;
- ⇒ Recherche d'un hébergement et accès à un logement autonome ;
- ⇒ Accès aux droits, participation citoyenne, accès aux activités culturelles, sportives et de loisirs ;

Le réseau des missions locales en France est caractérisé par une grande hétérogénéité et un grand degré d'autonomie. Dans son rapport d'octobre 2010⁵⁶, l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) posait le constat suivant : « *Les difficultés propres des missions locales, liées à l'hétérogénéité de leurs activités, à leur statut et à leur gouvernance très décentralisée, appellent une redéfinition de leur positionnement (...). Le réseau des missions locales n'a pas évolué dans son organisation et sa gouvernance, malgré un rôle accru confié par l'État (...). Les missions locales sont hétérogènes en termes de couverture territoriale, d'activité et de moyens (...) également hétérogènes dans leur taille, leur activité et leurs moyens* ».

Différentes pressions au changement investissent le réseau des missions locales. Une stratégie française pour faire face à la demande européenne de mettre en place des services intégrés pour l'emploi des jeunes est élaboré dans le texte « d'accord-cadre sur le partenariat renforcé entre Pôle emploi et les missions locales »⁵⁷ (signé le 10 février 2015). Dans ce cadre les missions locales sont intégrées dans le système des services publics de l'emploi et devraient intervenir, en complémentarité avec l'offre de service de Pôle Emploi, pour l'accompagnement professionnel des jeunes. Elles devraient aussi élaborer un projet local de coopération avec Pôle Emploi afin de :

- ⇒ Elaborer un diagnostic local partagé portant sur les besoins des jeunes ;
- ⇒ Garantir la connaissance réciproque des offres de service et pouvoir mettre en œuvre l'offre de service partenariale ;
- ⇒ Créer les conditions d'accès pour mettre à disposition de manière réciproque les prestations, mesures et offres de formation et organiser les passerelles entre les opérateurs ;
- ⇒ Co-construire un plan d'actions en direction des jeunes et des entreprises en cohérence avec les orientations nationales (alternance, prescription des contrats aidés, événement emploi...) ;

⁵⁶ Pour plus d'informations : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/104000523.pdf>

⁵⁷ Pour consulter le document : http://www.unml.info/assets/files/actualies/representation-du-reseau/2015/accord-cadre_1.pdf

Les missions locales doivent ainsi apprendre des nouvelles manières de travailler et s'approprier de nouvelles compétences pour la restructuration de leurs services. Le développement local des activités d'accompagnement vers l'emploi ainsi que la programmation territoriale avec Pôle Emploi s'imposent comme des leviers de changement organisationnel et professionnel. Dans ce contexte la mission locale de Paris affiche une réorganisation des services ayant l'objectif de la territorialisation des politiques des jeunes en accord avec les orientations de la mairie de Paris (voir chapitre 3 sur la programmation territoriale).

« J'ai été recruté pour gérer la fusion des missions locales de Paris et la création d'une structure centralisée. La volonté politique de Bruno Julliard, ancien adjoint, était de ne pas avoir cinq politiques d'insertion pour les jeunes sur la ville⁵⁸, mais d'avoir une politique parisienne. Il fallait réorganiser en tenant en compte l'histoire de la ville et tenant en compte une action locale. Chaque mission locale travaillait toute seule dans son coin, avec des stratégies et des logiques différentes. Les principaux financeurs sont intervenus pour harmoniser les pratiques. Les logiques d'arrondissement : cela ne signifie pas qu'on s'adapte pas aux logiques de territoire » (Directeur de la mission locale de Paris).

En 1982⁵⁹ la création des missions locales constitue un des premiers actes de la décentralisation. A partir de cette date une période d'effervescence sociale se crée autour des missions locales (entendues comme espace d'expérimentation et d'innovation sociale) ainsi que de leurs projets de territorialisation des politiques d'insertion des jeunes. Dans le cas de la capitale française, leur constitution demande une implication des élus locaux dans l'organigramme et, donc, des marges de manœuvre élevées pour les maires d'arrondissement de la ville. Dans ce contexte les missions locales prennent ainsi origine d'une dialectique entre la Commune de Paris et l'Etat central et mettent en place des modalités d'intervention dépendantes des volontés politiques locales, souvent en désaccord avec les orientations de la mairie centrale. Cela cause une fragmentation des politiques locales d'insertion des

⁵⁸ Correspondant aux cinq missions locales présentes avant la réorganisation

⁵⁹<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006069325&dateTexte=20100727>

jeunes ainsi qu'une différenciation des modalités de prise en charge en fonction des orientations des mairies d'arrondissement. Dans cette dialectique entre politiques centrales et locales, l'harmonisation des pratiques professionnelles d'accompagnement devient le *leitmotiv* des politiques d'insertion. Différentes structures sont confrontées avec cette injonction à l'harmonisation qui est souvent pratiquée de telle manière :

- ⇒ Constat sur le fonctionnement des différentes antennes de l'organisation ;
- ⇒ Analyse des compétences internes et des cultures professionnelles ;
- ⇒ Repérage des bonnes pratiques en termes de résultats atteints ;
- ⇒ Mises-en place d'un système d'information et de saisie des données d'activité ;
- ⇒ Instrumentation efficace pour l'atteinte des objectifs d'accompagnement ;

Le processus de fusion des missions locales de Paris et le renforcement d'une structure centralisée est confronté à plusieurs réalités territoriales et de management. Les différences de méthodes en termes de management, de gestion de ressources humaines et de mise en place des politiques d'insertion des jeunes constituent un indicateur intéressant de l'hétérogénéité des missions locales.

« Tout est dans le management, les directeurs des antennes. Dans la première antenne nous retrouvons quelqu'un qui a passé toute sa carrière en mission locale. Un deuxième directeur est issu d'un foyer d'hébergement pour les jeunes travailleurs et il applique une approche assez pédagogique et formative. Nous avons aussi un ancien chef d'entreprise avec un personnel installé depuis longtemps et qui ne connaît pas la mission locale et a du mal à changer les pratiques. D'une manière générale dans le nord on a un cadre dynamique, gouverné par un ancien chef d'entreprise. Nous retrouvons une approche d'accompagnement centrée sur l'emploi. Ce territoire s'organise comme un service public de l'emploi. On a développé des postes spécifiques sur l'emploi la formation et la mise en relation avec les entreprises. Alors que dans le sud de Paris nous retrouvons une approche

paternaliste des missions locales des années 1980. A l'est nous avons des méthodes très managerielles » (Directeur de la mission locale de Paris).

Dans un processus de changement organisationnel la question de l'identité et du sens des actions de système représente un enjeu majeur. Le cas de la Mission locale de Paris présente un processus de réorganisation confronté non seulement avec la fragmentation territoriale des pratiques d'intervention mais aussi avec une pluralité de principes de management entre approche pédagogique de l'accompagnement et approche workfare. L'identité organisationnelle de la mission locale se joue dans la redéfinition de son action vis-à-vis de trois acteurs clés : l'administration politique, les professionnels et les usagers. En résumé elle doit être capable d'articuler les objectifs fixés par l'Etat sur le placement à l'emploi des jeunes avec les approches traditionnelles d'insertion. Les marges de manœuvre, et donc la possibilité de concilier deux approches apparemment en opposition, se construisent dans la mise en place de projets ou dispositifs dédiés au placement à l'emploi ou à la mise en relation directe avec les entreprises. Les thématiques d'intervention secondaire sont considérées comme des freins périphériques à l'emploi et donc traitées en faisant appel à des prestataires de service ou à des structures spécialisées.

3.3.2 Dynamiques professionnelles

L'aveuglement institutionnel des services de l'emploi et la spécialisation de l'offre de service sont à l'origine d'initiatives et de dynamiques professionnelles qui échappent à la connaissance des organisations publiques. Nous proposons ici d'analyser l'activité de deux structures d'insertion qui collaborent avec les services publics de l'emploi afin de recomposer les méthodes d'accompagnement global à travers un travail en complémentarité avec l'institution.

3.3.2.1 Les centres d'agrégation des jeunes

« Nous sommes en train d'élaborer une convention avec AFOL. C'est un moment de difficulté pour eux et nous sommes en train d'attendre la directive pour la convention et collaborer d'une manière opérationnelle. AFOL pourrait s'occuper de la partie administrative des parcours d'insertion et nous, on pourrait intervenir dans la partie de tutoring et évaluation. Ils n'ont pas de personnel suffisant pour suivre les jeunes. Ils sont très intéressés, ils nous voient comme une ressource. Ils sont intéressés à nos compétences, nous connaissons les jeunes, nous savons comment interagir avec eux » (Educatrice sociale Centro di aggregazione giovanile Piamarta, Milan juillet 2013).

Les centres d'agrégation des jeunes (CAG) en Italie sont des structures dédiées à la prévention et à la lutte contre l'exclusion et la délinquance. Ils s'adressent à des jeunes entre 6 et 18 ans et, dans la ville de Milan, ils sont historiquement liés à certains instituts de formation professionnelle. Dans l'extrait ci-dessus une éducatrice argumente l'ouverture d'un « guichet emploi » au sein du CAG et explique le travail informel qui est réalisé avec AFOL afin de repérer les jeunes à risque d'exclusion ou de décrochage scolaire et leur proposer des activités de stage ou de retour vers la formation.

« Je fais un entretien pour comprendre la situation du jeune et ensuite répondre. On peut lui proposer. Le guichet est lié soit à la recherche active d'emploi soit à l'orientation. Nous avons beaucoup de cas de décrochage scolaire, nous essayons de comprendre si on peut retourner à l'école, nous avons des jeunes diplômés aussi. Nous avons activé avec AFOL des stages formatifs, nous avons pris contact avec le CELAV, nous avons une réunion pour la borsa lavoro. Cela dépend des exigences des jeunes » (Educatrice sociale Centro di aggregazione giovanile Piamarta, juillet 2013).

Nous pouvons observer un processus de mimétisme dont le CAG est protagoniste. Afin de s'assurer la survie économique cette structure intègre de nouvelles compétences dans le champ de l'intermédiation vers l'emploi et commence à s'approprier d'un langage portant sur les techniques de recherche active d'emploi.

Au moment de l'enquête le travail informel mené entre AFOL et le CAG porte sur l'éloignement entre mondes institutionnels et réalités de vie des jeunes.

« Il s'agit d'un projet expérimental. Nous facilitons les parcours et nous essayons de rapprocher les jeunes avec les institutions. Souvent il n'y a pas la capacité de prendre contact d'une manière autonome avec une institution qui propose un stage » (Educatrice sociale Centro di aggregazione giovanile Piamarta, juillet 2013).

Afin de mettre en place et d'animer le guichet empli certains éducateurs du réseau des CAG de Milan suivent une formation portant sur les métiers de l'orientation professionnelle et apprennent les méthodes d'accompagnement vers l'emploi. Cela implique une forte tension entre l'identité professionnelle et de nouvelles compétences censées compléter les professionnalités des éducateurs. Dans un contexte de crise économique les CAG trouvent de nouvelles sources de financements et de partenariat et sont ainsi amenés à rentrer dans le champ organisationnel des acteurs liés à l'accompagnement professionnel. Afin de travailler avec AFOL ils mettent en avant les compétences suivantes :

« Tout d'abord les compétences à niveau éducatif dans le monde juvénile, c'est à dire la capacité de raccrocher les jeunes, les accompagner à travers des instruments relationnels, des jeunes décrocheurs, cumulent différentes difficultés, problématiques, il faut les suivre sous différents points de vue. Ils viennent aussi d'autres CAG, il y a cette compétence, le discours de réseau, le CAG est inséré sur le territoire, nous sommes faibles sur la relation avec les entreprises. Mais nous avons du réseau dans le territoire, donc la possibilité d'insérer les jeunes dans différents espaces, parcours qui ne sont pas nécessairement professionnels, mais aussi d'orientation » (Educatrice sociale Centro di aggregazione giovanile Piamarta, juillet 2013).

L'intervention des CAG permet de compléter les fonctionnements institutionnels d'acteurs comme AFOL et permet de reconstruire le lien avec les jeunes à risque d'exclusion.

3.3.2.2 Les espaces dynamiques d'insertion

Les pressions vers le placement à l'emploi amènent les missions locales à chercher des stratégies de contournement pour à la fois respecter les objectifs de résultats et l'idéologie de l'approche globale (Schwartz et Labbé, 1982).

« J'ai été recrutée un peu pour ça, pour essayer de faire une synthèse et répondre bien aux objectifs de l'état, notre principal financeur. Pour appliquer les politiques de l'emploi et en même temps faire que l'organisation fonctionne. Si on respectait toutes les consignes de l'état on ne marcherait plus. Notre plus-value est d'intervenir autour des jeunes sur des dimensions qui ne relèvent pas directement de l'emploi. En même temps nous avons des injonctions concernant l'emploi. La thématique Emploi aujourd'hui elle nous bouffe la vie » (Directeur de la mission locale de Paris).

Encadré 6- Espaces dynamiques d'insertion

Ce dispositif,⁶⁰ né en 1997 et dédié à la resocialisation des jeunes confrontés à de lourdes difficultés sociales par l'acquisition de savoirs de base et la mise en œuvre d'un suivi individualisé, vise deux objectifs fondamentaux :

- Identifier et lever les principaux obstacles qui freinent ou compromettent l'insertion professionnelle des jeunes en mobilisant les ressources et le réseau de partenaires de l'EDI (hébergement, santé, aspects administratifs, juridiques et financiers, formation, emploi...) ;
- Favoriser l'acquisition et le développement de savoir être, des compétences transversales, notamment personnelles et sociales, nécessaires à l'insertion afin d'amener les jeunes à adhérer aux contraintes et aux exigences d'un organisme de formation classique et / ou d'un employeur.

⁶⁰<http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/wiki/econnaissances/view/Pages-Associatees/AvenirJeunesundispositifetapprentissageinnovantquicapitalise15ansdepolitiqueregionaleedinser tion>

Mis en œuvre par des structures associatives, il s'adresse à un public âgé de 16 à 25 ans, qui ne parvient pas à accéder ou à se maintenir au sein des dispositifs d'insertion dits classiques, en raison de difficultés personnelles ou sociales. Ce public peut être orienté vers les EDI par les missions locales, les travailleurs sociaux, les Clubs de Prévention, les structures relevant de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, particulier associatives, œuvrant auprès de ce public (CNFPT, s. d.).

De nouveaux réseaux de coopération existent depuis la mise en place du dispositif avenir jeunes en ile de France et peuvent garantir, dans certains cas, à un double suivi effectué par la mission locale (de Saint Quentin en Yvelines dans notre cas) et l'Espace Dynamique d'insertion. La plus-value de cette structure particulière est constituée par le manque d'objectifs de placement vers l'emploi et par un portefeuille restreint d'usagers : « nous n'avons pas d'objectifs emploi à atteindre, alors que sur 115 jeunes 40 % de sortie positive, peut-être c'est la force de odysée, c'est pour cela que je suis là depuis 5 ans ». L'existence de ces structures montre une prise de conscience institutionnelle par rapport à la problématique d'une approche globale qui est souvent oubliée par les missions locales et montrerait la tendance à garantir un suivi personnalisé et pour un nombre limité de jeunes par an. Il s'agit de structures fonctionnant à travers des logiques pédagogiques et de reconstruction du lien social qui sont souvent amenées à traiter les problématiques des jeunes dans l'urgence : « La faiblesse, nous sommes polyvalents, a un moment donne vous ne savez plus en quoi vous êtes compétent, vous pouvez être psychologue, infirmier. Les conseillers de la mission locale, ils sont en entretien perpétuel, ils ne disposent pas de leur temps, ils sont dans leurs bureaux en contacts avec les partenaires. Moi je suis en contact quotidien avec le jeune, je peux m'apercevoir de toutes les problématiques du jeune⁶¹ ».

⁶¹ Dans le chapitre 5 nous traitons les réseaux cachés de protection en lien avec les nouveaux instruments de contractualisation.

3.4 Conclusions

Comme nous l'avons vu l'objectif ambitieux de la Commission Européenne⁶² est de reformer les services publics de l'emploi en leur attribuant les missions suivantes :

- ⇒ Faciliter l'accès au marché de l'emploi (local, national ou européen) en coordonnant différents services en directions des demandeurs d'emploi et des employeurs. Pour ce faire ils peuvent déléguer aussi les opérateurs privés de placement et de sélection du personnel et prendre un rôle de contrôle et d'évaluation ;
- ⇒ Développer les compétences des demandeurs d'emploi afin de combler la distance entre l'offre et la demande (*skill miss match*) ;
- ⇒ Protéger les individus de l'exclusion du marché de l'emploi et accompagner dans la recherche active.

Le modèle européen d'activation des politiques de l'emploi est ainsi à l'issue d'un processus de transformation générale des services publics. Ils doivent assurer la construction des conditions pour une *société fondée sur la connaissance* et garantir une approche intégrée pour l'insertion dans la vie sociale active. La construction institutionnelle de parcours d'insertion des jeunes est caractérisée par un processus de changement commun entre France et Italie :

⁶² Dans cette section le lecteur trouve un tableau conceptuel des SPE élaboré à partir du document : European Commission, The role of the public employment services related to Flexicurity, in the European Labour Market, VC/2007/0927, Mars 2009, chapitre 3. Document disponible : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102>

- ⇒ L'abolition du monopole public du placement amène de nouveaux opérateurs privés de placement à rentrer dans le champ de l'accompagnement vers l'emploi. Le rôle des acteurs publics devrait être de coordonner des acteurs de nature différente en définissant les champs de compétences des uns et des autres ;
- ⇒ Deux agences nationales s'imposent pour proposer une nouvelle approche intégrée des politiques de l'emploi et de la formation et maîtriser la complexité de réseaux d'acteurs publics et privé : ANPAL (Italie) et Pôle Emploi (France) ;
- ⇒ Avec la modification du Titre V de la constitution italienne certaines compétences ont été confiées aux régions sans pour autant leur attribuer les moyens nécessaires pour les réaliser ; cela a constitué une source de conflit. L'agence ANPAL devrait avoir le devoir de centraliser la gestion des politiques de l'emploi et d'instituer un système harmonisé pour les prestations liées à la situation du chômage ;
- ⇒ Le recours à la méthode du contrat (ou du pacte en Italie) pour que le parcours d'insertion soit *débattu librement* entre conseiller en insertion et demandeur d'emploi ;
- ⇒ La question de l'évaluation représente un enjeu qui n'est pas encore résolue dans les deux pays. La problématique étant l'évaluation des impacts des mesures sur leurs bénéficiaires ;

3.4.1 Les apports de la comparaison

Les politiques d'insertion des jeunes évoluent dans un champ organisationnel en transformation à cause de différents facteurs de changement. Comme nous l'avons vu, en France et en Italie la reconfiguration des politiques de l'emploi modifie les parcours d'insertion des jeunes à cause : 1. Du processus de décentralisation ; 2. De la construction de systèmes de coopération et concurrence entre acteur public et privé ; 3. De la question non résolue de l'évaluation des politiques d'insertion.

A partir des années 2000 ces éléments changent la manière de financer l'insertion professionnelle des jeunes en France. La loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005 (tableau 23) représente un pas décisif pour le virage des politiques d'insertion. Non seulement le Contrat CIVIS (Contrat d'insertion dans la vie sociale)

est introduit avec l'objectif de renforcer le placement à l'emploi des missions locales, mais aussi l'entrée des opérateurs privés de placement bouscule le champ de l'accompagnement professionnel. En 2009 le Plan Espoir Banlieue prévoit la mise en place du Contrat d'Autonomie. Le choix politique est d'attribuer la gestion de ce dispositif à des agences privées d'intermédiation. Pour cette raison l'étude de la réorganisation des politiques d'insertion des jeunes en France est vite confrontée avec la thématique d'un champ organisationnel et professionnel fracturé entre acteurs traditionnels et acteurs novateurs. La rencontre de cultures et de philosophies professionnelles différentes sur l'insertion des jeunes dans la vie sociale active peut être source de conflit ou de controverse

Nous avons proposé une grille d'analyse pour comprendre le changement organisationnel des services publics de l'emploi à partir de trois dimensions : 1. les logiques dominantes ; 2. Le management politique du processus ; 3. Le fonctionnement de l'offre de service. L'étude de cas italien est caractérisée par une centralisation administrative et un renforcement de l'autonomie des antennes territoriales d'AFOL. Le service public serait entendu comme le centre de gestion administrative de toute activité d'insertion et confierait les activités d'accompagnement et de prise en charge des publics à d'autres acteurs à travers le système d'agrément. Les études de cas français montrent des logiques de réorganisation fondées sur l'harmonisation des pratiques professionnelles d'accompagnement et la mise en relation avec les entreprises du territoire. Une inquiétude importante est exprimée par rapport à la différenciation des pratiques d'intervention qui représenterait une menace pour l'égalité des services rendus. Concernant le management politique du processus de réorganisation l'étude de cas de Milan et de Monza présentent deux lignes de conduite différentes. Les services de l'emploi de Milan sont ainsi caractérisés par une forte séparation avec les services sociaux de la commune qui amène à construire des parcours d'insertion faiblement intégrés.

Du côté français la mission locale de Paris est caractérisée par un management politique de la réorganisation visant la rationalisation des dépenses. L'objectif étant de fusionner les 5 missions locales de la ville pour former une unique structure. Au niveau de la mission locale de Saint-Quentin-en-Yvelines le management politique

prévoit un renforcement, en termes de ressources financières et humaines, a niveau intercommunal.

3.4.2 Pistes d'action pour le *policy making*

Le Parlement et le Conseil européen⁶³ proposent une stratégie de réorganisation des services publics de l'emploi portant sur de nouvelles modalités coopération. Celles-ci devraient faire face aux mutations rapides du marché de l'emploi à travers un modèle « *d'organisations en constante adaptation* » en suivant les principes suivants :

- ⇒ Être attentif au volet « demande » du marché ;
- ⇒ Adopter une fonction de pilotage grâce à coopération et partenariats ;
- ⇒ Mettre en place des actions centrées sur les compétences ;
- ⇒ Entreprendre une activation aux résultats durables ;
- ⇒ Améliorer les carrières.

De cette manière l'Union Européenne fixe des objectifs de convergence pour les pays membres et donne une configuration aux services de l'emploi afin de faire face à un marché de l'emploi post-industriel (Laville et Mingione, 1999).

A Milan, le management politique du changement organisationnel amène à une simplification de l'organigramme ainsi qu'à une approche limitée du développement de capital humain. Le processus d'activation est fondamentalement traduit par un choix organisationnel de simplification de l'organigramme. Pour cela, dans la nouvelle configuration organisationnelle, le risque est de créer une offre de service excluant les usagers ayant besoin d'un service d'orientation avant d'entamer toute démarche de projet professionnel.

En France, les politiques d'insertion des jeunes sont directement portées par les missions locales. Le processus de réorganisation les amène à s'intégrer dans le système des services publics de l'emploi. Elles devraient intervenir, en complémentarité avec l'offre de service de Pôle Emploi afin de :

⁶³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32014D0573>

- ⇒ Elaborer un diagnostic local partagé portant sur les besoins des jeunes ;
- ⇒ Garantir la connaissance réciproque des offres de service et pouvoir mettre en œuvre l'offre de service partenariale ;
- ⇒ Créer les conditions d'accès pour mettre à disposition de manière réciproque les prestations, mesures et offres de formation et organiser les passerelles entre les opérateurs ;
- ⇒ Co-construire un plan d'actions en direction des jeunes et des entreprises en cohérence avec les orientations nationales (alternance, prescription des contrats aidés, événement emploi...) ;

Les missions locales doivent ainsi apprendre des nouvelles manières de travailler et s'approprier de nouvelles compétences pour la restructuration de leurs services. Le développement local des activités d'accompagnement vers l'emploi ainsi que la programmation territoriale avec Pôle Emploi s'imposent comme des leviers de changement organisationnel et professionnel.

Deuxième partie : Dynamiques professionnelles, adaptations locales et trajectoires

4 Politiques d'insertion et instruments de contractualisation

Les recherches sur les métamorphoses des politiques sociales (Castel, 2003 ; Handler, 2003) montrent le passage d'une *citoyenneté comme statut*, entendue comme le cadre normatif dans lequel les citoyens sont destinataires de prestations définies sur la bases d'*entitlements*, de type universaliste ou catégoriel, à une *citoyenneté comme contrat* qui tend à attribuer le statut de sujets actifs et engagés dans un parcours individualisé. La question du contrat social (Donzelot, Mével et Wyvekens, 2003 ; Rosanvallon, 1998) concerne donc l'évolution des formes d'individualisation (Muller, Barbier et Bresson, 2012) des politiques de protection sociale et de flexibilisation des parcours biographiques.

Dans le modèle social européen la question du contrat prend différentes formes en fonction de la variété de paradigmes ou régimes qui gouvernent les politiques actives de l'emploi (Esping-Andersen, 1990 ; van Berkel et Borghi, 2007 ; Paolo R. Graziano, 2012 ; Hall et Soskice, 2001). Concernant les politiques sociales d'insertion des jeunes l'Union Européenne propose une stratégie pour donner une forme précise aux modalités de contractualisation ainsi qu'aux parcours de transition vers l'âge adulte. Dans la première partie du présent chapitre (section 5.1) nous présentons le modèle de contractualisation proposé par la garantie jeunes. D'après notre hypothèse de travail il s'agit d'une stratégie de contractualisation fortement structurée par une double tension entre une approche de *workfare* centrée sur la responsabilité individuelle de l'insertion et une *approche par les capacités* impliquant une responsabilité publique et une forte dépense sociale.

Dans la deuxième partie il est question de discuter la *définition de la situation* (Goffman, 1996) véhiculée par les dispositifs d'insertion. Pour cela nous proposons l'analyse des matrices (Bifulco et Vitale, 2006) et des fonctionnements de dispositifs de contractualisation (section 5.2). A travers une approche des instruments de l'action publique (Lascoumes et Le Gales, 2007) nous montrons les critères

professionnels qui justifient l'activité de contractualisation ainsi que les pratiques d'activation dans les cadres normatifs et cognitifs de certains dispositifs.

Dans la suite de la thèse nous montrerons les écarts, les zones d'incertitude, qui se construisent dans l'interaction entre dimension normative et dimension pratique des dispositifs. Face à des dispositifs d'insertion qui imposent la logique dominante du placement rapide vers l'emploi comme solution pour toute problématique liée à l'insertion sociale et à la transition vers la vie adulte les professionnels mettent en place des stratégies particulières de contractualisation. Et ils montrent la nécessité d'une approche pédagogique visant à compléter les politiques sociales d'insertion des jeunes. La stratégie du réencastrement (Laville, 2008) vise à éviter la réduction de l'insertion professionnelle à une activité de placement de la personne dans le marché de l'emploi.

4.1 L'activation des parcours d'insertion

Dans les politiques de l'emploi l'activation des parcours d'insertion est une notion polysémique (Barbier, 2002). Elle participe au changement du rôle des intervenants sociaux en leur attribuant une variété de missions dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques sociales (Armingeon et Bonoli, 2006 ; Eichhorst et Konle-Seidl, 2008). La proximité avec l'utilisateur permettrait d'adapter la réponse institutionnelle à la variété des besoins. Pour cette raison les professionnels intervenant auprès du public prennent une place incontournable dans la définition opérationnelle de l'activation (van Berkel et Borghi, 2007 ; Newman, 2007). Ils construisent l'activation des parcours d'insertion comme un « lien dynamique et explicite entre le social et les politiques du marché de l'emploi qui implique une nouvelle conception du soutien au revenu, de l'assistance et des politiques de protection sociale en termes d'efficacité, d'égalité et de qualité du travail salarié » (Barbier, 2002). Dans ce cadre l'activation des politiques ne constitue pas seulement le changement du positionnement de l'utilisateur face aux institutions de protection sociale (d'un rôle passif à un rôle actif), mais il signifie aussi un changement des pratiques professionnelles d'intervention auprès des publics en difficultés.

Les politiques de jeunesse sont fortement impactées par ce paradigme d'activation qui transforme les liens entre protection du salariat et assistance de personnes en

marge des régimes traditionnels de protection. La tension causée par un paradigme ambivalent amène à construire un cadre de policy difficilement lisible pour les *professionnels de terrain* (ou street level bureaucrats) qui devient l'expression du conflit entre acteurs orientés économiquement, inspirés par les solutions du marché, et les acteurs orientés socialement, qui cherchent le compromis entre les leviers de la cohésion sociale et la croissance économique (Palier et Guillén, 2004). Dans ce conflit idéologique la notion d'inégalité sociale peut se voir attribuer différentes significations qui influencent la structuration de politiques de cohésion sociale. En effet, les inégalités peuvent être interprétées soit comme une source de menace pour l'ordre social et développer ainsi des politiques de type sécuritaire ou, au contraire, elles peuvent constituer *un terrain fertile pour créer un tissu social capable de supporter les différences* (De Leonardis, 2003).

Il en suit que l'activation, en tant que modèle d'action publique qui construit de nouvelles modalités de cohésion sociale, peut être interprétée de différentes manières. Tout d'abord elle prend la forme de participation au marché du travail, d'une manière volontaire ou obligée. La cohésion sociale se construit ainsi à travers un processus d'insertion dans le marché de l'emploi qui demande à l'individu de s'activer pour trouver une place. Elle peut prendre aussi la forme de responsabilisation individuelle pour laquelle les conditions de bien-être sont directement liées à la condition d'autonomie vis-à-vis de la protection publique. Dans un régime libéral elle peut aussi être interprétée comme liberté de choix du citoyen en tant que consommateur de services. Enfin, elle peut prendre la forme de participation aux choix publics ou d'auto-organisation de communautés locales visant la valorisation des ressources et l'empowerment des citoyens pour résoudre des problèmes d'ordre public (van Berkel et Borghi, 2008 ; De Leonardis, 2003 ; Bifulco et Vitale, 2006).

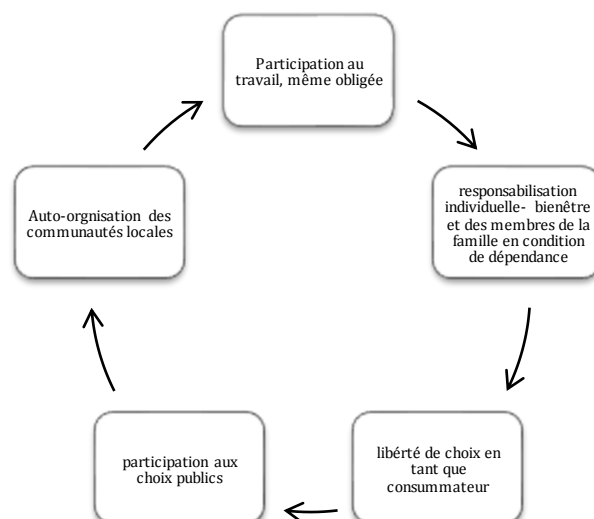


Figure 12- Interprétations de l'activation

Les professionnels intervenant dans l'accompagnement des jeunes vers l'emploi doivent ainsi intégrer un vocabulaire hétérogène concernant la configuration des droits sociaux dans un espace européen, national et local (Ferrera, 2005). Ils doivent ainsi garantir des supports d'individuation capable de réaliser les projets de vie en garantissant des systèmes de protection dans un contexte d'insécurité et de dépendance sociale (Castel, 1999 ; Castel et Haroche, 2001).

Les politiques d'insertion des jeunes montrent le fonctionnement du paradigme d'activation et deviennent un laboratoire d'expérimentation des pouvoirs publics où configurer les nouvelles modalités de cohésion sociale. Pour cette raison nous proposons une analyse des politiques européennes en lien avec l'activité d'acteurs censés mettre en œuvre l'activation des jeunes au niveau local.

4.1.1 Dimension verticale. Un appel européen contre le chômage

A partir des années 1990 le modèle européen d'activation des politiques de l'emploi impacte fortement les politiques sociales d'insertion des jeunes. En effet, depuis les années 1990 la promotion de l'emploi des jeunes est intégrée dans la stratégie européenne de l'emploi et dans les années 2010 elle prend une place centrale dans l'élaboration d'Europe 2020 (Knijn et Smith, 2012 ; Lahusen, Schulz et Graziano, 2013). Les objectifs prioritaires constituent ainsi l'augmentation du taux d'emploi des personnes entre 20 et 65 ans (75% avant 2020), la réduction du taux de décrochage

scolaire, l'augmentation au 40% des personnes entre 30 et 40 ans ayant un diplôme d'études supérieures et la réduction du nombre de personnes en situation de marginalité et d'exclusion sociale.

En juin 2013 la Commission Européenne marque un tournant dans les politiques d'insertion des jeunes. La publication de l'appel à l'action contre le chômage montre l'ensemble des initiatives nationales en faveur de la jeunesse⁶⁴ et suggère des pistes de développement. Ce document énonce les suivantes mesures communes à prendre dans le champ de l'emploi et de la formation professionnelle :

- ⇒ La mise en œuvre de l'initiative Garantie pour la jeunesse ;
- ⇒ Un investissement pour les jeunes à l'aide du Fonds social européen ;
- ⇒ Une mise en œuvre accélérée de l'initiative pour l'emploi des jeunes ;
- ⇒ Un soutien à la mobilité de la main-d'œuvre à l'intérieur de l'UE avec le concours d'EURES ;
- ⇒ L'adoption de mesures consistant à encourager l'offre de contrats d'apprentissage et de stages de haute qualité et à remédier aux pénuries de qualifications afin de faciliter le passage des études à la vie active ;
- ⇒ Une accélération des réformes devant déboucher sur un véritable marché du travail européen à plus long terme ; et l'adoption de mesures visant à soutenir la création d'emplois dans l'immédiat, en particulier par les PME, et à encourager l'embauche des jeunes.

Ces mesures mettent en question le fonctionnement des services publics de l'emploi et constituent un important vecteur de changement, organisationnel et professionnel. En effet, dans le cadre du *paquet emploi des jeunes* (Avril 2012) la Commission Européenne appelle les « États membres à veiller à ce que tous les jeunes européens se voient proposer un emploi de bonne 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 ». Cet objectif de la Garantie jeunes oblige chaque pays européen à présenter un plan de mise en œuvre en précisant le rôle des

⁶⁴ http://ec.europa.eu/Europe2020/pdf/youth_fr.pdf

pouvoirs publics et des autres acteurs ainsi que les modalités de financement, de suivi et d'évaluation.

L'activation du Fonds Social Européen au profit des jeunes présente un instrument de financement pour l'élaboration et la mise en place de dispositifs d'insertion professionnelle visant l'intégration des jeunes sur le marché du travail. Par cette directive la Commission Européenne invite les pays membre à adopter le cadre financier pluriannuel du F.S.E. en demandant aux pays confrontés à un taux de chômage des jeunes particulièrement élevé de consacrer une part déterminée des financements obtenus aux priorités associées à la lutte contre le chômage des jeunes. Dans un contexte de crise économique nationale le recours aux financements du Fonds Social Européen constitue un vecteur de professionnalisation qui confronte les professionnels des politiques d'insertion à l'appropriation de nouveaux outils de suivi et d'évaluation des actions réalisées. Par ailleurs, *l'Initiative pour l'emploi des jeunes* indique la nécessité « de financer les régions enregistrant un taux de chômage des jeunes supérieur à 25 % en 2012 ». Il s'agit de l'instrument financier principal élaboré au soutien de la Garantie Jeunes dans les régions touchées par le taux des populations NEET les plus élevés et prévoit 6 milliards d'euros sur la programmation 2014-2020.

Le renforcement de la mobilité à l'aide d'EURES et du F.S.E. visant « à construire un éventail de possibilités d'emploi, d'apprentissage et de formation aux jeunes Européens » constitue un autre levier de transformation des professions intervenant dans les services publics de l'emploi. En effet, la commission appelle les « États membres à exploiter les possibilités de financement au titre du FSE et les sources nationales de financement pour promouvoir la mobilité de la main-d'œuvre à l'intérieur de l'UE et à renforcer la capacité des services publics nationaux de l'emploi à cette fin ». Les services publics de l'emploi devraient donc être en capacité d'orienter les individus dans un marché de l'emploi élargi aux pays européens et leur permettre de saisir des opportunités dans l'espace européen. Cette mesure aussi nous interroge sur le changement des professions intervenant dans les services de l'emploi et sur la manière de traduire le marché de l'emploi européen en pratique d'accompagnement professionnel.

Une autre notion fondamentale dans le discours européen contre le chômage des jeunes est l'accompagnement de la transition entre les études et la vie active. Par le biais de la Garantie Jeunes l'Union Européenne recommande aux pays membres de s'attacher à réformer leurs programmes d'enseignement et de formation professionnels (EFP) en les adaptant davantage au marché du travail. Cela devrait se faire « par un renforcement du volet d'apprentissage par le travail et en accélérant la réforme de l'apprentissage ». Cet appel accélère un processus déjà entamé en Europe portant sur l'ouverture des systèmes d'éducation et de formation vers le marché de l'emploi. Dans le plan de mise en place de la Garantie pour la jeunesse les pays membres sont censés intégrer une réforme de l'apprentissage et à mettre en réseau différents acteurs (organisations professionnelles, étudiantes, services de l'emploi, organismes chargés de la gestion des fonds de l'UE). Dans ce cadre les services de l'emploi⁶⁵ doivent être en capacité de conjuguer les exigences flexibles du marché du travail et l'offre de formation des systèmes scolaires. Concernant la France et l'Italie, *l'appel contre le chômage des jeunes* formalise plusieurs recommandations :

France	Italie
- Prendre des mesures supplémentaires pour améliorer le passage de l'école au travail par l'intermédiaire, par exemple, d'une garantie pour la jeunesse et de la promotion de l'apprentissage.	- Prendre de nouvelles mesures pour encourager la participation, principalement des femmes et des jeunes (par exemple au moyen d'une garantie pour la jeunesse), au marché du travail. - Améliorer l'enseignement et la formation professionnelle, - Garantir un fonctionnement plus

⁶⁵ Afin de mettre en œuvre les principes de ces recommandations les systèmes d'éducation et de la formation et, plus particulièrement, les services publics de l'emploi amènent les acteurs intermédiaires à acquérir de nouvelles compétences et de nouveaux instruments de contractualisation et d'accompagnement vers l'emploi des publics. Il s'agit d'un processus de professionnalisation (voir chapitre 6) qui modifie les marges de manœuvre des acteurs intermédiaires sous prétexte de leur donner la capacité de structurer les parcours d'insertion des jeunes dans le marché de l'emploi.

	efficace des services publics de l'emploi et améliorer les services de conseil et d'orientation destinés aux étudiants de l'enseignement supérieur. - Redoubler d'efforts pour prévenir l'abandon scolaire et améliorer la qualité et les résultats des écoles, y compris en revoyant l'évolution de carrière et les possibilités de développement professionnel des enseignants.
--	---

Recommandations pour l'emploi des jeunes, Un appel contre le chômage des jeunes, 2013.

La garantie jeunes intervient ainsi en suivant une logique de prévention, dans un contexte post-industriel exposé au nouveau risque sociaux (Vesan, Ferrara et Maino, 2015). Dans ce sens elle s'aligne à l'approche de l'investissement social soutenue par les institutions européennes. Elle témoigne ainsi d'une volonté européenne d'accompagner la crise sociale à travers un soutien au développement du capital humain et avec des mesures visant les tranches plus faibles de la population. Néanmoins des limites peuvent être indiquées :

- ⇒ le programme Garantie Jeunes a un faible impact sur le changement et sur les réformes des politiques sociales, de l'emploi et de l'éducation par rapport aux politiques de conditionnalités- mean test- et de rigueur financière menées au niveau européen (Heins et De la Porte, 2016) ;
- ⇒ La portée novatrice de la *garantie jeunes* est fortement remise en cause. En effet, depuis le renforcement de la crise du chômage des jeunes il est difficile de repérer un changement substantiel de politiques et de directives européennes (Lahusen, Schulz et Graziano, 2013). Pour cette raison il est difficile de construire une stratégie coordonnée et une convergence au niveau européen. La grande conséquence est celle d'une politique européenne centrée sur le développement de l'offre d'emploi (*supply-side oriented*) en

négligeant la qualité des emplois et la protection sociale des travailleurs (Negrelli, 2013 ; Vesan, Ferrara et Maino, 2015).

⇒ Le passage d'un vocabulaire centré sur la flexicurity à celui de la garantie témoigne d'une volonté européenne de recentrer le débat sur les politiques de l'emploi (Schmidt, 2008). La dimension du langage européen et de la définition de la garantie jeunes crée des attentes qui ne sont pas toujours en adéquation avec le dispositif de garantie.

Ces limites macro du dispositif garanties jeunes ont un impact sur l'élaboration et la mise en œuvre au niveau national et local. Il est donc nécessaire d'analyser la dimension horizontale de la mise en place du dispositif afin de comprendre les orientations des politiques d'insertion au niveau national et local.

4.1.2 Dimension horizontale. Conditions de mise en œuvre de la garantie jeunes

La recommandation du Conseil de l'Union Européenne du 22 avril 2013 définit la Garantie Jeunes comme « *une nouvelle initiative qui vise à lutter contre le chômage des jeunes en proposant à tous les jeunes de moins de 25 ans, qu'ils soient inscrits au chômage ou non, une offre de qualité, dans les quatre mois suivant la fin de leur scolarité ou la perte de leur emploi. Cette offre doit consister en un emploi, un apprentissage, un stage ou une formation continue et être adaptée aux besoins et à la situation de chacun* ». La recommandation donne lieu ensuite à une activité de planification nationale de la mise en place de la Garantie Jeunes et indique les objectifs de la stratégie Europe 2020⁶⁶ comme cible à atteindre. Les différentes mesures proposées dans le cadre des plans nationaux de mise en œuvre de la garantie jeunes peuvent être ainsi résumées : a) actions d'éducation et formation en vue de l'insertion sur le marché du travail ; b) services de l'emploi et programmes pour l'emploi concernant l'aide à la recherche d'emploi, la requalification professionnelle et prestations économiques en faveur de l'emploi ; et c) autres mesures actives du marché du travail. Vers fin 2013 la France et l'Italie présentent

⁶⁶ http://ec.europa.eu/Europe2020/Europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_fr.htm

leurs plans de mise en œuvre et commencent un lent ajustement des systèmes de formation professionnelle, d'orientation scolaire et d'insertion dans les marchés de l'emploi

4.1.2.1 Le cas italien. Une généralisation dans l'urgence

Etant donné la variété des recommandations de l'Union Européenne l'élaboration de la Garantie Jeunes en Italie se voit attribuer un grand nombre d'objectifs. En effet, d'après *l'appel européen contre le chômage* le système italien des politiques actives devrait :

- ⇒ Prendre de nouvelles mesures pour encourager la participation, principalement des femmes et des jeunes (par exemple au moyen d'une garantie pour la jeunesse), au marché du travail ;
- ⇒ Améliorer l'enseignement et la formation professionnelle ;
- ⇒ Garantir un fonctionnement plus efficace des services publics de l'emploi et améliorer les services de conseil et d'orientation destinés aux étudiants de l'enseignement supérieur ;
- ⇒ Redoubler les efforts pour prévenir l'abandon scolaire et améliorer la qualité et les résultats des écoles, y compris en revoyant l'évolution de carrière et les possibilités de développement professionnel des enseignants ;

En Italie la Garantie jeunes représente le levier principal de changement pour une réforme des politiques actives de l'emploi (Vesan, Ferrara et Maino, 2015). En accord avec l'Union Européenne l'objectif est de proposer aux jeunes, ni en emploi ni en formation, des opportunités de travail ou de formation professionnelle ou de stage. Elle est mise en œuvre entre 2014 et 2015 et donne un rôle essentiel aux professionnels intervenant dans les *centri per l'impiego*. L'activité de policy design est réalisée pendant la période de juin 2013 à juillet 2014. Période pendant laquelle nous assistons au changement de gouvernement, de Letta à Renzi, et qui est caractérisée par deux phases de mise en place.

Tableau 24- Mise en place garantie jeunes Italie

Étapes ⁶⁷	Exécutifs	Période	Evènements
Phase 1	Gouvernement Letta (ministre du travail Enrico Giovanni)	Juin 2013	Décret-loi 76/2013- structure de mission ; Première proposition du plan de mise en oeuvre
		De juillet à décembre 2013	Préparation du plan de mise en oeuvre
		Décembre 2013	Validation de la Commission Européenne du plan de mise en oeuvre
Deuxième phase	Gouvernement Renzi (ministre du travail Giuliano Poletti)	Avril 2014	Réforme Del Rio sur les gouvernements locaux (loi 56/2014) ; Paquet de réformes liées au Jobs Act ;
		Mi-avril 2014-Mi-juin 2014	Signature des conventions entre gouvernement central et régions finalisées à l'adoption des plans régionaux de la garantie jeunes et attribution des budgets régionaux
		Juillet 2014	La Commission Européenne valide le plan opérationnel national (PON) de l'Initiative pour l'Emploi des jeunes (IEJ)

La première phase de mise en œuvre de la garantie jeunes en Italie correspond au mandat du Président du Conseil au ministre du travail prévoyant la mise en place du plan de réalisation en suivant les recommandations européennes. Une *structure de mission* (composée par différents représentants du ministère de l'emploi, de l'INPS,

⁶⁷ Tableau élaboré par Patrick Vesan (Vesan, Ferrara et Maino, 2015)

de Italia Lavoro, UnionCamere) avec l'objectif de clarifier les phases de coordination et de partage des compétences des différents acteurs. Dans son document de programmation la *structure de mission* propose des principes opérationnels nationaux novateurs (Vesan, 2014) :

- ⇒ Système de libre adhésion et de profilage des usagers afin de mesurer la distance par rapport à l'emploi des jeunes ;
- ⇒ Un principe d'évaluation basé sur les résultats de placement à l'emploi et non seulement sur les processus d'accompagnement et de formation proposés ; des standards nationaux de rémunération sont définis pour valoriser l'activité des opérateurs intervenant et solliciter le placement à « l'emploi des plus éloignés » ainsi que le « placement en contrat à durée indéterminée » ;
- ⇒ Système d'harmonisation des dépenses afin de garantir la comparabilité des investissements dans les différentes régions ;
- ⇒ Afin de faciliter la mobilité territoriale du placement l'administration régionale doit garantir au jeune la couverture des dépenses pour bénéficier des services indépendamment de la région où ils sont fournis ;

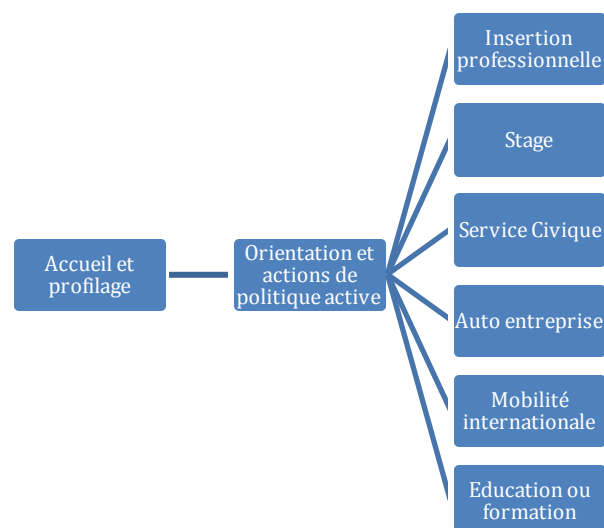


Figure 13- schéma mise services Garantie jeunes, Italie

Cette première phase est caractérisée par une harmonisation de la mise en place de la garantie jeunes puisque la *structure de mission* est censée réaliser un Plan

opérationnel national⁶⁸. Mais, à partir de la deuxième phase, entamée par le gouvernement Renzi, la mise en place du dispositif se caractérise par une déclinaison régionale. En général la stratégie du gouvernement poursuit les *embedded goal* (Vesan, 2014) suivants :

- ⇒ La Garantie jeunes peut s'imposer comme une politique qui pourrait faciliter des réformes de type structurel ;
- ⇒ Développer une stratégie de lutte à la crise du chômage des jeunes à partir d'un soutien européen ;
- ⇒ La définition d'un système commun de gouvernance de la garantie en poursuivant des principes opérationnels partagés afin d'entamer une plus large réforme des services publics de l'emploi ;
- ⇒ La création d'un système d'information unique pour le pilotage numérique des politiques actives de l'emploi.

Bien que le processus de mise en place de la garantie jeunes soit encore en cours nous pouvons repérer aussi certaines limites du dispositif. La limite principale concerne la définition du public cible. Le dispositif s'adresse à une population homogène de jeunes (Vesan, Ferrara et Maino, 2015). Alors que parmi les jeunes inactifs nous pouvons retrouver plusieurs raisons qui justifient la condition d'inactivité et qui doivent être prises en compte dans l'élaboration du dispositif. Le risque étant de coupler la notion de NEET avec les populations à risque (Yates et Payne, 2006) et de proposer une approche de mise au travail ou en formation pour des problématiques variées d'ordre social. D'autres limites concernent le manque d'un système d'évaluation de la qualité du service offert aux jeunes (voir aussi chapitre 4.2.3) ainsi que les inégalités territoriales qui influencent l'accès aux opportunités du dispositif.

4.1.2.2 Le cas français. Une expérimentation contrôlée

Concernant l'élaboration de la garantie jeunes en France le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale du 21 janvier 2013 joue un rôle central dans la

⁶⁸ Dans le cadre des Fonds européens la pistes des plans opérationnels régionaux est souvent suivies.

configuration française de la garantie jeunes. En effet, afin de répondre à la recommandation européenne portant sur un renforcement des *mesures supplémentaires pour améliorer le passage de l'école au travail*⁶⁹ la garantie jeunes prend tout d'abord une forme d'expérimentation.

Dans ce plan il est suggéré de « créer une "garantie jeunes" assurant aux jeunes les plus en difficultés des propositions d'emploi ou de formation et un soutien financier ». La mise à l'emploi ou en formation est institutionnellement et politiquement reconnue comme une solution pour l'insertion sociale des jeunes considérés à risque d'exclusion sociale. Dans le cadre de la garantie jeunes française il est donc défini clairement le public cible du dispositif ainsi que les acteurs intervenant dans une expérimentation contrôlée et centralisée. Il s'agit donc d'une orientation politique qui impose le modèle de workfare comme le moyen principal pour le traitement des certains risques liés à l'exclusion sociale. Nous pouvons repérer trois phases de mises en place.

Tableau 25- Mise en place garantie jeunes France

Etapes	Exécutifs	Période	Evènements
Phase 1	Gouvernement Jean-Marc Ayrault (Ministre du travail Michel Sapin)	21 janvier 2013	Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale prévoyant l'expérimentation de la garantie jeunes ;
		Premier octobre 2013	Publication du décret lançant l'expérimentation du dispositif dans 10 territoires pour 10 mille jeunes entre octobre 2013 et octobre 2014 ;
Phase 2	Gouvernement Manuel Valls (1)- (ministre du travail François	Juillet 2014	Montée en charge du dispositif annoncée par Manuel Valls (objectif de 100mille jeunes fin

⁶⁹ Prendre des mesures supplémentaires pour améliorer le passage de l'école au travail par l'intermédiaire, par exemple, d'une garantie pour la jeunesse et de la promotion de l'apprentissage"

	Rebsamen)		2017)
		Décembre 2014	Extension à 62 Départements annoncées par François Rebsamen
Phase 3	Gouvernement Manuel Valls (2)- (ministre du travail Myriam El Khomri)	Décembre 2015	Grâce au déploiement progressif 46 mille jeunes ont été accompagnés
		Février 2016	Myriam el Khomri annonce que 19 Départements supplémentaires rejoignent le dispositif en 2016
		Courant 2017 ?	Le projet de Loi Travail prévoit une généralisation du dispositif en 2017

L'objectif de cette expérimentation contrôlée serait une généralisation du dispositif à partir de 2017⁷⁰ et constitue un levier pour une activation des politiques sociales d'insertion ayant comme objectif la lutte contre l'oisiveté ou contre le risque d'exclusion. A différence du cas italien, le public cible est de bas niveau de qualification, issu des quartiers prioritaires et pris en charge par un ensemble d'acteurs liés au traitement de la précarité urbaine et sociale (Protection judiciaire de la Jeunesse, Protection de l'enfance, etc.). Dans ce cadre les missions locales deviendraient l'instrument de contractualisation entre jeunes et acteur public et s'engageraient à rompre l'isolement social grâce à la mise à l'emploi.

Ce modèle de mise à l'emploi ou en formation s'impose aussi aux pratiques professionnelles d'accompagnement et véhicule une vision des politiques d'insertion qui réduirait la « dimension sociale » de l'insertion. Il s'agit donc d'une politique qui mettrait en convergence différentes approches de l'insertion socioprofessionnelle en valorisant un modèle de mise à l'emploi d'abord (work first) pour traiter tout problème d'insertion d'ordre social ou professionnel.

⁷⁰ Voir projet de Loi « El Khomri »

Encadré 7- Proposition d'une Garantie jeunes dans le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

« La question de la pauvreté des jeunes se pose de manière aiguë et l'accès à l'emploi reste la meilleure voie de sortie et d'accès à l'autonomie.

Le Gouvernement s'engage à mettre en place une "garantie jeunes" visant à inscrire 100 000 jeunes en situation de pauvreté dans un parcours contractualisé d'accès à l'emploi ou à la formation, reposant sur une évolution de l'actuel CIVIS (contrat d'insertion dans la vie sociale). Le service public de l'emploi sera tenu de faire des propositions adaptées d'emploi ou de formation aux jeunes concernés, qui devront les accepter pour bénéficier d'une garantie de ressources différentielle d'un montant équivalent au RSA, intégrant un mécanisme d'intéressement.

La mesure vise les jeunes qui ne sont ni à l'école, ni en formation, ni en emploi (désignés par l'acronyme "NEET" en anglais), et en situation de grande précarité (pour la plupart en rupture familiale). Elle concernera notamment les jeunes issus de l'aide sociale à l'enfance ou en sortie d'une mesure judiciaire. Elle repose sur un engagement réciproque entre État et jeunes, à travers un contrat signé avec le service public de l'emploi (Missions locales).

Cette "garantie jeunes" sera d'abord lancée sur 10 territoires pilotes, en septembre 2013, avant d'être généralisée. L'objectif global est double : réduire l'écart entre le taux de chômage des jeunes et celui des autres actifs et lutter contre la pauvreté des jeunes ».

4.2 Les instruments de contractualisation

Notre approche d'analyse suggère que les instruments de contractualisation dans les politiques d'insertion ne sont pas neutres. Ils véhiculent une vision donnée de la réalité donc une définition de la situation d'insertion. De cette manière ils participent à la construction de *l'agency* entendue comme définition du statut de l'acteur et de l'action au sein d'un dispositif d'insertion (Bifulco et Vitale, 2006) Elle définit le rapport entre déterminisme social et libre arbitre au sein d'une politique publique et peut être entendue comme la capacité d'agir de l'individu (voir aussi chapitre 5.2.3)

en fonction des ressources et des opportunités disponibles dans un environnement donné.

Différents *critères de justice* configurent l'*agency* et l'action des intervenants (Boltanski et Thévenot, 2008 ; Vitale, Tajani et Polizzi, 2010 ; Lascoumes et Le Galès, 2012). Dans cette section du chapitre nous présentons l'action locale de mise en place de différents dispositifs d'insertion en essayant de montrer les principes inspireurs (ou matrices) qui les structurent (5.2.1). Ensuite il est question d'analyser les bases informationnelles de jugement qui désignent les informations prise en compte lorsque les intervenants cherchent à évaluer une situation sociale donnée (5.2.2). Les dispositifs obligent à sélectionner certaines informations de la réalité de vie du jeune et à suivre des critères pour établir des ordres de priorités et définir le caractère de la relation de service. En raison de ces principes différents parcours d'insertion peuvent être élaborés au sein des dispositifs d'action publique et proposer un ensemble d'opportunités et de ressources utiles pour le développement des compétences et la mise à l'emploi (5.2.3). Les limites et les frontières normatives des dispositifs d'insertion sont souvent dépassées par une activité informelle et cachée qui se réalise dans des zones grises de la contractualisation (5.2.4).

4.2.1 Principes inspireurs

En sociologie de l'action publique chaque instrument porte une dimension normative et cognitive et, pour cette raison, il répond à « une fonction axiologique en définissant les valeurs et les intérêts garantis et promus par la fonction publique » (Lascoumes et Le Gales, 2007). Il s'agit ici de présenter les principes inspireurs (ou matrices) des instruments de contractualisation qui encadrent les pratiques d'accompagnement vers l'emploi. Nous utilisons une grille de lecture qui caractérise la capacité d'agir des individus au sein des dispositifs d'insertion (Bifulco et Vitale, 2006) en fonction de différents critères de justice qui gouvernent l'appréciation de la réalité par les intervenants et qui véhiculent différentes définitions du contrat. Nous l'utilisons afin de décrire les instruments de contractualisation rencontrés et afin de rendre compte de l'ensemble de référentiels et de matrices d'action publique qui convergent dans les politiques d'insertion des jeunes.

La première matrice est liée aux critères de justice de marché (Boltanski et Thévenot, 2008) et entend le citoyen comme un consommateur libre d'acheter ses propres services et prestations de welfare. La deuxième est basée sur le critère de justice de type domestique et entend l'aide publique à travers le système de la contrepartie obligatoire et de la responsabilité individuelle vis-à-vis du système de protection collective. La troisième matrice est fondée sur un critère de justice de caractère civique qui met l'accent sur la participation aux choix collectifs d'une communauté. La quatrième serait basée sur le *travail par projet* et viserait le développement du réseau des individus et des capacités.

La matrice du marché interprète l'agency dans un cadre de concurrence pour obtenir les mêmes objectifs. Les individus agissent comme des *homo oeconomicus* dans un environnement qui offre des opportunités de marché et peuvent librement accéder à certains services après avoir fait un rapport coûts bénéfices. Dans ce cadre le contrat est un instrument qui formalise et contraint les rapports comme dans le cadre d'un contrat juridique, librement débattu entre les parties qui s'engagent sur des accords d'une manière volontaire et négociée. Dans ce cadre l'agency est définie comme la liberté de choix et l'activation comme une reconnaissance de l'autonomie et de la liberté de choix du citoyen. L'activité de contractualisation peut être ainsi entendue comme une multiplication de négociations entre fournisseurs de services, publics et privés, et destinataires. A ce propos la *Dot*⁷¹ représente un instrument contractuel de cette matrice qui inscrit la relation d'accompagnement dans un système de service où le conseiller négocie avec le jeunes client le type de traitement dont il pourra bénéficier.

« L'instrument principal pour les jeunes est la dot. Elle est un voucher, une valeur économique qui est attribuée à la personne afin d'acheter les services d'orientation, d'accompagnement vers l'emploi. En fonction du profil, public cible et des services elle peut avoir une valeur différente » (Responsable Politiques de jeunesse, Consorzio SIS, ville de Milan, avril 2013).

⁷¹ Instrument principal de mise en place de la réforme du welfare de la Lombardie, Plan d'action régionale (PAR) 2007/2010 (voir chapitre 4.2.1.1.)

Cet instrument contractuel participe à la réforme du welfare régional de la Lombardie en suivant un modèle néolibéral de marchandisation (Crouch, Eder et Tambini, 2001) qui gouverne les rapports entre décideurs politiques, fournisseurs des services et liberté de choix du consommateur. Il existe deux configurations différentes selon l'attribution de la fonction d'acheteur qui peut être soit l'acteur public (modèle de l'offre) soit l'individu privé (modèle de la demande) (Ascoli et Ranci, 2003). Concernant le système de dot l'achat du service est fait par le citoyen et le paiement est réalisé par l'acteur public. Ce système suppose un niveau d'information élevé sur l'offre de prestations et de services dont le citoyen peut bénéficier et véhicule un changement de la position du demandeur d'emploi. Celui-ci devrait entamer une démarche de recherche active des instruments utiles pour son insertion ou reconversion professionnelle.

« Nous essayons de prendre comme exemple le privé en perdant de vue le rôle que l'acteur public doit avoir. Le marché n'est pas suffisamment protecteur. Le marché va bien, la concurrence aussi, c'est un système qui contrôle les dépenses. Le public doit jouer un rôle de service moderne, les citoyens doivent devenir actifs, ils doivent comprendre comment nous utiliser. Comme un supermarché, il est beau ou mauvais si la personne est capable de l'utiliser ». (Responsable pôle orientation, AFOL Milan).

La deuxième matrice de caractère domestique entend l'aide publique à travers le système de la contrepartie obligatoire et de la responsabilité individuelle vis-à-vis de la protection collective. Le système social est interprété comme un ensemble de relations d'interdépendance ou de type familial. Les dispositifs gouvernés par cette matrice structurent l'agency comme une prise de responsabilités et proposent un type d'activation basé sur l'attribution de responsabilités, comme une « mise à l'épreuve des destinataires et une sélection relative » (De Leonardis, 2004). L'activation assume ainsi une dimension pédagogique et constitue une liaison directe entre responsabilisation de l'individu et possibilité de culpabilisation. La contractualisation est entendue comme responsabilisation et engagement de la

personne à sortir de la condition de dépendance à travers un parcours d'insertion personnalisé. Le dispositif CIVIS (Contrat d'insertion dans la vie sociale) représente un instrument contractuel marqué par une matrice de caractère domestique et propose un parcours d'accompagnement en mission locale qui instaure un principe de conditionnalité pour l'obtention d'une aide financière.

Encadré 8- Contrat CIVIS

Le Civis est un contrat d'accompagnement⁷². L'accompagnement du jeune est assuré par un référent au sein d'une mission locale. Ce contrat prévoit :

- les actions engagées par la mission locale en vue de l'insertion du jeune (entretiens et ateliers collectifs avec des mises en situation professionnelle, propositions d'emploi, de stage, de formation... Ainsi que l'obligation pour le jeune d'y participer.
- Il précise également la nature et la périodicité (au moins mensuelle) des contacts entre la mission locale et le jeune.

Ce contrat peut être accompagné d'une aide financière selon la situation et les besoins du jeune.

Cet instrument de contractualisation pousse le jeune à s'engager dans la construction d'un projet professionnel finalisé à l'insertion dans la vie sociale active. Il s'agit d'un dispositif façonné aussi par la matrice du travail par le projet qui définit l'insertion comme la capacité de construire des projets, s'insérer dans des réseaux et entretenir des liens faibles avec le marché de l'emploi ⁷³.

⁷² <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F12289>

⁷³ « Activer des ressources personnelles où l'appel de la professionnalité est la confiance. Activer le cercle de la personne que tu connais ou les personnes qui te connaissent. Il existe un network de type A (famille, amis) que j'utilise pour activer un réseau de type B (marché de l'emploi). Le jeune fait une activité de réseau, je le sollicite à faire ces démarches de recherche active d'emploi en allant à la rencontre des employeurs » (Conseiller psychologue, service décrochage scolaire AFOL de Milan, juin 2013).

L'agency est définie comme l'activité de construction de relations et l'activation est entendue comme la construction de possibilité et d'opportunités pour faciliter l'émergence de projets. Dans cette matrice nous retrouvons le concept de *capacité* (Sen, 1994) entendue soit comme système d'opportunités et de ressources (ou entitlements) dans un environnement donné soit comme nécessité de garantir les la *liberté effective* des citoyens (Bonvin et Farvaque, 2007 ; Bifulco et Vitale, 2006 ; De Leonardis, Negrelli et Salais, 2012).

« Nous on va les armer, on va les outiller pour qu'ils soient capables de réaliser leur projet. L'outil principal est le travail sur le projet. Nous on le valide et on dit si c'est faisable : qu'est-ce que le jeune accepte ou n'accepte pas comme horaire de travail, les comportements attendus, les formations demandées, etc. (...) Nous sommes dans un monde où soit on est ou en formation soit ou en emploi, ce n'est pas permis l'entre deux. Quand on est adolescent il peut y avoir d'autres choses qui intéressent » (Directeur de la mission locale de Saint-Quentin-en-Yvelines, mars 2012).

Talenti al lavoro (Talents at work) représente un dispositif financé par la province de Milan qui se compose de différentes mesures et activités visant à offrir des opportunités de formation ou d'orientation finalisées à l'insertion professionnelle. Au sein de l'agence AFOL de Milan il prend la forme d'un accompagnement de 3 ou 4 séances et débouche souvent dans une activité de formation préalable à un stage en entreprise.

« Talenti al lavoro, c'est quoi ? C'est un instrument de la provincia. Cela nous permet de faire une expérience de stage gratuite avec les entreprises. Nous faisons le cours sur la sécurité, nous payons l'assurance, à cout zéro pour l'entreprise qui peut avoir un stagiaire. Le stage est un bon instrument pour rentrer dans le marché de l'emploi, c'est un investissement de la personne » Conseiller psychologue, service décrochage scolaire AFOL de Milan, juin 2013.

La dernière matrice qui façonne les politiques d'insertion concerne les critères de justice de nature civique. Il s'agit d'une matrice qui donne une importance centrale à l'action collective comme levier pour l'insertion sociale et professionnelle. D'après ce cadre d'interprétation l'agency est définie capacité d'action collective et l'activation prend la forme de participation et engagement dans une cause commune. Nous avons rencontré cette logique de fonctionnement dans certains chantiers d'insertion ou dans certains espaces dynamiques d'insertion qui proposent l'insertion comme une interaction entre intérêts privés de l'individu et intérêt général d'un collectif. Dans ce cadre la rupture du lien social et la *collectivisation de la condition d'assisté* constituent l'objet du contrat.

« Notre association s'est penchée sur la recherche de moyens, d'outils et de méthodes pour accompagner des personnes en situation d'exclusion. Le chantier école et le chantier d'insertion c'est notre premier choix. (...) Dans notre pédagogie active l'apprenant est au centre du dispositif et on va essayer de mettre en place une pédagogie assez réactive pour aider les personnes à se construire. (...) C'est une approche spécifique, on réalise une œuvre collective en groupe et on se forme, on va vers un projet, on réalise quelque chose. On se forme et puis il y a un objectif » (Directeur de l'association Crysalis et de l'Espace Dynamique d'Insertion Odyssea, avril 2012).

4.2.2 Bases informationnelles de jugement

Le concept de *base informationnelle de jugement en justice* (Sen, 2003 ; Bonvin et Farvaque, 2007 ; De Leonadis, Negrelli et Salais, 2012) désigne les informations prises en compte lorsque l'on cherche à évaluer une situation sociale donnée. Les dispositifs encadrent les pratiques professionnelles d'accompagnement en véhiculant une vision précise de la problématique et en sélectionnant les informations qui définissent les contours de l'objet d'intervention. D'une manière générale les dispositifs analysés (CIVIS, EDI en France ; Talenti al lavoro et Dot jeunes en Italie) fonctionnent à travers le critère principal de l'inadaptation au travail. La capacité de travailler ou de trouver un emploi de manière autonome constitue l'information commune à partir de laquelle les dispositifs interprètent et encadrent les problématiques des jeunes. Comme dirait Robert Castel certaines populations à

risque de marginalité et d'exclusion représentent le manque de cohésion sociale d'une société. Les catégories jeunes à bas niveau de qualification et caractérisées par plusieurs ruptures biographiques d'ordre familial ou scolaire représentent la cible des dispositifs rencontrés : *« la question sociale » peut être caractérisée par une inquiétude sur la capacité de maintenir la cohésion d'une société. Cette menace de rupture est portée par des groupes dont l'existence ébranle la cohésion de l'ensemble. Quels sont-ils ? Le problème ici se complique, du fait du flou que recouvre le terme du « social ». [...] Mais il faut partir d'une distinction massive, quitte à la nuancer par la suite. Les populations qui relèvent d'interventions sociales diffèrent fondamentalement selon qu'elles sont ou non capables de travailler, et elles sont traitées d'une manière toute différente en fonction de ce critère. »* (Castel, 1999)

Dans les pratiques et usages des dispositifs le traitement de ces informations se fait d'une manière différenciée. Cela nous permet de comparer les fonctionnements des dispositifs d'insertion des jeunes et de saisir les critères d'analyse utilisés par les professionnels afin d'évaluer la situation sociale et professionnelle du jeune. Le dispositif Dot Jeunes est orienté formellement à toute sorte de public en insertion, mais dans la pratique de mise en place le critère du décrochage scolaire représente l'axe prioritaire d'intervention

« Nous parlons des *dispersi* (décrocheurs) pour définir les jeunes qui n'ont pas respecté l'obligation scolaire. Donc nous avons des jeunes de moins de 18 ans qui sont en abandon scolaire, ils ne sont ni dans un parcours classique scolaire, ni dans un parcours de stage. Dans notre service (espace orientation) nous suivons soit les décrocheurs, soit les jeunes en quête d'une expérience de travail, de stage mais qui ne savent pas quoi faire. On ne devrait pas suivre les majeurs de 18 ans, mais la frontière est faible » (Conseiller psychologue, service décrochage scolaire AFOL de Milan, juin 2013).

Les services de l'Agence AFOL interviennent dans la mise en place du dispositif *Talenti al lavoro* qui est utilisé comme un instrument d'intégration de l'activité d'autres structures afin de compléter le parcours d'accompagnement avec la possibilité de formation ou de stage. Il s'agit d'un instrument faible en terme de

financements et de contenu de l'accompagnement qui assure trois ou quatre rencontres avec le jeunes dans lesquelles définir le besoin et les modalités de traitement. Il représente un instrument institutionnel qui peut permettre aux professionnels de rapprocher les problématiques des jeunes avec les mondes de l'insertion et de l'orientation professionnelle et qui contribue à la construction de réseaux informels de coopération entre des intervenants souvent habitués à travailler d'une manière sectorisée :

« Un critère est la prise en charge de la part d'un opérateur. Ils arrivent avec les *comunità di recupero* (centres de traitement pour la toxicomanie) et les CAG (Centri di aggregazione giovanile). Maintenant les CAG ils interviennent aussi dans l'orientation scolaire. Ils s'adressent à nous pour dire : "ce garçon a des expériences de travail ou des motivations, mais il n'a pas de formation, on voudrait trouver un stage pour concrétiser quelque chose ». Dans *talenti al lavoro* on rentre de cette manière » (Conseiller psychologue, service décrochage scolaire AFOL de Milan, juin 2013).

Dans le dispositif CIVIS la capacité de travailler ainsi que l'autonomie représentent le critère principal pour l'entrée dans le dispositif. Le conseiller évalue la situation du jeune pendant une *phase de projet* finalisée à la rédaction d'un projet personnalisé d'accompagnement dans lequel le jeunes définit ses besoins, ses aspirations et s'engage à respecter une sorte de contrat avec le conseiller. Le CIVIS est souvent considéré comme le principal levier pour l'insertion professionnelle qui nécessite d'un travail préalable d'accompagnement et qui doit aboutir dans une embauche ou dans une opportunité de formation. Le résultat attendu du CIVIS pèse beaucoup sur les critères d'entrée et sur la manière de sélectionner les informations concernant la situation sociale du jeune.

Le dispositif du chantier d'insertion fonctionne à travers une base informationnelle de jugement centrée sur les aspirations du jeune et sur les freins d'ordre social et économique qui empêcheraient de les réaliser. L'évaluation de la situation sociale porte sur une analyse des capacités d'un jeune inséré dans un environnement

donné. Il est ainsi demandé au jeune l'engagement et la capacité de tenir dans une action de développement des capacités qui implique un *travail sur soi* constant dans un environnement comme celui du chantier d'insertion. Pour cette raison le critère du projet professionnel et des capacités d'insertion dans un milieu professionnel ne représente pas la base informationnelle de jugement pour rentrer dans le dispositif du chantier. La démarche d'accompagnement qui est ensuite proposée considère moins le projet professionnel comme une condition préalable d'entrée que comme un résultat de l'activité réalisée.

« Le jeune en difficulté d'insertion professionnelle ? Pour nous cette question c'est la fin. Tout d'abord, il s'agit de diagnostiquer quels peuvent être les freins qui bloquent momentanément la personne, compte tenu des compétences acquises, des motivations et d'aspirations. On essaye de repérer au fond la personne, ce qu'elle fait, ce qu'elle a été, son parcours, etc. Compte tenu des aspirations et des motivations on va voir où sont ses freins. C'est une réflexion avec la personne sur ce qu'elle souhaite faire dans la vie et à ce moment-là on n'est pas dans une recherche sur ce le métier qu'elle doit faire. On s'enfiche de ça au départ, si elle arrive à la savoir très bien, mais ce n'est pas l'objectif » (Crysalis et de l'Espace Dynamique d'Insertion Odyssea, avril 2012).

4.2.3 Idéal type du parcours d'accompagnement

Nous proposons de considérer l'idéal type du parcours d'accompagnement comme le résultat de l'articulation des matrices des dispositifs avec leurs bases informationnelles de jugement. A partir de cela les conseillers configurent différents parcours d'accompagnement qu'ils peuvent offrir aux jeunes en définissent le sens de l'activité ainsi que l'ensemble de l'offre de service associée au dispositif.

Concernant les dispositifs de la *Dot jeunes* et de *Talenti al lavoro* il est prévu une phase préalable d'étude de la situation à l'entrée dans le dispositif. Ces deux dispositifs, caractérisés surtout par la matrice de marché et de travail par projet, encadrent les pratiques d'accompagnement vers l'objectif du placement vers l'emploi

ou vers la formation. Au sein de ces dispositifs la position du conseiller en insertion se constitue d'une activité administrative dominante visant à vérifier les critères d'éligibilités pour l'entrée dans le dispositif et à valider le contenu de l'activité d'accompagnement (souvent sous-traitée vers d'autres organismes de nature privée).

« Nous, on reçoit le jeune diplômé qui a besoin d'une formation financée et qui a besoin d'être réorienté pour une insertion professionnelle. On vérifie si le parcours peut être au sein de AFOL et ensuite on oriente vers une autre formation ou un autre prestataire. Le premier service spécifique est le bilan des compétences, comment repérer les compétences techniques et les compétences transversales, ensuite on fait un plan opérationnel, avec un objectif précis et un calendrier des étapes d'insertion. (...) Un autre service de la dot spécifique c'est le counseling d'orientation pour la recherche active de l'emploi, où on fait le matching entre le cv et les opportunités. »
(Conseiller psychologue, service Politiques actives, AFOL Milan, juillet 2013).

D'autre côté la mobilisation du CVIS est faite en fonction du parcours d'accompagnement du jeune. A l'appréciation du conseiller le jeune peut rentrer dans le dispositif après avoir suivi un parcours de renforcement de ses compétences et de son autonomie⁷⁴. Celle-ci est qualifiée comme une prise de conscience et une prise de distance du jeune par rapport à ses propres représentations sur la vie adulte et le monde de l'emploi. Le parcours réussi viserait ainsi un *travail sur soi* ainsi qu'un travail de remise en question de la manière de connaître le monde de l'emploi. La position du conseiller est donc celle d'un miroir qui renvoie une image objective des représentations et des idées subjectives. Les conseillers en insertion considèrent l'entrée dans le dispositif comme un résultat dépendant de ce travail préalable de prise de conscience.

⁷⁴ POur une analyse de la notion d'autonomie liée aux politiques d'insertion des jeunes voir cahpitre 6.

« Quand le jeune, il arrive à se saisir des outils, il faut arriver à travailler sur les représentations, aller voir sur le terrain la réalité du métier et argumenter le choix. Ça c'est le parcours réussi. Il ne va pas se contenter de rester avec l'idée première de métier, mais de se mettre à l'épreuve dans d'autres domaines » (Conseillère Mission Locale Saint Quentin en Yvelines, février 2012).

Concernant le dispositif du chantier d'insertion le parcours d'accompagnement est fortement marqué par la matrice de type civique. La pédagogie du contrat est structurée par l'appartenance à un projet collectif où la personne doit s'insérer pour construire sa place et son rôle social. Pour cela la contractualisation représente une activité de traitement de la rupture de l'isolement social. Dans notre cas d'étude la même structure associative héberge un chantier d'insertion ainsi qu'un espace dynamique d'insertion⁷⁵. Les parcours d'accompagnement peuvent prendre différentes configurations en fonction des problématiques du jeune qui nécessitent d'une prise en charge particulière avant le travail collectif du chantier d'insertion.

« Nous avons un lieu d'accueil spécifique, un espace de dynamique d'insertion, 115 jeunes sur l'année, ce sont des jeunes qui ne peuvent pas entrer dans un chantier école, ils sont dans une situation qui fait qu'il y a des problématiques souvent familiales, on les accompagne en petit groupe et en individuel et on propose des ateliers et on essaye de travailler avec eux leur projet de vie. On ne réfléchit pas que au métier proposé par le contexte du chantier d'insertion. On travaille aussi sur les compétences acquises, les souhaits. Et on essaye de repérer des aspirations, des talents, des lignes de force qui font que la personne peut s'exprimer pleinement. Avec les jeunes, ce qui est remarquable, c'est que leurs aspirations ne les connaissent pas toujours, ils sont souvent dans des motivations de surface sans avoir beaucoup réfléchi sur ce qui étaient eux-mêmes » (Directeur de l'association Crystals et de l'Espace Dynamique d'Insertion Odyssea, avril 2012).

⁷⁵ Dispositif porté par avenir jeunes

L'idéal type du parcours d'accompagnement est ainsi fondé sur la recherche des aspirations du jeune. Les aspirations comme objectif et objet des politiques publiques (De Leonardis et Deriu, 2012 ; Appadurai, 2004) constituent la force motrice de la pratique d'accompagnement vers un parcours d'insertion professionnelle choisi et autonome.

Instruments d'activation. Comparaison des études de cas				
	Italie		France	
Etude de cas	Dote giovani (Dote Unica Lavoro à partir d'octobre 2013)	Talenti al lavoro	CIVIS et ANI	Espace dynamique d'insertion
Principes inspireurs	Matrice de caractère marchand	Matrice de caractère marchand et de travail par projet	Matrice de caractère domestique et « travail par projet »	Matrice de caractère civique
Agency	Liberté de choix	Liberté de choix	activité de construction de relations	capacité d'action collective
Activation	Reconnaissance de l'autonomie et de la liberté de choix du citoyen	Renforcement d'un projet pre-existant	Construction de possibilités et d'opportunités pour faciliter l'émergence de projets	Participation et engagement dans une cause commune
Contractualisation	multiplication de négociations entre fournisseurs de services, publics et privés, et destinataires.	Accord sur objectif	Responsabilisation et engagement à sortir de la condition de dépendance	Rupture du lien social et la collectivisation de la condition d'assisté
Base informationnelle de jugement	Décrochage scolaire, besoin de stage de fin d'études, besoin de formation professionnelle	Besoin ponctuel d'orientation et d'information pour intégrer le parcours d'insertion	Capacité de s'engager dans l'élaboration d'un projet professionnel ; Autonomie	Aspirations, motivations, freins
Idéaltype du parcours	Première phase d'analyse du besoin dans un service d'accueil généraliste ; deuxième phase d'orientation vers un service spécialisé pour traiter le besoin ; élaboration d'un projet d'insertion personnalisé (PIP)	Prise en charge d'un parcours déjà entamé dans une autre structure partenaire	Présence d'un référent unique pour les jeune en charge de l'accompagnement socio professionnel du parcours	Accompagnement individuel articulé avec une approche collective
Rapport avec la Garantie Jeunes	La garantie jeunes est un dispositif complémentaire et parallèle ;	/	La garantie jeunes devrait constituer l'évolution du contrat CIVIS	

4.3 Stratégies de contractualisation. Workfare et/ ou capital humain

Dans cette section il est question de montrer les écarts qui se construisent dans l'interaction entre dimension normative et dimension pratique des dispositifs. Face à des dispositifs d'insertion qui imposent la logique dominante du placement rapide vers l'emploi comme solution pour toute problématique liée à la transition vers la vie adulte les professionnels mettent en place des stratégies particulières de contractualisation. Et ils montrent la nécessité d'une approche pédagogique visant à compléter le modèle dominant du workfare (ou du *work first*). Nous parlons ainsi de stratégies de réencastrement (Laville, 2008) visant à éviter la réduction de l'insertion professionnelle à une activité de placement de la personne dans le marché de l'emploi.

Nous proposons de déconstruire les écarts à partir de trois dimensions. Tout d'abord nous analysons le rapport entre finalités d'investissement social et moyens dont les professionnels disposent pour les réaliser (section 5.3.1). Les professionnels sont souvent amenés à gérer des tensions ou des antinomies causées par des dispositifs fracturés par une logique ambivalente de valorisation du capital humain et de culpabilisation de la condition de dépendance économique ou d'assisté (Duvoux, 2009) le.

Un deuxième élément concerne la capacité d'agir (Sen, 2003 ; Bonvin et Farvaque, 2007 ; De Leonardis, Negrelli et Salais, 2012) et la flexibilité des dispositifs (section 5.3.2).. En fonction de la possibilité de modifier le parcours d'insertion, en accord avec le conseiller, constituerait un levier pour le développement de la capacité d'agir de la personne. Elle serait définie comme un éventail de choix possibles qui permettraient d'élaborer des projets professionnels (et de vie) et « d'imaginer soi-même dans différents contextes ou organisations de travail ».

Un troisième élément porte sur les stratégies de *réencastrement de l'insertion professionnelle* dans le monde des relations humaines et des réseaux sociaux (section 5.3.3). Cette activité de réencastrement naît de la nécessité de répondre à

des besoins sociaux qui mettent sous tension le cadre réducteur des normes et des dispositifs d'insertion.

Le réencastrement est une pratique liée à une conception précise de citoyenneté sociale (Marshall, 1963) qui valorise le métier exercé comme expression des talents et des compétences individuelles au service d'un groupe social donné. Dans ce sens le métier représente une res- source de reconnaissance et d'identité sociale (Dubar, 2010). D'après les professionnels interrogés, il s'agirait d'une pratique nécessaire dans un contexte politique qui indique le *job alimentaire* comme résultat positif de l'accompagnement professionnel et qui présente l'orientation professionnelle non choisie comme inévitable dans un marché de l'emploi en crise.

4.3.1 Rapport finalités- moyens

Le rapport entre finalités et moyens des dispositifs d'insertion représente l'une des premières sources d'antinomie. D'une manière générale le problème commun est la contradiction entre l'objectif de développement des compétences du jeune et les moyens, en termes temporels et financiers, de plus en plus limités pour mettre en place un parcours d'accompagnement. Dans certains cas cette antinomie se renforce dans une relation d'accompagnement souvent confrontée avec le travail d'urgence pour le traitement des problématiques des usagers et les contraintes temporelles des procédures bureaucratiques. Dans le rapport entre finalités et moyens des dispositifs se construit une première zone grise dans laquelle les conseillers en insertion construisent des parcours d'insertion en adaptation permanente.

« Selon le dispositif ANI (Accord National Interprofessionnel, janvier 2012) je dois réaliser un rendez-vous par semaine avec le jeune. Mais on ne va pas avoir une nouvelle proposition d'emploi ou de formation dans l'espace d'une semaine. J'ai peur de proposer à un jeune, qui est en échec scolaire, des rendez-vous toutes les semaines, de le fatiguer. Les caractéristiques des publics des missions locales sont les suivantes : ils veulent du concret, dans l'immédiat, ils veulent partir avec une réponse concrète dès le premier entretien. Quand on explique au jeune que la mise en place du parcours nécessite des étapes au préalable, ils ne sont pas tous capables de tenir. Pour certains jeunes

ma démarche de construction du parcours signifie un refus de sa demande dans l'immédiat » Conseiller en insertion, Mission locale de Saint Quentin en Yvelines, février 2012).

La tension vécue par le professionnel concerne un sentiment d'inadéquation du dispositif tel qu'il est conçu par rapport aux besoins qu'il devrait prendre en charge : « le problème c'est qu'on comprend les choses à l'envers. On ne va pas créer tel dispositif pour résoudre tel problème. Plutôt on nous impose un dispositif en disant : vous avez deux mois pour trouver des jeunes qui correspondent au dispositif⁷⁶ ». Dans cet extrait d'entretien les finalités politiques d'un modèle de workfare et l'exigence de garantir la survie économique de la structure d'insertion ⁷⁷ amènent les professionnels de l'accompagnement à cibler les jeunes les plus en capacité à répondre sur le court terme. Cela peut participer à la réalisation de l'effet Mathieu (Merton, 1968), c'est à dire le mécanisme par lequel les plus favorisés tendent à accroître leur avantage sur les autres. Il s'agit d'une gestion rationnelle du portefeuille des usagers qui causerait une sélection ou écrémage des jeunes en fonction de leur capacité à garantir un résultat de placement. Souvent ce sont des jeunes, considérés comme *directement employables*, qui alternent des missions intérimaires ou des missions saisonnières avec des périodes d'inactivité. La solution professionnelle pour sortir de cette tension permanente est représentée par la notion *d'emploi durable* comme objectif de l'accompagnement. Celui-ci permettrait de coupler le sens d'une activité visant à développer les capital humain avec la limitation de moyens : « le boulot c'est de travailler sur une insertion durable, ce n'est pas de travailler seulement sur les offres d'emploi, mais c'est aussi partir des attentes et des envies et des aspirations du jeune pour essayer de construire un parcours d'insertion durable⁷⁸ ». Il s'agit d'un langage économique de la soutenabilité qui oriente les professionnels à chercher de recomposer la fracture entre les objectifs socialement acceptés comme valorisants et les moyens dont chaque individu dispose (Merton et Mendras, 1997). Dans cette rhétorique professionnelle le levier des aspirations du

⁷⁶ Directeur de la mission locale de Saint Quentin en Yvelines, janvier 2012.

⁷⁷ Si l'utilisateur abandonne en cours de route le parcours, l'acteur ne sera pas payé car son travail est reconnu sur la base du résultat et pas du processus d'accompagnement.

⁷⁸ Conseiller en insertion, Mission locale de Saint Quentin en Yvelines, février 2012

jeune représenterait l'élément central lui permettant de *tenir* dans un parcours d'insertion caractérisé par les objectifs de *performance* (Ehrenberg, 2011) affirmés dans les services de l'emploi.

Du côté italien le rapport finalités- moyens du dispositif *dot* constitue un élément de débat scientifique depuis sa mise en place (Giubileo, 2014 ; Trivellato, Bassoli et Catalano, 2015). Dans ce système, acteurs publics et privés sont en concurrence pour obtenir un certain nombre de dots financées par la région et sont payées exclusivement à la fin de la prestation d'accompagnement, d'orientation ou de formation. Cela implique aussi le phénomène pervers de l'écémage des publics en fonction de leur capacité à *tenir* le parcours.

En outre, par rapport au dispositif CIVIS la problématique de la personnalisation du traitement est encore plus importante et se pose d'une manière différenciée en fonction de l'utilisateur, public ou privé, de la *dot*. Chez l'opérateur public, AFOL de Milan, l'usage de la dot est conditionné par de critères d'éligibilité qui assurent l'atteinte des objectifs dès l'entrée dans le dispositif.

« Personnaliser le service signifierait ne pas utiliser nécessairement tout le paquet de la dot, ou réorienter vers l'extérieur de la structure. De toute manière les critères d'éligibilités garantissent la réussite du projet. (...) Le risque c'est que l'usager peut abandonner le parcours quand il veut. On signe un pacte de service, l'engagement réciproque, mais il arrive qu'il y ait un abandon, soit parce qu'il trouve un emploi soit parce qu'il abandonne. Le risque c'est l'abandon de l'usager, pour l'acteur privé, pas pour nous » (Conseiller psychologue, service Politiques actives, AFOL Milan, juillet 2013).

Le risque de l'abandon de l'usager face à un dispositif rigide visant l'objectif unique du placement vers l'emploi ou de la formation oblige les professionnels à chercher des solutions. Les plus souvent le cadre formel de la *dot jeune* constitue un obstacle pour la personnalisation de l'accompagnement car il oblige à définir le parcours d'insertion en amont, dès le premier entretien de diagnostic avec l'usager. Au moment de la contractualisation le professionnel doit donc comprendre les besoins de l'usager et les traduire dans le PIP (Projet d'insertion professionnalisé). Un

sentiment de frustration touche les conseillers qui sentent souvent d'être enfermés dans une cage qu'ils ont eux-mêmes construit.

« Concernant *Talenti al lavoro* maintenant le financement est attribué par personne, au dépit du service en lui-même. Pour *talenti al lavoro* nous avons dû dire : « pour telle catégorie de jeunes, nous prévoyons ce projet ». La pénalisation : ce n'est pas dit que l'ensemble de ces actions soit adapté au jeune". Mais le système de financement prévoit de définir à priori les actions. Prévoir les caractéristiques du public, tout ce qui est en dehors tombe sur notre gestion quotidienne » (Conseiller psychologue, service décrochage scolaire AFOL de Milan, juin 2013).

Les professionnels décrivent ainsi l'introduction d'un système de financements qui a de plus en plus limité les services d'orientation en privilégiant les services de placement dans l'emploi. De telle manière la dot jeunes prendra la forme d'un service visant à augmenter le nombre de personnes insérées dans le marché de l'emploi sans pour autant augmenter les ressources dédiées aux services d'orientation et de formation professionnelles. Cela est à l'encontre de la logique de développement du capital humain et encadre les pratiques professionnelles d'accompagnement sans laisser de grandes marges de manœuvre pour *penser autrement* le parcours d'insertion.

Une *dot positive* serait celle qui donne effectivement une possibilité de faire de l'orientation et ensuite de l'insertion. Maintenant les dots emplois se sont restreintes. Une fois t'avais un montant horaire large, tu faisais un parcours pour placer les personnes, ce n'était pas un travail de cinq minutes. Le montant horaire était élevé et on pouvait faire un vrai travail de requalification et reconversion professionnelle. Maintenant le montant horaire est ridicule. Parfois l'opérateur est remboursé seulement si la personne est placée. Dans le cas du jeune il y a l'hypothèse de la dot de formation et les dots de stages. Mais il y a des critères d'éligibilités : celui que tu proposes dans la vignette n'est pas éligible : il a pris le diplôme depuis trop de temps. (Responsable agence Consorzio lavoro Milano, juin 2013).

4.3.2 Capacité d'agir et flexibilité des dispositifs

Le problème de la capacité d'agir (ou agency) développée par les dispositifs d'insertion constitue le fil rouge des pratiques professionnelles d'accompagnement. D'après les discours des intervenants garantir une capacité d'agir signifie tout d'abord présenter aux jeunes un éventail de choix possibles qui permettraient d'élaborer des projets professionnels et de vie et d'imaginer soi-même dans différents contextes ou organisations de travail. Le modèle de workfare représenterait un moyen de réduction de cet éventail et canaliserait les efforts des professionnels vers un objectif de placement qui ne répondrait pas à la logique de développement du capital humain :

« Notre rôle est de diversifier l'orientation professionnelle. Il y a beaucoup de discours sur les métiers en tension. Notre objectif c'est que le jeune puisse faire une orientation choisie : un jeune qui veut être magasinier on lui ne dira pas « si j'étais toi je ferais le maçon parce que dans ce secteur là il y a du boulot ». Notre but n'est pas de caser les gens ou de les faire sortir de la liste de pôle emploi » Directeur de la mission locale de Saint-Quentin-en-Yvelines, mars 2012).

La flexibilité des cadres normatifs des dispositifs d'insertion est ainsi un enjeu pour les politiques d'insertion qui doivent non seulement imaginer des marges de manœuvre des professionnels, mais aussi faciliter le développement de la capacité d'aspirer (Appadurai, 2004). L'enjeu serait ainsi de permettre la réalisation des aspirations des individus dans un environnement social et politique donné. Les politiques d'insertion devraient donc agir soit sur le développement du capital humain soit sur l'environnement des opportunités qui entourent l'individu. Au contraire, le modèle de workfare serait composé par une tendance renforcée à l'individualisation (Muller, Barbier et Bresson, 2012) du parcours d'accompagnement et par une responsabilisation, voir culpabilisation, qui est souvent internalisée par l'individu.

« C'est assez rare de voir des jeunes qui ont la perception fine de leurs possibilités, ce pour quoi ils sont faits, là où des talents peuvent s'exprimer. Qu'est-ce qu'on crée comme univers autour d'eux pour que on puisse avec eux repérer des souhaits, des motivations profondes. L'objectif ce n'est pas « je veux faire ce métier pour gagner de l'argent » la société en est à ce niveau-là dans le repérage des orientations » (Directeur de l'association Crysalis et de l'Espace Dynamique d'Insertion Odyssea, avril 2012).

D'une manière générale le dispositif CIVIS présente un degré de flexibilité majeur par rapport aux dispositifs de la *Dot jeunes* ou de *Talenti al lavoro* car il donne aux professionnels la possibilité d'ajuster *in itinere* le type d'accompagnement. Les matrices de caractère marchand et de caractère domestique jouent un rôle central dans la différenciation des dispositifs. Dans le cas de la matrice de type domestique du dispositif CIVIS le développement des capacités du jeune est entendu comme le produit de la relation contractuelle entre usager et professionnel. Concernant la matrice de type marchand de la *dot jeunes*, le développement des compétences dépend de la capacité du jeune client de choisir les services de l'emploi les plus adaptés à son parcours

La *dot jeunes* se présente ainsi comme un paquet de services qui peut être mobilisé par certains usagers afin d'améliorer leurs chances d'emploi : « Il s'agit d'un système rigide qui ne donne pas le temps de modifier le parcours. Le PIP (Plan d'Intervention Personnalisé) est rigide, parfois en trois jours je dois voir le garçon, voir s'il est intéressé à un stage. Peut-être avec un peu plus de temps j'aurais pu voir la possibilité de faire une formation spécifique en tant qu'ingénieur du son et ensuite chercher une entreprise pour un stage⁷⁹ ».

La rigidité des cadres normatifs des dispositifs est ainsi mise à l'épreuve par la réalité des cas individuels et montre la capacité (ou l'incapacité) institutionnelle de prévoir le traitement de certaines problématiques concernant le passage vers la vie adulte. Dans le cas italien nous retrouvons des professionnels confrontés avec un cadre

⁷⁹ . Conseiller psychologue, service décrochage scolaire AFOL de Milan, juin 2013.

normatif qui est souvent en décalage par rapport aux besoins des jeunes. Ce décalage met sous tension les pratiques professionnelles d'accompagnement et oblige les intervenants à mettre en place des *escamotages* pour garantir des parcours d'insertion cohérents malgré les fractures de parcours renforcées par les dispositifs d'insertion :

« Nous avons à faire avec des jeunes peu qualifiés, par rapport au marché de l'emploi, cela est une limite. Si la famille veut le virer de la maison c'est une limite aussi. S'il veut faire le pâtissier, il a 17 ans et l'école commence à 16 ans, c'est une limite. Travailler avec les décrocheurs signifie travailler contre vent. Le système de formation est aussi pervers. Si le jeune sort avant les 18 ans de l'école, on cherche avec des escamotages de ne pas laisser à la rue le jeune » (Conseiller psychologue, service décrochage scolaire AFOL de Milan, juin 2013).

Les escamotages pour contourner ces limites normatives interviennent surtout dans le cas des jeunes décrocheurs et proposent des activités de formation dans le cadre de la dot jeunes en attendant de pouvoir retourner dans le circuit classique de l'apprentissage scolaire.

« Par exemple, le jeune abandonne l'école à novembre, il a 16 ans, il doit attendre le démarrage de l'école avec des stages, des parcours dot. Pour rattraper le temps entre novembre et septembre je propose 30 heures d'informatique, 15 heures d'anglais, avec le parcours de la dot. Avec elle je fais un projet PIP et je repère 5 garçons qui peuvent être intéressés à un stage chez un mécanicien » (Conseiller psychologue, service décrochage scolaire AFOL de Milan, juin 2013).

4.3.3 Le réencastrement de l'insertion professionnelle

La notion d'encastrement (Polanyi, 1983 ; Granovetter, 2000 ; Laville, 2008) nous rappelle ici la nécessité d'analyser les pratiques d'accompagnement professionnel comme une activité sociale dédiée à la *construction du soi* et à la mise en relation avec différents mondes professionnels. Il s'agit donc d'une pratique sociale qui ne peut pas être réduite à une simple activité d'analyse rationnelle de l'offre et de la

demande dans le marché de l'emploi. Notre hypothèse de travail considère le modèle dominant de *workfare* comme une idéologie qui réduirait l'insertion professionnelle à une activité de placement de la personne dans un marché particulier, celui de l'emploi.

Les pratiques professionnelles d'accompagnement s'opposent à ce paradigme dominant et proposent des stratégies de *réencastrement de l'insertion professionnelle* dans le monde des relations humaines et des réseaux sociaux. Cette activité de réencastrement naît de la nécessité de répondre à des besoins sociaux qui mettent sous tension le cadre réducteur des normes et des dispositifs d'insertion. Cela demanderait un certain *aggiornamento* des méthodes institutionnelles *de penser et d'agir*.

Le réencastrement est une pratique liée à une conception précise de citoyenneté sociale (Marshall, 1963) qui valorise le métier exercé comme expression des talents et des compétences individuelles au service d'un groupe social donné. Dans ce sens le métier représente une res- source de reconnaissance et d'identité sociale (Dubar, 2010).

« Le chantier est un théâtre civique et professionnalisant. Chez les grecques la citoyenneté c'était la participation active au fonctionnement de la cité. Pour eux la citoyenneté était aussi quel métier exercé au service de la cité. Ce n'était pas du travail. C'était du métier. Vous savez l'origine du mot métier ? C'est mystère. Il s'agit de trouver en soi les talents, les forces pour participer à la vie collective. L'exercice du métier donne un travail. Mais rechercher un travail, ça signifie qu'il y a quelque chose qui manque. Si on avait cette vision là au niveau de l'Education Nationale on ne serait pas simplement dans la transmission des connaissances, on serait dans la recherche des talents et dans la recherche des métiers » (Directeur de l'association Crysalis et de l'Espace Dynamique d'Insertion Odyssea, avril 2012).

Dans cet extrait d'entretien l'activité d'insertion professionnelle est entendue comme le résultat d'une connaissance de soi et de ses propres compétences. L'activation est ici entendue comme une pratique politique de construction du citoyen actif dont la

vocation serait de se mettre au service de la communauté. Dans ce sens *refaire société* (Baudelot, 2011) est le centre de la rhétorique professionnelle des acteurs interrogés. La contractualisation serait donc entendue comme une activité de recomposition du lien social entre individus et institutions. Par réencastrement nous entendons toute activité d'accompagnement professionnel visant à resituer dans un contexte donné le dispositif d'insertion et à dépasser ses cadres normatifs pour proposer aux jeunes des parcours d'insertion adaptés aux besoins.

En Italie la collaboration entre l'Agence AFOL de Milan et le réseau des Centri di aggregazione giovanile peut bien expliquer la pratique de contractualisation (voir aussi chapitre 4.3.2.1) visant à réencaster les dispositifs d'insertion professionnelle dans les parcours d'insertion sociale. Dans le cadre de la *dot jeunes* les deux acteurs commencent à coopérer afin de repérer les jeunes les plus en difficulté et de les amener à bénéficier des instruments d'activation. L'activité de contractualisation est entendue d'abord comme une *entente* entre conseiller en insertion de l'Agence AFOL et éducateur du CAG.

« Ce sont des jeunes⁸⁰ qui ont des difficultés. Nous faisons une sorte de pacte avec l'éducateur. Nous savons qu'il s'agit d'un jeune qui décroche et on le suit tout au long de l'accompagnement. On travail en réseau avec l'éducateur. On fait un stage ou la réorientation vers l'école » (Conseiller psychologue, service décrochage scolaire AFOL de Milan, juin 2013).

Le réencastrement se fait grâce à une relation de coopération informelle entre différents professionnels et se compose de plusieurs principes de travail en commun. Il s'agit donc d'une rencontre de professionnalités de nature différentes qui doivent apprendre à définir les objectifs communs ainsi que les méthodes d'intervention.

« Tout d'abord, le partage d'un objectif commun, c'est à dire verbaliser l'objectif, entendre leur objectif et comprendre le compromis. Notre objectif général est que le jeune sort d'une condition de décrochage

⁸⁰ Voir vignettes d'Enrico et Paolo, Annexe 3.

scolaire (réorientation, stage) ensuite l'objectif spécifique. Nous pouvons aider le jeune à faire cela. Si nous arrivons à un partage de l'objectif, c'est le départ. Un autre élément, le partage des limites. On a à faire avec des jeunes peu qualifiés, par rapport au marché de l'emploi nous avons des limites » Conseiller psychologue, service Politiques actives, AFOL Milan, juillet 2013.

Dans ce cadre de collaboration informelle, l'aggiornamento des méthodes de penser et d'agir se fait grâce à une confrontation entre mondes institutionnels et associatifs et se construit dans une réflexion partagée sur l'objet d'intervention : les jeunes à risque d'exclusion ou de décrochage scolaire.

La crise des financements et la logique dominante de la mise à l'emploi comme solution pour les problèmes d'insertion sociale amène les CAG à une certaine forme de mimétisme basé sur les méthodes organisationnelles et professionnelles des centres pour l'emploi comme AFOL. En effet, ils décident de former certains éducateurs aux méthodes de recherche active d'emploi et d'intégrer des *guichets emploi* afin d'aider certains jeunes en quête de travail. Cela crée un *choc des cultures professionnelles* des éducateurs et amènerait les CAG à s'imposer comme les acteurs les plus légitimes dans l'accompagnement des jeunes à risque d'exclusion et en rupture avec les institutions. Dans ce contexte le processus de réencastrement se construit à travers une réflexion partagée qui peut être composée de telle problématiques :

- ⇒ Comment repérer les jeunes à risque et comment travailler auprès des entreprises pour ouvrir des possibilités de stage ;
- ⇒ Comment les CAG peuvent accompagner les jeunes dans la recherche d'emploi pendant cette crise économique. Quels instruments et compétences professionnelles pour les éducateurs (certains suivent une formation sur l'orientation professionnelle et scolaire) ;
- ⇒ Comment parler du décrochage scolaire dans les écoles et construire des passerelles entre jeunes et institutions dédiées à la recherche active d'emploi.

Stratégies de contractualisation: comparaison France et Italie				
	Italie		France	
Etude de cas	Dote giovani (ensuite Dote unica lavoro)	Talenti al lavoro	CIVIS	Espace dynamique d'insertion et chantier d'insertion
Rapport finalités-moyens	Grande variété en fonction de l'opérateur agréé. Décalage entre finalités de développement des compétences et moyens		Décalage entre finalités de développement des compétences et moyens	Adéquation entre finalités de développement des compétences et moyens
Capacité de choix de l'utilisateur	Définition préalable du plan d'intervention après un entretien d'analyse du besoin	/	Négociation sur le contenu de l'activité tout au long de l'accompagnement	Parcours pédagogique encadré par l'éducateur et adapté en fonction du rythme d'apprentissage du jeune
Degré de flexibilité	Très rigide. Le PIP ne peut pas être modifié en cours d'accompagnement	rigide	Possibilité de changement in itinere	Souplesse et adaptation de la démarche pédagogique aux besoins du jeune
Stratégie de Réencastrement	Coopération informelle AFOL- CAG	Coopération informelle AFOL- CAG	Transversalité interne à la structure et traitement de différentes thématiques	Réunions de situation entre référents de la mission locale et éducateurs
Durée	En fonction du profilage réalisé en amont de l'accompagnement	3 ou 4 séances d'une heure chacune	12 mois renouvelable une fois	12 mois renouvelable une fois
Prestation économique	Le jeune ne la perçoit pas directement, il peut décider la dépenser dans un service d'accompagnement agréé par la région	Pas de prestation économique	Oui, à l'appréciation du conseiller (1800 euros maximum sur les 12 mois)	Le jeune prend statut de stagiaire de la formation professionnelle rémunère à condition de participer effectivement aux activités
Public cible	Tout type de public, 18- 29 ans (jeunes diplômés et jeunes à bas niveau de qualification suivi par les communautés pour toxicomanes ou de prévention de l'exclusion	Tout type de public	16-25 ans, bas niveau de qualification	Jeunes à risque d'exclusion sociale (problème d'illettrisme, de santé, etc.)

4.4 Conclusions

Dans le modèle social européen la question de la contractualisation et de ses instruments prend différentes formes en fonction de la variété des régimes qui gouvernent les politiques actives de l'emploi (Esping-Andersen, 1990 ; van Berkel et Borghi, 2007 ; Paolo R. Graziano, 2012 ; Hall et Soskice, 2001). Concernant les politiques sociales d'insertion des jeunes l'Union Européenne propose une stratégie pour donner une forme précise aux modalités de contractualisation ainsi qu'aux parcours de transition vers l'âge adulte. Elle repose sur l'instrument de la Garantie jeune qui constitue une première expérimentation vers la convergence européenne de différents politiques d'activation intervenant dans le champ de la jeunesse. Plusieurs limites peuvent être soulignées. Tout d'abord il s'adresse à une population homogène de jeunes (Vesan, Ferrara et Maino, 2015). Alors que parmi les jeunes inactifs nous pouvons retrouver plusieurs raisons qui justifient la condition d'inactivité et qui doivent être prises en compte dans l'élaboration du dispositif. Le risque étant de coupler la notion de NEET avec les populations à risque (Yates et Payne, 2006) et de proposer une approche de mise au travail ou en formation pour des problématiques variées, d'ordre social. D'autres limites concernent le manque d'un système d'évaluation de la qualité du service offert aux jeunes ainsi que les inégalités territoriales qui influencent l'accès aux opportunités du dispositif.

4.4.1 Les apports de la comparaison

Notre approche d'analyse suggère que les instruments de contractualisation dans les politiques d'insertion ne sont pas neutres. Ils véhiculent une vision donnée de la réalité donc une définition de la situation d'insertion. De cette manière ils participent à la construction de *l'agency* entendue comme définition du statut de l'acteur et de l'action au sein d'un dispositif d'insertion (Bifulco et Vitale, 2006) Elle définit le rapport entre déterminisme social et libre arbitre au sein d'une politique publique et peut être entendue comme la capacité d'agir de l'individu en fonction des ressources et des opportunités disponibles dans un environnement donné.

Cette approche met en avant la variété des matrices des politiques sociales d'insertion des jeunes et montre la tension entre un paradigme néolibéral qui réduit l'insertion professionnelle à une simple action de placement de la personne dans un marché de l'emploi. Il est donc nécessaire de situer le fonctionnement des dispositifs d'insertion dans leur environnement et dans les réseaux professionnels qui les utilisent.

Dans le terrain français nous rencontrons des dispositifs d'insertion caractérisés par une notion d'activation entendue comme construction de possibilités et d'opportunités pour faciliter l'émergence de projets, individuels ou collectifs. Dans ce cadre la contractualisation prend la forme d'une pratique de responsabilisation et vis-à-vis de sa condition de dépendance ou de marginalité sociale. Dans le terrain italien nous sommes confrontés avec des dispositifs d'insertion qui entendent l'activation comme une pratique de reconnaissance de l'autonomie et de la liberté de choix du jeune. Dans ce cadre la contractualisation est une pratique qui garantit une négociation entre fournisseurs de services, publics et privés, et destinataires.

4.4.2 Approche d'analyse comparée pour le *policy making*

Les stratégies de contractualisation se construisent dans l'interaction entre cadres normatifs et pratiques d'accompagnement. D'une manière générale en France et en Italie il est possible d'observer des zones d'incertitudes ou des écarts entre les finalités d'investissement social et les moyens dont les professionnels disposent pour les réaliser.

Concernant la capacité d'agir du jeune dans les dispositifs en Italie nous retrouvons un contexte normatif qui ne laisse pas une grande marge de manœuvre pour modifier en cours de route le Plan d'intervention personnalisée (PIP). Alors qu'en France il est ouvert la possibilité d'une négociation sur le contenu de l'activité tout au long de l'accompagnement (voir contrat CIVIS). Dans les deux cadres normatifs le jeune se voit attribuer deux positions différentes. Dans le premier il est considéré en tant que client d'un restaurant qui choisit son propre menu. Dans le deuxième le

jeune devient coproducteur du parcours et collabore pour mieux définir le parcours d'accompagnement le plus adapté.

Enfin, les stratégies de *réencastrement de l'insertion professionnelle*. Cette activité de réencastrement naît de la nécessité de reconnaître l'insertion professionnelle comme une activité de positionnement dans la société adulte. Il s'agirait d'un acte d'expression de citoyenneté. Le réencastrement est une pratique liée à une conception précise de citoyenneté sociale (Marshall, 1963) qui valorise le métier exercé comme expression des talents et des compétences individuelles au service d'un groupe social donné. Dans ce sens le métier représente une ressource de reconnaissance et d'identité sociale (Dubar, 2010). Cette pratique serait nécessaire les financements politiques amènent *de facto* à considérer le *job alimentaire* comme un résultat positif de l'accompagnement professionnel.

A notre avis il serait donc nécessaire d'élaborer des politiques sociales d'insertion visant à :

- ⇒ Déculpabiliser la condition d'inactivité en valorisant les périodes de transition et de renforcement des compétences professionnelles ;
- ⇒ Cesser de considérer *l'orientation professionnelle non choisie* comme inévitable dans un marché de l'emploi en crise ;
- ⇒ Arrêter avec une vision réductionniste des politiques d'insertion qui ne considèrent la reconnaissance de l'utilité sociale qu'à travers une activité de production dans le marché de l'emploi.

5 Professionnalisation et précarisation entre héritages historiques et innovations

Le modèle d'activation des politiques d'insertion des jeunes est traversé par un processus de professionnalisation des pratiques d'intervention entre investissement social sur le long terme et injonctions au placement rapide vers l'emploi sur le court terme. Cette tension peut être analysée dans la *notion d'autonomie* comme référentiel qui gouvernerait les politiques d'insertion des jeunes à niveau européen et local (Becquet, Loncle et Velde, 2012 ; Cicchelli, 2013 ; Lima, 2016). Cette notion participe à la restructuration des politiques d'insertion et amène à l'élaboration de dispositifs d'insertion en direction des jeunes en suivant des logiques de responsabilisation et d'individualisation (Bresson, 2008 ; Muller, Barbier et Bresson, 2012).

« Selon nous, la notion d'autonomie est fortement corrélée depuis trois décennies au développement de politiques publiques néolibérales, empreintes de la volonté de proposer des suivis individualisés des jeunes, d'accentuer les aspects structurels de l'exclusion sociale des jeunes (France, 2007) mais également de réduire les dépenses sociales » (Loncle-Moriceau et Neish, 2003)

La question du présent chapitre porte sur les tensions qui caractérisent les processus de professionnalisation dans un champ politique marqué par l'articulation d'un tournant néolibéral des politiques sociales (Jobert, 1994) avec un modèle d'investissement social sur le capital humain (Salais, 2006). Il s'agit de comprendre comment les intervenants vivent les transformations des champs professionnels. Comment ils donnent du sens à leurs trajectoires dans un champ professionnel instable, traversé par plusieurs rhétoriques politiques.

Nous proposons ainsi de déconstruire le processus de transformation des professions liées à la pratique d'insertion des jeunes à partir de trois dimensions : 1.

le désenchantement des mondes professionnels ; 2. Les controverses concernant la polyvalence des métiers qui convergent dans l'activité d'accompagnement et une injonction au professionnalisme visant à harmoniser les pratiques ; 3. La recomposition des parcours professionnels dans le champ de l'insertion. Il s'agit donc d'étudier l'évolution des politiques à partir de la notion de turning point dans les biographies professionnelles : « Que se passe-t-il pour diverses catégories de travailleurs après le tournant que constitue la nécessité d'abandonner son activité principale ? » (Hughes, 1996).

Dans la troisième section dédiée aux stratégies des acteurs nous analysons l'impact du modèle d'activation sur la structuration de deux groupes professionnels historiquement liés à la mise en œuvre des politiques de jeunesse dans les villes de Milan et de Paris. Il est donc question de saisir le changement à partir de la modification du mandat professionnel aux réorganisation des administrations locales et de comprendre leur capacité d'asseoir une nouvelle position dans le champ des politiques d'insertion.

5.1 Jeunesse et politiques locales d'autonomie

5.1.1 Une injonction au professionnalisme vers l'autonomie des jeunes

Le référentiel de l'autonomie gouverne les politiques européennes de jeunesse (Commission Européenne, 2001). Cela nécessite d'être déconstruit en tant que concept sensible assujéti à des effets d'une translation (Callon, Lascoumes et Barthe, 2014). La translation ou traduction peut être entendue comme une dynamique à travers laquelle une politique ou une orientation politique sont traduites dans les pratiques concrètes qui les adaptent et ajustent en fonction des différentes réalités locales.

« L'autonomie est une revendication majeure des jeunes. Cette autonomie repose sur les moyens qu'on leur donne, et en premier lieu les moyens matériels. A ce titre, la question du revenu est centrale. Les politiques de l'emploi, de la protection sociale, de l'aide à l'insertion, mais aussi celles du logement ou du transport concernent la jeunesse. Elles sont nécessaires pour permettre aux jeunes de devenir plus vite autonomes et devraient être développées en prenant compte de leur point de vue et de leurs intérêts, et en profitant des acquis et expériences spécifiques aux politiques de la jeunesse. Parce qu'ils veulent être actifs dans la société, et parce qu'ils se sentent concernés par des politiques ayant trait aux diverses facettes de leurs conditions de vie, les jeunes refusent que les politiques de jeunesse soient cantonnées à des domaines spécifiques » (Commission Européenne, 2001).

Le livre blanc de la Commission Européenne définit l'autonomie comme une « revendication majeure des jeunes ». Pour cela toute politique européenne en direction des jeunes devrait garantir d'abord des « moyens matériels ». Dans cet énoncé l'Union Européenne indique le revenu comme l'élément central pour garantir la construction d'autonomie ainsi que la transition vers l'âge adulte. L'activation des parcours d'insertion vers l'emploi devient ainsi l'objectif du discours européen et peut être traduite soit à travers le registre des politiques de l'emploi soit à travers le registre des politiques de participation à une nouvelle citoyenneté sociale fondée sur l'autonomie.

Il s'agit bien sûr d'un discours politique qui nécessite d'être analysé dans son caractère opérationnel. La rhétorique politique européenne porte des valeurs (Bifulco, 2005) qui se traduisent dans les politiques sociales des pays membres et peuvent créer des configurations intéressantes de protection sociale. Dans les discours politiques l'autonomie « renvoie aussi très souvent, de manière implicite mais constante, à une peur des pouvoirs publics de la dépendance potentielle des jeunes individus à l'égard des politiques publiques et plus largement de l'Etat-Providence » (Becquet, Loncle et Velde, 2012).

L'autonomie se construit au niveau local comme une dimension de l'activation et des réagencements territoriaux de l'état social. Elle devrait ainsi être considérée comme le produit du processus d'activation du welfare. En effet, dans le nouveau paradigme des politiques sociales tout individu devrait être actif et s'activer (Serrano Pascual, Magnusson et SALTSA (Program), 2007 ; Jenson, 2006). Cela impliquerait un double processus d'activation concernant des dépenses publiques vouées à se transformer en investissement public pour produire de l'inclusion (Kazepov, 2010a). La première dimension de l'investissement social concerne les ressources attribuées aux individus sur la base de certains critères d'éligibilités. Elles devraient permettre le développement des capacités et de compétences ainsi que l'épanouissement personnel des individus. La deuxième dimension, qui passe souvent en arrière-plan, concerne les ressources allouées aux contextes locaux visant la valorisation des potentiels d'action des réseaux d'acteurs.

La perspective de l'activation serait ainsi l'attribution de nouveaux droits sociaux aux citoyens (De Leonardis, Negrelli et Salais, 2012). Les bénéficiaires des politiques sociales se voient ainsi attribuer le « statut d'acteur » et rentrent souvent dans des dispositifs de type contractuel où l'individu et l'institution construisent des accords et des engagements réciproques.

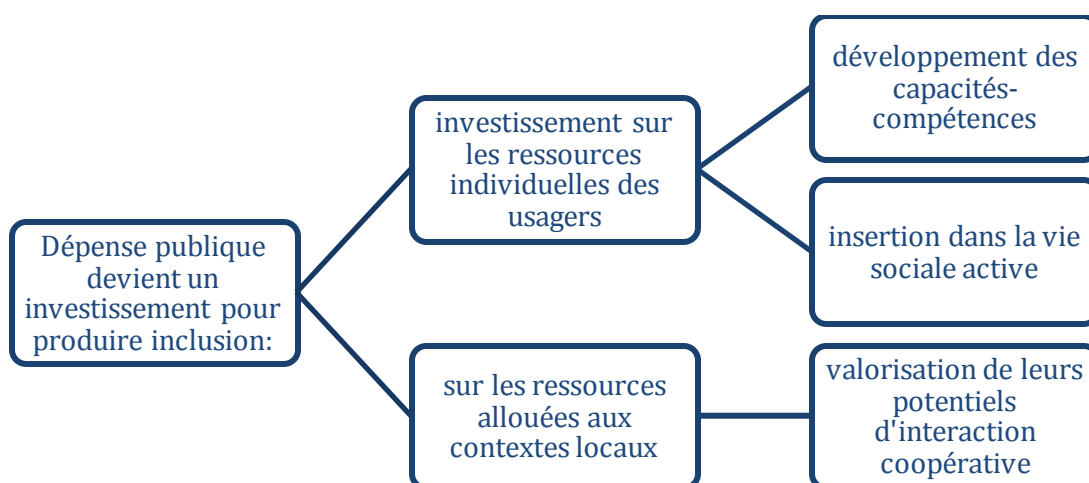


Figure 14- Double processus d'activation- ressources et compétences locales

Les systèmes locaux d'action publique devient l'échelle privilégiée pour la mise en place du paradigme d'activation des politiques sociales grâce à deux modalités d'intervention : 1. Une approche intégrée de coopération entre différents acteurs à différents niveaux (De Leonardis, 1998) ; 2. Incitation à l'adoption de logiques administratives orientées au résultat (Vinci, 2005).

Les professionnels des administrations locales ainsi que les acteurs associatifs se voient attribuer de nouvelles fonctions dans la concrétisation du paradigme d'activation à niveau local. Le processus de subsidiarisation est à l'issue d'un processus de transformation du welfare. Les professionnels interviennent ainsi dans une *administration par projets* (Kazepov, 2010a) fonctionnant à travers les principes suivants :

- ⇒ Responsabilisation sur les dépenses ;
- ⇒ Capacité d'attractivité des ressources ;
- ⇒ Attention à la dimension temporelle ;
- ⇒ Usage de procédures d'évaluation.

Les groupes professionnels intervenant dans la mise en place d'un État social au niveau local se voient attribuer plusieurs fonctions et mandats. C'est ainsi que, d'une manière directe ou indirecte, la logique européenne d'investissement social produit des processus de professionnalisation à niveau local.

Il s'agit d'un processus de localisation des politiques sociales dont les dynamiques de renforcement réciproque sont constituée par un double mouvement (Kazepov, 2010a) :

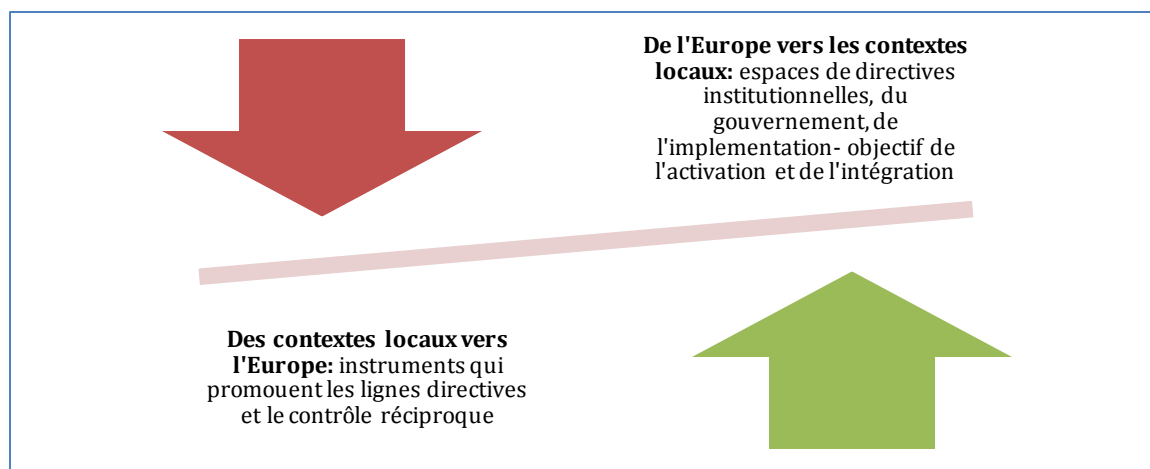


Figure 15- Processus de localisation du welfare

La capacité de valorisation des initiatives et des ressources locales est strictement liée aux marges de manœuvre des intervenants (Kazepov, 2009). Pour cela, un dispositif visant le développement de l'autonomie des jeunes doit prévoir un certain degré d'initiative au professionnel tout en prenant les responsabilités des résultats. Dans le processus de translation il est nécessaire d'analyser comment la notion d'autonomie est traduite de manière opérationnelle dans les pratiques et en quelle mesure elle participe à un processus de professionnalisation des intervenants.

5.1.2 Usages politiques et pratiques locales d'autonomie

Entre 2008 et 2009 le débat politique français portant sur les politiques de jeunesse est marqué par deux discours opposés sur l'autonomie des jeunes. Tous les deux viseraient à marquer un tournant dans l'élaboration et la mise en place des politiques d'insertion en direction des populations jeunes. Le premier discours est porté par Martin Hirsh lors de la présentation du livre vert (Hirsch, 2009) et propose une « politique nationale de jeunesse capable de créer une jeunesse qui soit autonome, solidaire, responsable et engagée ».

Encadré- Encadré 9- Les objectifs du livre vert, Martin Hirsh, 2009

“Cette ambition vise à rendre les jeunes des citoyens :

- Autonomes, capables de faire des choix et de gérer leur vie sur le plan personnel et sur le plan social ;
- Solidaires, capables d'agir avec les autres et pour eux, de partager leurs préoccupations
- Responsables, capables d'assumer leurs propres actes, de tenir leurs engagements et d'achever ce qu'ils entreprennent ;
- Engagés, capables de s'affirmer par rapport à des valeurs, une cause ou un idéal et d'agir en conséquence ».

Dans ce discours l'autonomie est définie comme « une capacité à pouvoir assumer intellectuellement et financièrement sa propre existence tout en contribuant à la dynamique de la société ». La notion de capacité prend une place centrale de ce vocabulaire car elle situe les politiques d'autonomie dans un contexte global et local de développement des opportunités et des libertés réelles pour assumer sa propre existence. A travers la construction de ce référentiel le Livre Vert parle d'une politique nationale de jeunesse capable de dépasser l'empilement historique des dispositifs ainsi que la fragmentation territoriale des différentes interventions. Il s'agit donc d'un référentiel qui articule les pratiques de développement local avec la notion d'activation et de participation à la *dynamique de la société* :

« Cette ambition doit avoir pour épine dorsale la volonté de développer l'autonomie des jeunes c'est-à-dire leur capacité à pouvoir assumer intellectuellement et financièrement leur propre existence tout en contribuant à la dynamique de la société. Les politiques publiques doivent être construites pour renforcer les capacités des jeunes à être les acteurs de leur vie dans la société » (Hirsch, 2009).

En parallèle un discours opposé sur l'autonomie des jeunes s'installe à partir de la présentation d'une *nouvelle politique pour les banlieues* (Plan espoir Banlieue, voir encadré 11). Il s'agit d'un discours qui répond à la période de crises urbaines entre 2005 et 2007 médiatisant le malaise des jeunes en situation d'exclusion sociale. Le discours politique est caractérisé par un double registre (Donzelot, 2012) portant à la fois sur la nécessité d'augmenter la sécurité urbaine et le projet politique de

discrimination positive dans les banlieues (internats d'excellences, écoles de la deuxième chance, formations à l'emploi, les transports gratuits pour certaines populations, etc.). Il s'agit d'un discours sécuritaire et répressif qui risque d'assimiler les problèmes des populations jeunes avec les problèmes des banlieues et des zones urbaines marginales.

D'après ce projet politique une nouvelle contractualisation pourrait garantir aux jeunes une condition d'autonomie à travers l'intervention de nouveaux acteurs dédiés à l'accompagnement des jeunes vers l'emploi. Le langage utilisé indiquerait une supposée efficience des *entreprises*, donc du secteur privé du placement, dans le champ de l'insertion des jeunes. Leur rémunération se ferait « en fonction de leurs performances » concernant le placement rapide vers l'emploi.

Dans ce langage l'utilité des acteurs d'insertion est donc mesurée en fonction de leurs capacités d'intermédiation dans le marché de l'emploi et le contrat aurait comme fonction l'apprentissage des « codes nécessaires à l'insertion dans l'entreprise, sans lesquels l'insertion est impossible ». Dans cet énoncé nous pouvons comprendre que le paradigme de l'adaptation de l'individu primerait dans cette nouvelle politique et que toute action d'insertion devrait porter sur la compréhension de l'entreprise de la part du jeune. Une entreprise qui serait impénétrable pour des « jeunes profanes ». Après avoir énoncé les moyens et les objectifs d'un *nouveau service public d'excellence dans les cités* il précise les temporalités du soutien intensif accordé aux jeunes dans le cadre de ce nouveau contrat. Il indique ainsi *quelques semaines ou quelques mois* comme la durée maximale pour un accompagnement vers l'emploi.

Ce discours représente un tournant politique qui accuse les dysfonctionnements des politiques d'insertion en culpabilisant une gouvernance trop laxiste en ce qui concerne l'évaluation des résultats et la performance des intervenants. Le registre de la culpabilisation s'articulerait bien avec celui de la discrimination positive (Donzelot, 2012) et amènerait le gouvernement à rediscuter les conditions de l'autonomie des jeunes.

Encadré 10- Une nouvelle politique pour les banlieues

« Je veux proposer aux jeunes un véritable contrat d'autonomie. Ce contrat, les jeunes le signeront avec des entreprises spécialisées dans l'insertion professionnelle. Nous allons sélectionner les meilleures. Elles travailleront avec les associations, les services de l'Etat, les missions locales et l'ANPE. Elles seront rémunérées selon leurs performances. C'est un nouveau service public d'excellence qui sera mis sur pied au cœur des cités dès le mois de juin. Et si cette expérience est probante, nous pourrions la généraliser à toute la France. Avec le contrat d'autonomie, les jeunes qui en ont besoin pourront apprendre les codes nécessaires à l'insertion dans l'entreprise, sans lesquels la réussite est impossible et l'accès à un emploi difficile, et ils pourront compléter leur formation. A l'issue de cette période de soutien intensif et personnalisé, qui pourra durer quelques semaines ou quelques mois selon les cas, tous les efforts seront faits pour que chacun puisse accéder à un emploi durable, à un contrat d'apprentissage ou à une formation vraiment qualifiante. Il continuera à être suivi pendant 6 mois. Si les termes du contrat sont respectés, si le jeune est assidu, s'il fait des efforts, s'il travaille, il pourra bénéficier d'une bourse. Je ne veux pas d'une société où un jeune serait contraint de refuser un entretien d'embauche parce qu'il n'aurait pas les moyens de se déplacer. » (Sarkozy, discours Une nouvelle politique pour les banlieues, Vendredi 8 février 2008).

Le champ professionnel des intervenants dans les politiques sociales d'insertion est ainsi basculé. La construction de l'autonomie des jeunes passerait par une nette division entre acteur public et opérateur privé. Celui-ci disposerait des codes de l'entreprise et pourrait placer les jeunes dans l'emploi d'une manière plus rapide. En outre il compléterait l'action publique en garantissant la construction d'un « service public d'excellence ».

Le contrat d'autonomie est devenu le symbole de cette évolution (*la spécialisation des missions locales vers la mission emploi*). Le rapport 2010 de l'igas⁸¹ sur les missions locales, ils parlent du contrat

81

http://www.igf.finances.gouv.fr/webdav/site/igf/shared/Nos_Rapports/documents/Missions_locales.pdf

d'autonomie. On passe d'une logique du droit à l'appel d'offre et on interdit par de critères particuliers aux missions locales d'y répondre. En l'occurrence les résultats montrent que les missions locales faisaient bien, voire mieux. On paye des acteurs pour faire la même chose, on met beaucoup plus d'argent, et on confie cela aux acteurs privés. On entre dans une logique libérale très forte. On entre dans une logique d'appel à projet ». (Chargé de mission, UNML).

En parallèle, le projet politique entame *de facto* un processus de précarisation par la concurrence et la raréfaction des financements. En effet, la mise en place du contrat d'autonomie et de la nouvelle politique pour les banlieues est accompagnée par un système d'évaluation des performances (voire chapitre 4) basés sur des indicateurs statistiques qui ne prennent pas en compte certaines dimensions du travail d'intermédiation déjà réalisées par les missions locales ou d'autres acteurs publics de l'emploi :

- ⇒ Le temps d'adaptation aux dynamiques locales de l'emploi ;
- ⇒ La connaissance des réseaux d'acteurs locaux ;
- ⇒ L'analyse des besoins des jeunes en termes d'insertion dans la vie active ;
- ⇒ La définition réciproque des champs des compétences des uns et des autres ;
- ⇒ L'appropriation de la commande politique véhiculée par le dispositif d'insertion.

Cette politique de l'urgence efface les composantes du travail classique d'insertion et propose une vision de l'insertion basée sur la logique « du bâton et de la carotte ». En effet, d'après les intervenants ce système de contractualisation amènerait les jeunes à signer des contrats pour percevoir la rémunération économique d'un instrument au faible contenu pédagogique et proposant souvent des emplois précaires et à bas niveau de qualification.

« Les opérateurs privés sélectionnent les jeunes comme un organisme de formation, nous on ne le fait pas. Le jeune a une bourse de 300 € pendant 6 mois et c'est une bonne motivation pour y aller. Ça crée une bonne concurrence entre les missions locales et les opérateurs privés qui mettent en

place le contrat d'autonomie. C'est à dire que le jeune qui pourrait être suivis en mission locale, dans le cadre du contrat CIVIS, à différence d'opportunités il choisit l'argent du contrat d'autonomie. Nous on ne peut pas concurrencer dans ce plan -là. (...) L'effet pervers du contrat d'autonomie ? On cible des jeunes en difficultés, mais on fait rentrer les jeunes les plus capables » (Directeur de la mission locale de Saint-Quentin-en-Yvelines, mars 2012).

Les deux discours font un usage opposé de la notion d'autonomie. Le premier usage définit l'autonomie comme une capacité collective de développement local d'opportunités pour permettre à l'individu « d'assumer sa propre existence ». Le deuxième propose de définir l'autonomie comme une capacité individuelle de s'insérer dans un parcours classique de transition, de la formation à l'emploi, et de « s'adapter aux codes de l'entreprise ».

Malgré la contraposition les deux discours mettent la notion de capacité locale au centre des politiques d'insertion des jeunes. Et les administrations locales et les groupes professionnels liés à la mise en place des dispositifs sont basculés par cette rhétorique qui marque un tournant entre les politiques d'avant et celles d'après, ou les politiques traditionnelle et les politiques novatrices. Le registre de développement local des capacités cohabite avec le registre opposé de la performance privée et de l'inefficience publique ou associative. Plusieurs questions peuvent ainsi surgir. En quoi les pratiques professionnelles traditionnelles viseraient moins l'autonomie que les politiques novatrices ? Comment les *territoires professionnels* (Abbott, 1988) se réorganisent face à cette injonction de l'autonomie au niveau local ? Comment les acteurs donnent du sens à leur activité dans un champ professionnel ouvert aux aléas politiques ? L'ensemble de ces questions traverse les identités et les frontières professionnelles et montre le système d'interaction (global et local) entre mondes professionnels et mondes politiques qui construisent les politiques de jeunesse. Elles impliquent aussi un *aggiornamento des modes de penser et d'agir*⁸² des

⁸² "Toute manière d'agir, de penser, de sentir, fixée ou non, susceptible d'exercer sur l'individu une contrainte extérieure; et, qui est générale dans l'étendue d'une société

administrations locales et sont à la base de plusieurs processus de professionnalisation des intervenants, publics et privés.

L'autonomie concerne plusieurs champs et secteurs de l'action publique. Pour cela la mise en place concrète de parcours d'insertion requièrent une transversalité interne de différents services et groupes d'acteurs. Notre hypothèse de travail nous amène à voir dans l'autonomie un référentiel qui contribue à une transformation de professions et oblige à redessiner les organigrammes institutionnels et les compétences des intervenants. Comme pour les politiques du vieillissement, les politiques de jeunesse justifient leur intervention par le manque supposé d'autonomie de cette population et entament un processus de professionnalisation des intervenants basé sur cette source de légitimité qui est la capacité d'accompagner vers l'autonomie.

En Italie aussi les usages politiques de l'autonomie ont des conséquences sur les processus de professionnalisation des intervenants. Elle gouverne la réorganisation des administrations locales à partir de trois pistes d'action : la construction de nouveaux modèles de participation ; 2. La création d'espaces d'agrégation et de rencontre ; 3. La transversalité des tous les secteurs de l'administration communale :

« Les politiques de jeunesse concernent l'autonomie. Dans le champ administratif il s'agit de trois pistes d'action : la construction de nouveaux modèles de participation aux processus de prise de décision, l'agrégation des jeunes dans l'espace urbain et la rencontre intergénérationnelle, l'autonomie du livre blanc de l'Union européenne pour lequel les politiques de jeunesse concernent tous les secteurs de l'administration parce qu'ils concernent tous les domaines de la vie » (Délégué du maire pour les politiques de jeunesse, Commune de Milan, avril 2013).

donnée tout en ayant une existence propre, indépendante de ses diverses manifestations au niveau individuel" (Durkheim, 1895).

L'appropriation politique de la notion d'autonomie au niveau local concerne plutôt une réorganisation de l'administration publique qu'un projet d'individualisation des parcours d'insertion comme en France. L'enjeu de l'autonomie locale est représenté par la fracture entre institution et réalité urbaine et sociale de la jeunesse. C'est ainsi que de nouvelles professionnalités et compétences sont demandées par l'administration locale afin de recomposer la fracture et garantir l'autonomie des jeunes entendue comme expérimentation de nouvelles formes d'agir collectif :

« A Milan nous avons un monde de jeunes qui expérimentent de nouvelles formes de participation. Les entreprises Start-up ce sont des interlocuteurs nécessaires. Elles combattent la précarité et le modèle de l'association est beaucoup plus complexe. Beaucoup d'appels à projets de la commune sont adressés à des groupes informels des jeunes, qui se forment ex-post, afin de découvrir et d'élargir le nombre de personnes auxquelles nous nous adressons » (Délégué du maire pour les politiques de jeunesse, Commune de Milan, avril 2013).

Les administrations locales assistent au changement des politiques de jeunesse véhiculé par l'évolution des besoins des jeunes. D'une méthode descendante de l'action publique en direction des jeunes les administrations locales passent à une méthode de démocratie participative et d'implication des jeunes dans la réflexion publique. Dans ce contexte l'autonomie des jeunes est interprétée comme la capacité à apporter son propre point de vue dans le processus de prise des décisions. Ce discours nécessite ainsi une évolution des compétences professionnelles pour relever ce nouveau défi des administrations locales :

« D'une manière générale les actions en direction des jeunes ont toujours été pensées comme des activités de loisirs par tous les secteurs de l'administration locale et nationale. Mais les jeunes peuvent avoir d'autres besoins. Aujourd'hui nous avons la sensation d'être en face à un changement. Mais il n'est pas égal pour tous les territoires de la même manière. Ce changement véhicule avec lui une méthode. Une méthode de participation,

partagée, horizontale ou bottom-up pour faire en sorte que les administrations ne soient pas autoréférentielles ».

5.2 Transformations des champs professionnels

Les politiques de jeunesse concernent ainsi l'autonomie des jeunes, une autonomie à construire ou à garantir. Mais quelle est le degré d'autonomie des professionnels censés intervenir dans des parcours d'insertion de plus en plus flexible, voire précaires ? Dans le champ des politiques locales de jeunesse il est difficile de rencontrer des professions ou des groupes professionnels définis selon les catégories traditionnelles de la sociologie⁸³ :

« Par profession, on entend habituellement la détention d'un savoir spécialisé, l'exercice d'un monopole sur un secteur d'activité et le contrôle de l'accès au corps. Le métier correspond, en quelque sorte, à l'exercice quotidien d'une activité professionnalisée, avec ses catégories d'action routinisées, ses représentations intériorisées, ses codes d'interprétation spécifiques » (De maillard, 2000).

Pour la majorité des acteurs impliqués dans le processus d'activation des politiques de jeunesse, il n'y a que « des carrières informelles généralement ni organisées ni définies de façon consciente » (Hughes, 1996). Pour cette raison il est difficile d'analyser les transformations du champ professionnel des politiques d'insertion à partir de l'analyse des carrières individuelles. Néanmoins nous proposons de déconstruire le processus de transformation des professions liées à la pratique d'insertion des jeunes à partir de trois dimensions : 1. Le désenchantement des

⁸³ « Ce que l'expression groupe professionnel désigne, ce sont des ensembles de travailleurs exerçant une activité ayant le même nom, et par conséquent dotés d'une visibilité sociale, bénéficiant d'une identification et d'une reconnaissance, occupant une place différenciée dans la division sociale du travail, et caractérisés par une légitimité symbolique. » (Demazière, Gadéa, 2009, p. 20).

mondes professionnels ; 2. Les controverses concernant la polyvalence des métiers qui convergent dans l'activité d'accompagnement et une injonction au professionnalisme visant à harmoniser les pratiques ; 3. La recomposition des parcours professionnels dans le champ de l'insertion. Il s'agit donc d'étudier l'évolution des politiques à partir de la notion de turning point dans les biographies professionnelles : « Que se passe-t-il pour diverses catégories de travailleurs après le tournant que constitue la nécessité d'abandonner son activité principale ? » (Hughes, 1996).

Nous laissons ainsi la place au récit des acteurs concernant le changement et leur manière de l'expliquer en suivant la suggestion de Hughes : « comparer les manières de redéfinir son activité (activité secondaire devenant principale) et manières de réorienter sa carrière (par le haut ou par le bas) selon les caractéristiques des systèmes d'emploi (pyramidal, écrasé) et les trajectoires antérieures des personnes concernées » (Dubar, Tripier et Boussard, 2015).

5.2.1 Le désenchantement des mondes de l'insertion

Par désenchantement des mondes de l'insertion nous entendons le processus d'abandon du projet pédagogique lié aux pratiques professionnelles d'accompagnement en faveur d'une rationalisation des méthodes d'intervention (Giuliani, 2013). La notion wébérienne de développement d'une profession (beruf) peut nous aider à comprendre les tensions qui traversent le champ professionnel des politiques d'insertion. Dans les deux pays nous retrouvons un mouvement historique de formation des politiques de prise en charge des jeunes (Cavalli, Cicchelli et Galland, 2008)⁸⁴ qui se constitue à partir d'une *effervescence sociale* autour de certains mouvements collectifs pour l'intégration des jeunes dans la société et qui se caractérise par une progressive rationalisation des pratiques d'intervention et une

⁸⁴ Dans les deux pays d'études il est possible de repérer trois passages des politiques publiques pour les jeunes en fonction de trois représentations de la jeunesse historiquement situées. A partir des années 1980 la jeunesse a été dessinée par les textes législatifs comme un groupe social dangereux, pour ensuite être considérée comme un groupe à risque potentiellement touchée par l'exclusion et la marginalité urbaine. A partir de la fin des années 1990 le virage politique consiste à considérer la jeunesse comme ressource sociale sur laquelle « investir ».

professionnalisation du champ. La figure du magicien⁸⁵ de Weber définit la première image des intervenants sociaux qui construisent leurs identités professionnelles dans un champ professionnel ouvert aux aléas politiques locaux et qui façonnent leurs premières méthodes de travail.

Dans le contexte français il est intéressant d'analyser l'évolution des groupes professionnels en *mission locale* qui voit changer son *mandat* (Hughes, 1996) d'une logique de développement local à une logique de service public. Dans les années 1980 l'hétérogénéité des professions qui convergent au sein de cette nouvelle structure devrait contribuer à une mise en synergie de différentes compétences pour réparer les problèmes d'une ville qui crée des espaces de relégation urbaine (Donzelot, 2006). Avec le temps, un processus de professionnalisation visant à intégrer les missions locales dans un service public de l'emploi participe à l'affirmation de la figure dominante de *conseiller en insertion* comme le majeur expert des questions liées à l'emploi des jeunes. Les missions locales, comme les autres structures intervenant dans le champ de l'insertion, subissent ainsi une injonction au professionnalisme (Boussard, Demazière, Milburn et Collectif, 2010) qui entame un déclin de leurs principes fondateurs comme l'approche globale, le référent unique et la question de la libre adhésion du jeune (Schwartz et Labbé, 1982). Le processus de professionnalisation met en cause la polyvalence des intervenants (véhiculée par la nécessité d'assurer une approche globale à l'ensemble des problématiques du jeune) et ouvre les portes pour une spécialisation des rôles et des diplômes pour accéder au métier.

« Quand on était une dizaine, on faisait feu de tout bois. Tu ce qui arrivait on prenait. On essayait de le transformer au profit du jeune. Aujourd'hui une grosse boîte comme ça, il y a des horaires de rendez-vous, il Ya un agenda informatique, des pré-accueillants, c'est très organisé. Quand on devient plus importants on est beaucoup moins

⁸⁵ « La croyance aux esprits a été grandement favorisée par le fait que les charismes magiques ne sont possédés que par ceux qui ont une qualification particulière : c'est le fondement de la plus vieille de toutes les professions (beruf), celle du magicien professionnel. Par opposition à l'homme ordinaire, le « profane », au sens magique du terme, le magicien est l'homme dont la qualification charismatique est permanente » (Weber, 1971).

polyvalents. Mon arrivée correspond aux débuts de la spécialisation, dans les années 1990, d'une répartition plus marquée des rôles et des fonctions » (Conseiller en insertion service emploi, mission locale de Saint Quentin en Yvelines, janvier 2012).

La professionnalisation des intervenants change la posture d'accompagnement (Giuliani et Ion, 2005) et cause un rapport différent à la pratique d'insertion. En mission locale et dans d'autres structures ce ne serait plus un idéal éducatif à légitimer l'intervention auprès des publics en constituant le support symbolique de la profession d'aide. Le paradigme de l'idéal éducatif saisi l'individu à travers le prisme de l'inadaptation⁸⁶ et structure des pratiques d'accompagnement visant à transformer les personnalités pour travailler sur les *freins* qui empêchent à s'insérer dans la vie sociale active. Il s'agit d'un *travail sur autrui* (Astier, 2007 ; Vrancken et Macquet, 2006) qui constitue un investissement sur la personne sur le long terme. Le désenchantement des mondes professionnels de l'insertion montre un désengagement des intervenants par rapport à la capacité de construire l'autonomie des jeunes. Elle serait plutôt la condition d'entrée dans leur service que le résultat de leur travail. Cela pose plusieurs problématiques concernant l'égalité de traitement et la mise en place d'une réelle approche par les capacités et présente la tendance à exclure les types de public les plus inadaptés aux logiques de placement rapide vers l'emploi.

« Je suis dans une rencontre où je dois l'amener coûte que coûte à s'insérer professionnellement en emploi et en formation. C'est ça l'objectif, je suis financé selon le nombre des jeunes que je mène à l'emploi. Le public qu'on va recevoir, n'est pas un public SDF, itinérant, handicapé, il n'y a pas une réelle difficulté de se stabiliser, de se loger, etc. Pour ce type de public les missions locales sont de moins en moins adaptées, parce que on n'a pas de possibilités

⁸⁶ « Travailler avec eux et sur eux pour remédier à leurs déficiences qui les rendent inadaptées aux exigences du marché du travail. L'idée de base qu'il faut procéder par étapes, planifier des trajectoires, impliquer les personnes en difficulté pour les remettre progressivement à niveau en les accompagnant dans un travail sur eux-mêmes pour mieux régler leur comportement, augmenter leur motivation, modifier leur attitude afin de les rendre conformes aux exigences supposées du marché du travail » (Castra et Valls, 2007). Castel R. Insertion malgré tout, préface Castra et Valls, 2007, Octares.

de suivre à moyen voire à long terme. Entre guillemets c'est le public sur lequel on ne met pas énormément d'énergies parce que on n'a plus de financement pour cela »

En Italie le désenchantement se traduit par un changement radical des manières de concevoir (et de s'engager dans) les associations intervenant dans l'insertion des jeunes. Les professionnels décrivent une baisse de financements publics des activités de loisirs et culturelles en faveur d'une montée progressive de l'emploi comme thématique principale d'intervention. Le système d'agrément est considéré à la fois comme la cause d'une précarisation du secteur associatif et comme un processus parallèle de professionnalisation lié à l'innovation sociale et d'entreprise. Des petites associations disparaissent⁸⁷, d'autres fusionnent pour créer des pôles ou des consortium (consorzio) et mieux répondre aux nouveaux appels à projets régionaux.

« Nous travaillions sur le *protagonismo* des jeunes. La thématique emploi devenait de plus en plus important. L'associationnisme est changé sensiblement. En 1994 nous étions sur la promotion d'associations de jeunes du territoire qui étaient orientés vers des activités culturelles sans une grande importance pour l'emploi. Quand nous avons commencé à travailler avec la province de Milan tout a changé. Aujourd'hui le monde de l'associationnisme est devenue une forme de pré-start-up d'entreprise » (Responsable politiques de jeunesse, Consorzio SIS).

Plus particulièrement le désenchantement se traduit par une articulation de l'approche traditionnelle de la *psychologie communautaire* des années 1980 avec une nouvelle culture de l'innovation sociale liée au monde des jeunes. Selon

⁸⁷ « J'étais dans l'association Grado 16 qui s'est fusionnée avec le consortium SIS en 2010. Nous avons un centre socioculturel qui intervenait sous forme de couveuse d'entreprise. Nous avons été une coopérative qui a vécu le processus de traslation des politiques classiques de l'emploi des jeunes et de l'aggrégation (CAG, projet jeunes, éducation et médiation sociale) et nous avons trouvé une nouvelle place dans l'entrepreneuriat des jeunes et la thématique de l'usage des new media par les jeunes » (Responsable politiques de jeunesse, Consorzio SIS).

l'approche communautaire le travailleur social s'intéresse au développement du territoire et à la justice sociale dans un environnement donné (Freire et Régnier, 2013) et privilégie des méthodes d'accompagnement collectif où la dynamique de groupe se construirait autour d'un projet commun.

« L'associationnisme à Milan est aujourd'hui une forme de start-up et d'entreprise car ces politiques traditionnelles ont été coupées et il y a eu un basculement du monde associatif. (...) Les politiques de type culturel ont été coupées, il y a eu une révision à la baisse de ces politiques. Stratégiquement nous avons choisi de coupler l'associationnisme classique avec la culture de l'innovation sociale ou d'entreprise. Cela est notre défi, comment faciliter ce processus dans une ville comme Milan ? Dans cette ville il y a de la créativité, les news media, l'art, la culture. Notre public cible, ce sont des jeunes qui ont envie d'entamer un parcours, un projet collectif et les accompagner dans le montage de leur association » (Responsable politiques de jeunesse, Consorzio SIS).

Le monde associatif et coopératif subit plusieurs injonctions à la professionnalisation causées par l'évolution des moyens de socialisation des jeunes ainsi que par un processus d'individualisation des parcours d'insertion qui se concrétise tout d'abord avec l'introduction du système des politiques actives. Cette injonction au professionnalisme constitue une source de tensions pour les organisations. Elle demanderait aux intervenants de s'insérer dans un contexte organisationnel et politique caractérisé par le décalage entre politiques publiques visant l'activation individuelle des parcours d'insertion et cultures professionnelles construites autour de l'approche de communauté. D'après les acteurs témoins de l'évolution historique des politiques de jeunesse, les nouveaux professionnels formés aux techniques d'accompagnement individuel ne seraient pas légitimes pour exercer un métier fondé sur une approche collective de l'insertion des jeunes dans la vie sociale active.

« Quand je dois recruter un éducateur je vais voir quelles sont ses expériences avec les groupes, quelles associations du territoire il a fréquenté en tant que bénévole. La théorie est importante, mais quand on bosse avec

les jeunes dans un quartier, la chose change. Les éducateurs aujourd'hui devraient avoir moins de formation théorique, « les scientifiques de l'éducation ». Le risque est que l'approche professionnelle soit moins collective ». (Responsable politiques de jeunesse, Consorzio SIS).

5.2.2 Une lutte pour le maintien des professions

Depuis l'introduction des politiques actives dans le champ de l'insertion différents groupes professionnels rentrent en concurrence pour asseoir leur légitimité et se voir attribuer le monopole de l'exercice de la profession, ou mandat (Hughes, 1996), d'accompagnement socioprofessionnel des jeunes. Etant donné l'ambivalence du modèle d'activation des politiques de jeunesse entre modèle d'investissement social et placement rapide vers l'emploi la professionnalisation des intervenants doit s'entendre comme un processus ouvert de confrontation -et controverse- entre différentes figures professionnelles.

« Oui, il s'agit d'une lente institutionnalisation du métier et en même temps une lutte pour le maintien des profils variés : il y a ceux qui viennent de l'université, avec une professionnalité de sociologue ou psychologue, du travail social, il y a ceux qui viennent de l'entreprise. En 2005 il y a eu une vague issue du monde de l'entreprise liée à la dimension de la mise en relation. La convention collective que nous avons signée permet de prendre en compte cette diversité » (Chargée de mission, UNML).

En France les missions locales fonctionnent historiquement à travers la mise en convergence de différentes professionnalités afin de répondre au mandat initial de l'approche globale (Schwartz et Labbé, 1982). L'injonction à la professionnalisation se traduit par la formation d'un groupe professionnel censé répondre à l'évolution des politiques publiques, les conseillers en insertion :

« Il n'y avait pas une définition du type de professionnel. On avait des équipes avec des gens qui venaient d'horizons extrêmement différents, on pouvait avoir au sein de la même équipe : un ancien éducateur, un psychologue, quelqu'un qui n'avait pas fait d'études universitaires mais qui avait beaucoup

travaillé en entreprise. On avait des équipes extrêmement hétérogènes. Il y a eu une forme d'évolution, ce métier avait été défini : conseiller en insertion socioprofessionnelle. Ce qui n'était pas forcément une mauvaise idée, mais le risque c'était que tout le monde ait le même parcours, le même processus de formation, la même culture, je pense qu'on perdrait en richesse d'équipe. On perdrait en richesse. Je pense que dans une équipe c'est important qu'il y ait des gens qui viennent d'horizons extrêmement différents » (Conseiller en insertion, mission locale de Saint Quentin en Yvelines, février 2012).

En Italie aussi le processus de professionnalisation ne voit pas un groupe professionnel s'établir dans le champ de l'accompagnement vers l'emploi. Néanmoins il existe une tendance au rapprochement des politiques de l'emploi avec les politiques de jeunesse. Ce qui amènerait à faire un rapprochement entre publics adultes et jeunes sans proposer des services adaptés à la transition vers l'âge adulte.

« Les formations sont variées ici en coopérative : les experts d'orientation, les psychologues, des personnes avec une licence du champ humaniste comme la philosophie et les conseillers. Les licences en sciences de l'éducation aussi. Il y avait une séparation forte entre politiques de jeunesse et politiques de l'emploi. Celles-ci étaient pensées soit pour les jeunes soit pour les adultes. Comme si les politiques de l'emploi ce serait la même chose pour le jeune et la personne adulte » (Educateur Coopérative Spazio Giovani, Monza).

5.2.3 Des parcours recomposés

Les politiques d'insertion des jeunes sont traversées par l'ambivalence du modèle d'insertion fondé sur l'activation des parcours. Elles « représentent un champ d'intervention moins déterminé que les autres domaines de l'intervention publique sociale » (Loncle, 1999). Les professionnels qui évoluent dans ce champ d'intervention présentent souvent des carrières professionnelles déstructurées et hétérogènes. Cela est aussi causé par le manque de définition de définition du

champ des politiques sociales d'insertion ainsi que par la multitude d'acteurs et d'institutions qui y interviennent.

« Les politiques de jeunesse contiennent un paradoxe central dans la mesure où le public auquel elles s'adressent concentre de multiples attentes en termes de maintien de la cohésion sociale alors qu'elles ne représentent qu'une part assez peu légitime de l'action publique. Non seulement la jeunesse en tant que catégorie de population reste difficile à définir, mais les politiques qui s'adressent à elle émanent de nombreux lieux de décision et sont animées par des objectifs et des préoccupations multiples. Leur étude est rendue d'autant plus malaisée que les politiques de jeunesse apparaissent comme une des sous-parties de l'action sociale de l'Etat, s'inscrivant dans la logique de structuration de l'Etat- Providence, et qu'elles comprennent un champ d'intervention moins déterminé que les autres domaines de l'intervention publique sociale » (Loncle, 1999)

Les parcours professionnels et des portraits sociologiques liés aux professionnels intervenant illustrent les difficultés d'un processus de professionnalisation qui est souvent fracturé entre plusieurs modèles d'intervention, notamment le développement du capital humain et le placement dans le marché de l'emploi. Souvent les professionnels cherchent de mettre en place des stratégies d'ajustement entre plusieurs référentiels d'intervention et montrent une compréhension microsociologique des tensions qui traversent le champ professionnel des politiques sociales d'insertion. Nous proposons ici de connaître le parcours d'un conseiller en insertion d'une mission locale ainsi que le portrait d'un responsable de structure, deux parcours caractérisés par un certain militantisme dans le courant de l'éducation populaire française. Du côté italien nous proposons de d'analyser les parcours d'une psychologue intervenant dans l'agence AFOL de Milan et d'un professionnel militant dans une coopérative de la ville de Monza.

Dominique est un conseiller de la mission locale depuis vingt ans. Il a pu voir les évolutions de la politique locale de la communauté d'agglomération et il connaît le marché local de l'emploi des jeunes grâce aussi à différentes expériences

professionnelles qu'il a eues dans le secteur du bâtiment, de la menuiserie après l'obtention de son BAC ; dans des métiers à bas niveau de qualification qu'ils lui auraient fait comprendre le fonctionnement du marché du travail pour les jeunes en difficulté. D'origine sociale modeste il affirme d'avoir eu un rapport particulier avec une institution scolaire qui ne laisserait pas de la place au *potentiel des personnes et qui formaterait les parcours d'apprentissage*. Avant son entrée à la mission locale son parcours de socialisation professionnelle est fortement caractérisé par des phases alternes de précarité et d'inactivité. L'expérience de la précarité lui servirait comme un support symbolique pour intervenir auprès des « jeunes dans la galère ». Il fait aussi épreuve de conversions professionnelles multiples et il déclare de ne jamais avoir eu une vocation professionnelle. Ensuite, après avoir obtenu un master en sociologie à l'EHESS, grâce à une amitié à la chambre de commerce de Paris il arrive à exercer une activité de support dans le service *bilans de compétences*. Dans son discours il décrit le modèle d'activation à partir d'une spécialisation des financements dans les thématiques liées à l'emploi des jeunes qui ne respecterait pas les temps longs d'apprentissage des jeunes. Pour ces raisons il se positionne entre une institution scolaire qui ne répondrait pas aux souhaits et aux aspirations des jeunes et un marché des emplois à bas niveau de qualification caractérisé par des parcours biographiques non choisis ou subis.

Encadré 11- Dominique, conseiller en insertion, mission locale

« Cela fait 17 ans que je travaille ici à la mission locale, à l'accueil individuel, je suis conseiller responsable de l'antenne de Guyancourt et je suis référent sur la thématique justice, on met l'accent sur l'accueil et la prise en charge des publics justice, concernés par la justice. Je n'ai pas eu une formation spécifique pour être

conseiller en insertion professionnel. J'ai commencé à travailler très jeune, j'ai travaillé comme cariste, coursier, dans le bâtiment. Ensuite je suis revenu dans le système scolaire, j'ai eu mon bac, j'ai fait mon service militaire. Avant l'obtention de mon bac j'ai travaillé. De 16 ans à 19 ans j'ai travaillé. Ensuite j'ai entamé une année à la fac en sociologie, je suis partie avec l'armée, ensuite j'ai repris les études à l'EHES, une maîtrise en science sociale. C'était de la sociologie appliquée. Donc suite à cela j'ai travaillé pendant 4 ans à la chambre de commerce de Paris, j'étais responsable de bilans de compétences pour du public jeune, mais aussi pour des salariés et de bénéficiaires des minima sociaux adultes. (...) Un rapport particulier à l'école ? Oui, tout à fait, j'étais un bon élève, mais pas vraiment bien dans le système scolaire, le système scolaire français formate l'individu, formate l'apprentissage, mais dans lequel on ne laisse pas de la place au potentiel des personnes, on cherche à voir si la personne intègre les programmes, mais on ne cherche pas l'originalité de la personne, la créativité est mal vue par le système. Mes parents m'ont convaincu d'aller au but et de prendre le bac. Ils n'ont pas fait des études et ils attachaient une grande importance aux études scolaires pour diverses raisons. Ils m'ont encouragé. (...) Je n'avais pas d'idées sur quoi faire, je n'avais pas de vocation comme d'autres élèves qui savent ce qu'ils veulent faire. Moi je faisais des études sans savoir où déboucher. A la fin de mon service militaire. A ce moment-là je suis rentré avec une véritable envie d'apprendre, toujours sans projet professionnel. J'en avais envie ».

Stéphane est le responsable d'un service emploi de la commune de Guyancourt. Il occupe ce poste après une carrière de quasi trente ans dans le champ de l'insertion des jeunes du territoire. Il est une sorte de témoin historique des évolutions de la politique locale et il peut compter sur un capital social qui lui *fait gagner de la confiance auprès des élus*. Il a été à l'initiative de la fondation de la mission locale intercommunale et il décrit cet événement historique à partir d'une analyse sur les enjeux du pouvoir local qui ont amené à mettre en place une mission locale visant à fédérer l'ensemble des communes de l'agglomération sur la thématique des jeunes. Au début de son parcours professionnel il exerce en tant qu'animateur socioculturel dans un centre de loisir. Il décrit cette expérience comme un turning point dans sa vie professionnelle car il découvre cette vocation pour le travail auprès des jeunes en difficulté. Pendant cette période il se présente l'opportunité de participer au montage

de la mission locale en tant que support technique : les élus ne connaissant pas le fonctionnement de ces nouvelles structures ils demandent à certains professionnels du territoire de s'investir dans la création. Le processus d'activation des parcours d'insertion représente le motif pour lequel il quitte une structure dont il ne reconnaît plus les valeurs. Il porte une conception de l'insertion comme un processus pédagogique qui nécessite du temps et il ne supporte pas le décalage entre les injonctions des financeurs portant sur le placement rapide à l'emploi et les urgences sociales vécues par les jeunes.

Encadré 12-Stéphane, responsable service emploi d'une commune

« Je n'ai pas eu de formation, j'étais animateur avec un brevet BAFA et j'étais sur le secteurs de l'animation socio-culturelle. Je dirigeais des centres de vacances, j'ai beaucoup travaillé avec les enfants. J'ai pris ce poste pour travailler avec les ados en difficulté de 1985 à 1988 sur un quartier ici, qui a beaucoup de problèmes, on m'a demandé de mettre en place quelque chose pour les jeunes. On a mis en place les premières structures pour les jeunes qui était sur la rue et qui ne faisaient rien et en 1988 ils m'ont demandé de rentrer dans la mission locale et de la mettre en place. Ce que je faisais, visiblement convenait. Après ça a été une véritable aventure, on a découvert ce qui était et ce qu'elle pouvait faire. Je suis resté 12 ans, j'ai monté les antennes et les annexes, j'ai ensuite été chargé de mettre en place des actions intercommunales pour les jeunes. Mais je me suis heurté très vite à des difficultés d'ordre politique, puisque je n'étais pas mandaté. (...) Moi du coup je me suis réorienté. A la suite de ça, j'ai passé un diplôme qui me manquait. J'avais un diplôme de jeunesse et sport, un DEFA, c'est un niveau III, ça correspond à un bac plus 3, dans l'animation socioculturelle, un diplôme d'état, mais dans l'animation sociale. Ça ne me suffisait pour rebondir, prendre une place de direction, un poste intéressant, donc j'ai décidé de faire un diplôme de la DASS (direction des affaires sanitaires et sociales) et j'ai passé un diplôme qu'on appelle CAFERUIS (niveau 2, bac plus 5). C'est un certificat de responsabilité d'unité d'intervention sociale, ça permet de diriger par exemple un centre d'hébergement, un foyer d'insertion, une unité d'intervention de service social, des foyers d'hébergement ou des structures SIAE. J'ai passé un dossier de VAE pour l'obtenir, j'ai mis un an pour le mettre en place. Du coup j'ai été

embauché en 2007 comme directeur adjoint du centre d'hébergement et d'insertion sociale à Chartres pour travailler sur des ateliers d'insertion » (Responsable du service emploi d'une commune, agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines).

En Italie deux parcours exemplaires sont représentés par Patrizia et Paolo. Patrizia est une conseillère psychologue intervenant dans le service Politiques actives de l'agence AFOL de Milan. Elle est spécialisée dans le champ de l'orientation professionnelle et présente un parcours de type linéaire, d'une formation de haut niveau à l'emploi. Après un master en économie d'entreprise à l'Université de Milan elle décide de partir aux Etats-Unis pour faire une expérience professionnelle dans une agence d'intermédiation. Il s'agit d'un turning point qui l'amène à s'intéresser d'une manière particulière aux politiques actives de l'emploi. Une fois rentrée en Italie elle décide en 2009 de fréquenter un master en politiques actives de l'emploi. Pendant cette période de formation elle prend connaissance de l'ensemble des instruments d'activation en Europe et cherche de comprendre comment appliquer son savoir dans le terrain italien. Elle complète ensuite sa formation avec un master portant sur le système de la dot, financé par la région Lombardie en partenariat avec AFOL. En tant que jeune professionnelle son parcours est marqué par l'activation comme référentiel principal d'intervention et il est caractérisé par une opportunité de professionnalisation dont la région Lombardie est à l'initiative.

Encadré 13- Patrizia - Conseillère psychologue

Patrizia, licence en économie d'entreprise, elle travaille dans le secteur de la formation professionnelle pour des instituts professionnels, après la licence elle part aux états unis, en Géorgie, où elle travaille pour une agence d'intermédiation de l'emploi, ensuite elle rentre en Italie et elle fait un master en politiques actives de l'emploi. Il était centré sur les bonnes pratiques, comme la dote, qui était l'objet d'étude. Celles qui étaient les politiques actives de France, Angleterre et Danemark, nous avons étudiés ces pays pour comprendre les bonnes pratiques. Un master financé par la région Lombardie, un partenaire c'était l'AFOL. Après le master j'ai suivi une formation de la région sur le système dotal, il était un mini master, qui est

duré 6 mois pendant le week end. On devait intégrer les nouvelles compétences demandées par le système de la dot. Le master est terminé en 2008 et moi j'ai commencé ici en 2009. Mai 2009. J'ai démarré dans le centre pour l'emploi, après les deux mois de guichet, je suis passée dans un service spécifique pour les dots, AFOL a réservé ce type de financements, le centre pour l'emploi le faisait et prévoyait une activité de formation et surtout d'orientation. De 2009 à 2011 je me suis occupée de tutoring et consulting d'orientation et bilan des compétences. En 2011 démarre Talents at work, je m'occupe à 100 % du projet. La planification des instruments à utiliser, la prestation du service étaient mes tâches » (Patrizia, Conseillère psychologue, service Politiques actives, AFOL Milan, juillet 2013).

Paolo est un éducateur d'une coopérative de Monza. Il travaillait en tant qu'artisan dans la menuiserie et à un certain moment de sa vie, pendant une expérience de bénévolat, il prend connaissance d'une formation régionale visant à former des animateurs socio-culturels intervenant dans les politiques de jeunesse. Son parcours de socialisation professionnelle au métier d'animateur fait référence à l'approche par les capacités comme support symbolique d'une intervention centrée sur le développement territorial d'opportunités pour les jeunes. Le processus de professionnalisation des politiques de jeunesse aurait entamé à partir de la création d'une nouvelle licence en sciences de l'éducation et de l'introduction de *la politique par projet*. Le projet et la capacité de construire la méthodologie de projet constituent la première source de professionnalisation au sein des coopératives et il indique la nécessité d'anticiper les besoins des financeurs publics afin de garantir la survie des acteurs associatifs. Il décrit ainsi un changement des politiques de jeunesse en les considérant comme des *actions mises à système dans un territoire donné*.

Encadré 14-Paolo, Educateur Coopérative Monza

Je suis Paolo, je suis un opérateur choisi par la coopérative pour participer au plan local jeunes de Monza. En particulier je suis un animateur social, figure professionnelle introduite par la région Lombardie. Les opérateurs qui, au sein des politiques de jeunesse, interviennent pour améliorer les politiques de jeunesse en termes d'empowerment des jeunes pour développer compétences et des qualités et

un rôle dans leur communauté. Il s'agit d'un cours régional post-diplôme. J'ai fait le technicien dans la menuiserie, j'ai été artisan car toute ma famille travaillé pour cette industrie. J'ai travaillé quatre ans dans une entreprise qui vendait du bois pour les instruments musicaux. J'ai changé grâce au bénévolat, il y a vingt ans quand les licences de sciences de l'éducation n'existaient pas où il était au démarrage. J'ai changé grâce à une activité bénévolat dans une association, où j'ai connu la possibilité d'accéder à la formation régionale. A partir de cela je me suis introduit dans le domaine social. A l'époque il y avait une différente manière de travailler dans le social très liée au bénévolat, les premières coopératives sociales étaient au démarrage, on était au démarrage de la professionnalisation du social. « Maintenant on essaye de mettre en réseau et on ne raisonne pas par service (sinon comment fait pour évaluer), mais par fonctions. (...) Les politiques de jeunesse signifient aujourd'hui agir sur l'employabilité, par exemple, sur la prévention et la santé. On fonctionne par domaine et thématique d'intervention. Et donc la coopérative a commencé à réfléchir sur quel domaine elle aurait dû intervenir. Avant elle pouvait intervenir sur toute thématique. Il faut prendre des choix par rapport à notre service. C'est une des transformations. Pour cela nous avons commencé à travailler par thème et par projet » (Paolo Educateur Coopérative Spazio Giovani, Monza).

5.3 Stratégies de professionnalisation et questions d'autonomie

En sociologie la notion de carrière est définie comme « une suite d'alternatives conditionnée par la division du travail, elle-même évolutive » (Hughes, 1996) afin de souligner le rapport entre biographie individuelle et évolutions de l'organisation. La carrière se construirait ainsi dans l'interaction entre la trajectoire individuelle et les interférences (ou opportunités) de l'environnement : « c'est cette relation entre la structuration des organisations de travail (et notamment des filières d'emploi) et les trajectoires des travailleurs (et notamment leurs tournants biographiques) qui

constitue, pour les sociologues interactionnistes, le cœur de l'analyse des carrières » (Dubar, Tripier et Boussard, 2015).

Dans cette section il est question d'analyser la relation entre la structuration des organisations liées à l'activation des parcours des jeunes et les trajectoires des professionnels intervenants. Nous proposons d'analyser deux groupes professionnels *non établis* qui assistent à l'évolution historique des politiques d'insertion ainsi que de leurs mandats et leurs identités professionnelles : les référents jeunesse de territoire de Paris et les éducateurs intervenant dans les *Centres d'agrégation des jeunes* de Milan. Ils sont fortement investis par l'activation des politiques d'insertion des jeunes et subissent des injonctions à la réorganisation sur la base d'autres professions établies : « ceux qui occupent des emplois non reconnus détiennent eux aussi des connaissances professionnelles et cherchent également tout au long de leur cheminement professionnel à améliorer leur position (Hughes, 1996). La professionnalisation désignera alors le processus selon lequel un corps de métier tend à s'organiser sur le modèle des professions établies » (*Chapoulie, 1973*). Dans cette analyse la question de l'autonomie façonne notre manière d'interroger les biographies des acteurs et indique la difficulté d'établir une profession⁸⁸ ou un groupe professionnel dans un champ professionnel si contrasté

Nous proposons de déconstruire le processus de professionnalisation à partir de trois dimensions clés de l'évolution de ces groupes professionnels. La première concerne le changement du mandat professionnel suite aux réorganisations des administrations locales. Le deuxième élément concerne leur point de vue sur le changement vécu et leur manière de construire une identité professionnelle dans un champ professionnel ouvert aux aléas politiques. Le troisième élément concerne la capacité d'asseoir leur position dans les réseaux d'acteurs liés à l'insertion des jeunes.

⁸⁸ Dans le sens de : « Thus what is distinctive about a profession compared with other occupations is that it has been given the right to control its own work » (Laffin, 1986)

5.3.1 De la représentation à l'activation. Questions de mandat

Les référents jeunesse du territoire sont les anciens animateurs des conseils de la jeunesse de la ville de Paris. Suite à l'arrivée de Bertrand Delanoë en 2002 en tant que maire de Paris il est décidé de mettre en place le conseil de jeunesse censé fonctionner comme des dispositifs de démocratie participative⁸⁹. Des animateurs sont ainsi recrutés afin d'assurer l'organisation de ce dispositif dans les différents arrondissements. En 2012 une réorganisation et un changement de politique (voir chapitre 3) amènent à la conversion des animateurs en référents jeunesse du territoire. Le changement d'orientation politique implique une restructuration des identités professionnelles auparavant basées sur l'animation et la participation directe des jeunes à la vie politique de la ville.

« On essayait de les inciter à l'engagement citoyen. Les conseils de la jeunesse ont commencé en 2002 avec l'arrivée de Bertrand Delanoë, c'était une vitrine de la mairie, il y avait beaucoup d'évènements phares, mais ce n'était pas forcément, les jeunes il fallait les mobiliser, être derrière tout le temps, on n'a pas le temps et l'envie de participer une fois par semaine au conseil. Donc, du coup, les missions c'était les animer, aider à organiser des évènements » (référent jeunesse de territoire, ville de Paris).

Avec la réforme des politiques territoriales de jeunesse de nouvelles compétences sont intégrées pour compléter les méthodes d'intervention des anciens animateurs et donner aux référents jeunesse de territoire une crédibilité dans le développement territorial urbain. Jérôme est un ancien animateur du conseil de la jeunesse d'un arrondissement parisien. Il décrit la transformation de son poste de travail comme une opportunité pour donner du sens à un dispositif de démocratie participative qu'il juge être la vitrine d'une politique à *l'écoute des jeunes*.

⁸⁹ Voir indications du Conseil de l'Europe, Charte européenne révisée de la participation des jeunes à la vie locale et régionale, 21 mai 2003 : https://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/Coe_youth/Participation/COE_charter_participation_fr.pdf

De toute manière, le métier de Jérôme change et passe d'un objectif de représentation des jeunes dans les instances de démocratie locale à une activité d'activation des réseaux d'acteurs intervenant dans le champ de l'insertion des jeunes. Il passe ainsi d'un métier centré sur la relation de service avec les jeunes à un métier de développement social et urbain.

Encadré 15- Jérôme, référent jeunesse de territoire, ville de Paris

« Mon parcours professionnel, j'ai intégré la ville de Paris en mars 2011 en tant qu'animateur du conseil de la jeunesse du 13ème arrondissement. La mission c'était d'animer le conseil de la jeunesse, un organe de démocratie participative, on se réunissait et de là partait un ensemble de projets. Il n'y avait pas d'inscription il s'agissait du volontariat. J'ai fait cela pendant deux ans et après il y a eu la réforme en novembre 2012. Nos postes sont transformés, le premier novembre et je suis devenu RJT. Il y a eu juste un avenant à mon contrat de travail, on a des contrats de trois ans, renouvelables. Concernant mon parcours, j'ai fait des études de sport à l'université de Marne la Vallée, jusqu'en 2006. J'ai eu ma licence en management du sport, après j'ai continué en master ingénierie du sport. J'ai continué à travailler en tant qu'éducateur sportif dans une association de football dans le 13ème. C'était une activité salariée, un emploi tremplin, un financement de la région, cela a duré 5 ans. J'ai arrêté le master et j'ai entamé cette carrière dans le sport. J'étais entraîneur dans une association de football, ce qui fait que je connais bien les jeunes du 13ème ».

Inès arrive sur le poste de Référents de jeunesse du territoire après la réorganisation des politiques de jeunesse. Ses sentiments par rapport à la prise de poste et à l'explication de la commande politique sont partagés. Plus particulièrement elle se pose des questions sur sa capacité à intervenir dans l'activation des acteurs liés à l'insertion des jeunes et sur les pistes d'action d'une politique visant l'objectif général de la territorialisation :

« Je suis arrivée en janvier 2013. Je me suis vite rendu compte je sentais que la fiche de poste était sur des objectifs généraux. Je devrais reprendre le langage de l'animation. Donc tu espères qu'ils ont

une vision générale et qu'on puisse vraiment agir sur le terrain. Qu'est-ce que ça veut dire animer un réseau d'acteurs ? concrètement, j'espère qu'il y a des leviers pour le faire.

Les référents jeunesse du territoire subissent ainsi des injonctions au professionnalisme dans une configuration institutionnelle de leur profession qui ne leur laisse pas de marges de manœuvre. Leurs pratiques professionnelles s'organisent sur la base de nouveaux métiers de la ville et en même temps ils sont identifiés dans les réseaux professionnels comme les anciens animateurs des conseils de jeunesse parisiens.

Encadré 16-INES référente jeunesse de territoire, zone nord, ville de Paris

« Etudes de géographie à l'université paris 7, c'est ma première expérience professionnelle, licence en géo, j'avais une partie de mes enseignements concernant la géographie humaine² et la géographie urbaine. En master je n'étais pas contente, j'étudiais le développement pour les pays sous-développés, mais je me demandais quoi faire à la suite de mes études. J'ai fait un stage à la DPVI, délégation politique de la ville sur le 19^e arrondissement au sein de l'équipe de développement local, j'ai bien aimé cela. Comme mission j'avais l'instruction des dossiers de demande de financement des associations, je lisais les projets, je rencontrais les acteurs, etc. Cela m'a permis de découvrir plein de chose, j'ai rencontré la chef de projet de l'équipe de développement local de la goutte d'or. Cette rencontre a été fondamentale car j'ai décidé de m'inscrire à son master de paris 8, à l'institut d'études européennes, formation en développement social urbain, j'ai fait un mémoire sur le quartier des Olympiades, sur les représentations des jeunes sur le quartier. L'année suivante j'ai fait un stage au sein du cabinet de Bruno Julliard, c'était intéressant parce que il y a eu un remaniement sur l'exécutif municipal, Julliard est parti à la culture, isabelle Gachet est arrivée à la jeunesse » (Réfèrent jeunesse de territoire, zone nord, ville de Paris).

Les centri di aggregazione giovanile sont des structures de prévention de la délinquance et des toxicomanies. En général ils interviennent dans l'insertion sociale de jeunes à risque d'exclusion. Il s'agit d'un réseau de structures traditionnelles dans le champ des politiques de jeunesse qui subit fortement les effets de la crise des financements publics à partir de 2008 en mettant en discussion ses principales missions⁹⁰ :

- ⇒ Création d'une libre agrégation, offrir des activités de soutien périscolaire, en donnant des alternatives à la culture de la rue et une aide dans les problématiques d'ordre scolaire et familial ;
- ⇒ Compréhension du malaise, des potentialités et des ressources des usagers ;
- ⇒ Promotion d'un réseau de services et d'initiatives au soutien des mineurs et de la prévention afin de créer une communauté pédagogique

En pleine crise économique et sociale les CAG organisent un ensemble de tables de travail ayant comme objectif la coordination territoriale, le partage d'idées et la mutualisation des ressources. De cette initiative prend forme le *plan MI-X génération*. Il s'agit d'un instrument de coordination territoriale des CAG qui s'organise sur le modèle du plan local jeune et propose des activités variées pour les jeunes dont la création de nouveaux *guichets pour l'emploi* (sportelli lavoro). C'est à ce moment-là que se vérifie un turning point (Abbott, 1988) pour les éducateurs des CAG. Principalement formés dans le champ de l'éducation ils sont censés apprendre de nouvelles techniques d'intermédiation et d'orientation dans le marché de l'emploi.

Les CAG mettent en place ainsi une forme de mimétisme organisationnel (DiMaggio et Powell, 1983) afin de réorganiser leur offre de service en prenant comme modèle les acteurs intervenants dans les politiques actives de l'emploi. Ils expérimentent ainsi l'articulation d'une nouvelle culture professionnelle centrée sur l'intermédiation dans le marché de l'emploi avec une culture professionnelle traditionnelle centrée sur une approche pédagogique et de prévention :

⁹⁰ Extrait du site internet : http://www.comune.milano.it/wps/portal/ist/it/amministrazione/governo/Municipi/municipio_1/Servizi_zona/centri_aggregazione_giovanile

“Chaque guichet est animé par deux éducateurs et un psychologue. Nous ne pouvons pas nous définir comme orienteurs. Notre orientation est un accompagnement à la connaissance de soi. Nous ne pouvons pas nous définir comme orienteurs, nous sommes des éducateurs qui font de l’activité d’orientation” (Educatrice sociale Centro di aggregazione giovanile Piamarta, juillet 2013).

5.3.2 Expliquer le changement. Ou chercher de la cohérence

Expliquer le changement de son métier et de l’organisation dans laquelle on évolue peut-être parfois difficile si nous ne connaissons pas les facteurs du changement ainsi que les possibles conséquences. Un élément en commun des référents jeunesse du territoire et des éducateurs est le manque de capacité d’anticipation par rapport à l’évolution de leur métier. Ils ont le sentiment d’être dépassés par de nouvelles logiques de fonctionnement qui changent profondément leurs pratiques d’intervention en ayant des moyens limités pour respecter les nouvelles missions.

Ils interviennent dans le coulisses de la programmation ou territorialisation des politiques de jeunesse de la commune de Paris et doivent changer leur rapport à l’objet de travail, à leur position dans le réseau d’acteurs et à leurs instruments. Le regard institutionnel repose sur leur expertise et leurs capacités de construire des relations afin de gouverner le maillage du réseau d’acteurs. Ils interviennent avec un budget limité (10 mille euros par an et par arrondissement) afin de faciliter la construction de projets d’action pour les jeunes et d’organiser des événements liés aux mondes de la jeunesse.

La nouvelle politique d’insertion des jeunes, basées sur la territorialisation de l’action publique et une majeure proximité avec les besoins repose sur la conversion des compétences professionnelles. Il s’agit d’une politique qui transforme son action en suivant une logique réticulaire (Donzelot, Mével et Wyvekens, 2003) dans laquelle l’action institutionnelle est personnalisée et représentée par l’acteur. Ils doivent ainsi

s'affirmer dans un réseau d'acteurs établis et porter la parole de l'institution. Souvent il est difficile de gagner de la crédibilité professionnelle (voir section 6.3.3.) dans un tel contexte de travail :

« Notre fiche de poste est sans vision complète : quels leviers pour agir ? Ils ne sont pas définis dès le départ, on ne définit pas quels instruments utiliser. De plus il y a des stratégies d'affichage : ajouter tel ou tel acteur du territoire dans notre mission initiale afin de repérer les acteurs et faire un diagnostic pour analyser les caractéristiques du territoire » (Référént jeunesse de territoire, zone nord, ville de Paris).

Les leviers d'action et la capacité d'agir posent un certains nombres de questionnements sur l'autonomie et les marges de manœuvre de ces professionnels qui seraient censés gouverner l'ensemble des acteurs liés à l'insertion des jeunes. Ils devraient s'imposer comme acteurs référents dans un réseau construit à plusieurs niveaux d'intervention, de la politique de la ville pour arriver aux politiques culturelles et éducatives. A propos de leur capacité d'expliquer le changement à soi-même et aux autres acteurs du territoire ils souffrent d'une certaine *schizophrénie institutionnelle* à cause du décalage entre politique affichée et moyens mis en œuvre pour la réaliser. Il s'agit ainsi d'une injonction au professionnalisme des acteurs dont le résultat est une personnalisation et une diversification des réseaux d'acteurs en fonction des territoires et des compétences professionnelles des RJT.

Encadré 17- ce qui changé dans le métier du RJT

« On n'est plus en contact avec les publics, mais avec les acteurs de terrain, les responsables des structures. Après les missions, c'est être des personnes ressources pour tout le réseau jeunesse, les antennes jeunes, les lieux d'accueil innovants, la mission locale, les centres d'animation, les clubs de prévention. Concrètement notre rôle c'est d'être le maillon du territoire de la politique de jeunesse parisienne. La politique de jeunesse définit les grandes lignes et nous on doit être la personne qui concrètement fait en sorte que la politique soit appliquée ou qu'il y ait une cohérence. Je prends un exemple. Une thématique qui revient souvent

c'est la place des jeunes. Notre rôle c'est que les jeunes puissent s'exprimer et que des projets puissent s'entamer, on fait cela avec les antennes de jeunesse et les espaces jeunes » (référent jeunesse de territoire, ville de Paris).

En Italie les éducateurs des CAG présentent une grande capacité d'explication du changement même s'il présente le processus de professionnalisation comme une dynamique inévitable. La transformation des professionnalités se construit avec un certain degré d'autonomie et elle se justifie par la réduction des financements publics. Ils seraient obligés de se réadapter au nouveau contexte politique et économique en proposant de nouvelles actions en adéquation avec les nouvelles politiques d'insertion professionnelle.

A différence du cas français la transformation des professionnalités est accompagnée par une activité de coaching et de formation des éducateurs finalisée à un travail de réflexion sur les compétences professionnelles transposables et sur la gestion de l'identité au travail. Les éducateurs censés mettre en place un guichet pour l'emploi au sein des CAG apprennent ainsi les techniques de recherche active d'emploi et s'approprient des compétences de support à l'écriture des curriculums vitae et des lettres de motivation. Dans ce cadre la réorganisation de l'offre de service des CAG impose une rencontre entre cultures professionnelles différentes, celles de l'orientation et de l'éducation informelle. Il s'agit de deux champs professionnels basés sur al *relations avec autrui* aux frontières faibles :

« Faire l'éducateur signifie aussi orienter. La compétence relationnelle, la disponibilité à réaliser une profession d'aide : je t'aide à acquérir une majeure conscience pour que toi tu puisses me dire qui est tu, qu'est-ce que tu aimes, à travers l'entretien. C'est la personne à faire un choix, moi je t'aide à te faire converger vers un choix, tu dois apprendre à choisir, à décider » (Formatrice en orientation, indépendante, juin 2013).

Dans ce contexte la professionnalisation des éducateurs prend une forme de mimétisme et s'organise sur le modèles des professions établies liées au monde de l'orientation. Cette évolution pose des questions sur l'évolution des professions

d'aide et sur la relation de service dans les structures qui sont traditionnellement orientées vers la socialisation et l'éducation informelle des jeunes. Le tournant professionnel des éducateurs est un symptôme des incertitudes vécues par les professionnels dans un champ politique traversé par un modèle ambivalent comme celui de l'activation. La professionnalisation peut être ainsi entendue comme un processus de renforcement des compétences professionnelles fondé sur une remise en question continue des frontières et des champs de compétences :

« Ce qui effrayait ? Le fait de ne pas savoir comment commencer l'accompagnement d'orientation. Pour certains c'était un saut dans le vide. Je suis convaincue que si t'est décidé de t'engager dans cette profession d'aide (l'éducateur) alors tu te sens capable aussi de soutenir cette relation d'orientation. Moi je n'apprends pas à utiliser un logiciel d'un ordinateur, je suis en face de quelque chose qui est moins défini, l'orientation. Il faut apprendre à gérer une situation qui est unique, la relation avec l'utilisateur. Je les ai encouragés, ils avaient déjà la disponibilité envers l'autre, il fallait systématiser les savoirs pratiques déjà appliqués avec les usagers ».

Encadré 18-former les éducateurs à l'orientation professionnelle

« J'ai commencé avec les CAG à partir de la philosophie de l'orientation et des besoins. L'important c'est de savoir quel est l'objectif de l'activité d'orientation. Dans la recherche d'emploi on évalue les forces et les faiblesses. Si moi j'ai décidé, choisi de faire l'éducateur c'est parce que j'ai en moi des compétences relationnelles, des capacités d'empathie, je peux gagner de la confiance de la personne qui m'a été confiée. J'ai fait ce parcours de formation sur la finalité d'orientation, dans une dimension de devenir permanent de l'individu, fondamentalement je donne des compétences éducatives à la personne. Ensuite nous avons travaillé sur le colloque, j'ai leur ai donné des instruments en sachant que l'instrument est rassurant. Mais aucun instrument est parfait, la chose importante est que si je repère le besoin, l'instrument je le crée. Des instruments d'auto évaluation, points de forces, faiblesse, attitudes, expériences passées pour définir un nouveau projet » (Formatrice en orientation, indépendante, juin 2013).

5.3.3 Gagner de la légitimité. Questions de frontières

Le modèle novateur de l'activation amène à remettre en question les frontières professionnelles et les champs de compétences de différents groupes d'acteurs. Dans le cas des référents jeunesse du territoire leur position dans le système local d'acteurs de Paris est négociée avec d'autres groupes professionnels établis. Gagner de la légitimité dans le réseau signifie ainsi être en capacité de tracer les frontières professionnelles de son intervention et savoir expliquer les compétences apportées dans les réseaux d'acteurs qui composent l'action publique.

La réforme des politiques territoriales de jeunesse de Paris se fait sur le modèle des nouveaux métiers de la ville (Donzelot, Mével et Wyvekens, 2003) et du développement urbain. Il en suit que les acteurs et les dispositifs peuvent être confrontés à une redondance des actions et des objectifs entre deux politiques ayant une vocation à la transversalité des secteurs de l'action publique, les politiques de la ville et les nouvelles politiques de jeunesse. Pour cette raison, les RJT rentrent souvent en concurrence (ou en conflit) avec les *équipes de développement local* des quartiers classifiés comme zone urbaine sensible et rencontrent des difficultés à gagner une légitimité professionnelle en affichant les mêmes objectifs de développement de réseaux d'acteurs liés aux politiques de jeunesse et en disposant de moins de ressources financières :

« Quelle légitimité vis à vis des acteurs je peux avoir ? Dans le 19^e arrondissement il y a trois équipes de développement local, ils sont là pour développer un réseau d'acteurs, de structures, et d'associations, comme nous. La moitié du territoire est en politique de la ville. Ils accompagnent les associations, ils montent les projets... Et notre place à nous ? c'est compliqué. La réforme des politiques de jeunesse aurait dû anticiper cela. Quelle articulation avec les équipes de développement local ? Ils sont des acteurs de la mairie qui appartiennent à deux directions différents » (référent jeunesse de territoire, ville de Paris).

Le processus de professionnalisation s'organise ainsi sur le modèle de *nouveaux métiers de la ville* et implique des efforts pour la construction de l'identité professionnelle dans un espace professionnel aux faibles frontières.

« Notre poste est nouveau, c'est normal. Il s'agit d'un travail de longue haleine. Cette légitimité se construit dans le temps. Il y a un acteur intervenant dans la jeunesse, les équipes de développement local, qui a une démarche différente de la nôtre. Nous sommes les acteurs jeunesse, eux ils ne sont pas uniquement sur la jeunesse, et nous sommes sur les quartiers hors politique de la ville » (Référent jeunesse territoire zone sud de Paris, Service Jeunesse commune de Paris, novembre 2013).

Une stratégie pour gagner de la légitimité d'intervention et la reconnaissance professionnelle est d'utiliser la mission de mise en cohérence comme support symbolique de l'action. Les RJT se présentent ainsi comme les *dynamiseurs de réseaux* intervenant au-delà des frontières des politiques de la ville. Ils cherchent ainsi à assoir une nouvelle transversalité au sein de la politique communale en permettant à la direction de la jeunesse de coordonner l'ensemble des acteurs de la ville.

« On est là pour une cohérence, parce les structures proposent des activités différenciées. Quand ils ont créé la mission jeunesse il n'y avait pas de politiques de jeunesse. Mais il y a une quinzaine de directions, et aucun lien entre les actions. La jeunesse et le sport, la DASCO avait une offre de service en direction des écoles, la DASES avait des actions envers les jeunes en difficultés et d'aide sociale. Il y avait aucune cohérence. On a élaboré une politique de jeunesse transversale. Nous devons être le relais entre le niveau central et le territoire car ils ont besoin de voir qu'est-ce qui passait au niveau du terrain » (référent jeunesse de territoire, ville de Paris)

Gagner de la légitimité pour intervenir dans le champ de l'activation des parcours d'insertion est la question qui se pose aussi chez les éducateurs de CAG de Milan. Les professionnels revendiquent ainsi un rôle plus fort de la commune dans la coordination des acteurs et dans la définition institutionnelle des compétences des uns et des autres. Les CAG cherchent d'asseoir leur légitimité en se proposant comme les référents territoriaux d'une politique communale visant à mieux connaître les besoins des jeunes : « la commune n'a pas une vision sur nous. D'autant plus que les institutions qui s'occupent de l'emploi des jeunes sont débordées. Il faudrait déléguer vers les CAG, créer des référents territoriaux qui font l'interface avec la commune » (Educatrice sociale Centro di aggregazione jeunes Pia Marta, juillet 2013).

Encadré 19- Evolutions de carrière dans un CAG

« Cette année je me suis expérimentée dans différents domaines. A niveau personnel j'ai utilisé les nouvelles actions des CAG pour connaître moi-même, je pourrais me reconvertir en tant qu'*orientatrice*, il s'agit d'une profession qui réponds à des besoins. Je ne sais pas où je me vois, ce sont des activités qui me font réfléchir et qui me donnent l'envie de me former. Je ne me vois pas éducatrice du CAG toute la vie, je voudrais enrichir ma profession soit comme éducatrice soit dans d'autres domaines. J'ai besoin de formation et de connexion avec différentes réalités. L'avenir je le vois sur des collaborations ou projets avec la mairie de Milan- co- construire et ouvrir des portes dans l'avenir. L'avenir je le vois comme connexion et formation continue. Il s'agit d'un monde qui change et qui évolue rapidement, le besoin de formation est important. Je voudrais me spécialiser dans un domaine. Quand t'est éducateur tu fais tout. Moi je suis en CDI, personnellement je suis tranquille, mais au niveau des activités et des possibilités je ne vois pas de financements pour les politiques des jeunes » (Educatrice sociale Centro di aggregazione giovanile Piamarta)

5.4 Conclusions

Dans le modèle européen d'activation le référentiel de l'autonomie s'impose comme une norme novatrice des champs professionnels liés à la mise en place des politiques d'insertion (Commission Européenne, 2001). Comme nous l'avons vu le référentiel d'autonomie est ambivalent et peut gouverner la structuration soit de politiques visant le développement du capital humain soit des politiques de type sécuritaires dédiées à la contention de populations jugées dangereuses. Nous avons ainsi proposé de déconstruire tel référentiel à partir de l'analyse du changement de certains groupes professionnels qui interviennent dans la translation ou traduction de l'autonomie dans les pratiques concrètes d'accompagnement. Leur activité d'adaptation ou d'ajustement vis-à-vis de ce modèle politique les amène à changer de professionnalité. Dans certains cas il est aussi possible d'observer une injonction au professionnalisme qui les pousserait à s'aligner sur le modèle de professions établies liées au développement social urbain et aux nouveaux métiers de la ville. Comme nous l'avons vu, l'autonomie des jeunes se construit au niveau local comme une dimension de l'activation et des réagencements territoriaux de l'état social. Elle dépende des marges de manœuvre des intervenants (Kazepov, 2009) et enclenche un processus de professionnalisation.

5.4.1 Les apports de la comparaison

Les transformations des champs professionnels montrent un processus de professionnalisation fortement fracturé par un modèle politique d'activation ambivalent. D'un côté il sollicite l'investissement social pour la promotion des capacités et, d'autre côté, il crée de la concurrence (voire de la précarisation dans certain cas) entre groupes professionnels différents. D'une manière générale, dans le champ des politiques locales de jeunesse en France et en Italie il est difficile de rencontrer des professions ou des groupes professionnels définis selon les catégories traditionnelles de la sociologie⁹¹ :

⁹¹ « Ce que l'expression groupe professionnel désigne, ce sont des ensembles de travailleurs exerçant une activité ayant le même nom, et par conséquent dotés d'une

« Par profession, on entend habituellement la détention d'un savoir spécialisé, l'exercice d'un monopole sur un secteur d'activité et le contrôle de l'accès au corps. Le métier correspond, en quelque sorte, à l'exercice quotidien d'une activité professionnalisée, avec ses catégories d'action routinisées, ses représentations intériorisées, ses codes d'interprétation spécifiques » (De maillard, 2000).

Pour la majorité des acteurs impliqués dans le processus d'activation des politiques de jeunesse, il n'y a que « des carrières informelles généralement ni organisées ni définies de façon consciente » (Hughes, 1996). Comme nous l'avons vu, en France l'évolution des groupes professionnels en *mission locale* montre un changement de *mandat* (Hughes, 1996) d'une logique de développement local à une logique de service public. En effet, dans les années 1980 l'hétérogénéité des professions devrait contribuer à une mise en synergie de différentes compétences pour réparer les problèmes d'une ville qui crée des espaces de relégation urbaine (Donzelot, 2006). Progressivement la spécialisation des activités ainsi que la flexibilité du marché de l'emploi causent un processus de professionnalisation des métiers en mission locale.

En Italie nous avons observé un processus de professionnalisation qui s'organise sur le modèle des professions établies liées au monde de l'orientation. L'évolution du métier d'éducateur est fortement structurée par l'activation des parcours d'insertion et change profondément les structures qui sont traditionnellement orientées vers la socialisation et l'éducation informelle des jeunes. Comme nous l'avons vu, le tournant professionnel des éducateurs est un symptôme des incertitudes vécues par les professionnels dans un champ politique traversé par une remise en question continue des frontières et des champs de compétences.

visibilité sociale, bénéficiant d'une identification et d'une reconnaissance, occupant une place différenciée dans la division sociale du travail, et caractérisés par une légitimité symbolique. » (Demazière, Gadéa, 2009, p. 20).

5.4.2 Approche d'analyse comparée pour le *policy making*

La capacité institutionnelle de territorialiser les politiques de jeunesse et de construire l'autonomie au niveau local dépende de l'expertise de certains groupes professionnels intervenant auprès des jeunes. Ils développent des capacités à construire des relations afin de gouverner le maillage du réseau d'acteurs. Pour cette raison les nouvelles politiques d'insertion des jeunes, visant la territorialisation de l'action publique ainsi que la proximité avec les besoins, causent un processus de conversion des compétences professionnelles. Elles prennent la forme de politiques réticulaires (Donzelot, Mével et Wyvekens, 2003) dans lesquelles l'action institutionnelle est portée par l'acteur et son capital social (Coleman, 1988). Les pratiques professionnelles d'accompagnement dépendent ainsi de la capacité de gagner de la légitimité dans un champ professionnel en évolution. Pour ce faire les leviers d'action sont inégalement distribués entre les groupes professionnels interviewés. Ils interviennent ainsi dans la construction de réseaux d'acteurs à plusieurs niveaux de l'action publique.

Conclusion

L'objectif de notre recherche était d'éclairer les réformes récentes et en cours des politiques d'insertion professionnelle des jeunes depuis la mise en place de la Stratégie Européenne de l'Emploi en 1997 et du Pacte Européen pour la jeunesse en 2005, et leur mise en œuvre concrète dans deux pays, la France et l'Italie.

Au niveau théorique, nous avons cherché à proposer un cadre conceptuel capable d'éclairer les significations et les conséquences plurielles des processus dits de subsidiarisation et d'activation de l'Etat social au prisme des stratégies d'acteurs confrontés à différentes tensions d'ordre politique et professionnel - comme, les antinomies entre la dimension rhétorique du nouveau welfare actif (Bifulco, 2005) et la dimension pratique de la crise des financements. Pour mieux comprendre la diversité des formes et des interprétations possibles de politiques, nous avons aussi voulu prendre en compte les marges de manœuvre des professionnels.

Au cours des deux dernières décennies, l'accompagnement des jeunes vers la vie sociale active a évolué en fonction de plusieurs injonctions politiques, définies à l'échelle européenne, pour réussir l'adaptation aux transformations du marché de l'emploi. Comme nous l'avons vu, les professionnels intermédiaires mettent en place des stratégies d'adaptation, d'ajustement et de résistance face au changement, et ils participent à la différenciation locale du modèle européen d'activation de l'emploi.

Si les analyses que nous avons présentées dans cette thèse ne prétendent pas épuiser la question du référentiel de l'activation, elles apportent des éléments qui éclairent la manière dont ce référentiel est concrètement mis en œuvre dans le domaine des politiques d'insertion des jeunes en France et en Italie. Ainsi, nous avons proposé une déconstruction de la notion d'activation à travers l'analyse de quatre éléments qui la composent : 1. Les pratiques et les instruments qui structurent les nouveaux réseaux d'acteurs liés aux politiques de jeunesse ; 2. La réorganisation des services publics de l'emploi en fonction du modèle de développement du capital humain dans un contexte d'incertitude des financements publics ; 3. Les méthodes de contractualisation et le pouvoir d'agir des professionnels dans l'activité

d'accompagnement ; 4. Les processus de professionnalisation et de précarisation des intervenants dans un champ professionnel impacté par la norme novatrice de l'autonomie des jeunes.

La difficulté à saisir à quoi correspond vraiment l'activation des politiques d'insertion des jeunes s'explique par un ensemble de tensions antinomiques qui traversent les politiques et également, les champs professionnels intervenant dans l'accompagnement des jeunes, et qui prennent la forme de dilemmes institutionnels au moment de la mise en œuvre. Les groupes professionnels rencontrés sont confrontés avec la construction d'un référentiel d'activation qui constitue un « lien dynamique et explicite entre le social et les politiques du marché de l'emploi qui implique une nouvelle conception du soutien au revenu, de l'assistance et des politiques de protection sociale en termes d'efficience, d'égalité et de qualité du travail salarié » (Barbier, 2002). Il s'agit donc d'une nouvelle conception de la protection sociale qui obligerait les individus à « être actifs » et à « être acteurs de leurs propres parcours ». La logique d'individualisation des parcours régit ainsi les pratiques professionnelles d'accompagnement et participent à une forme de professionnalisation des acteurs intermédiaires qui développent une expertise concernant les capacités et les opportunités des individus pour trouver, créer ou maintenir une position dans le marché du travail. Le jeu de l'activation amène les professionnels à assumer plusieurs postures dans une relation visant à solliciter un travail sur soi, une connaissance de soi-même et de ses propres compétences (ou limites) qui pourrait garantir une insertion durable. L'expertise développe un savoir sur les capacités des individus en adéquation avec les ressources d'un territoire et les dynamiques locales des marchés de l'emploi. Pour cette raison l'activation ne peut s'enclencher qu'au niveau local, où le besoin est exprimé en relation à certaines caractéristiques et opportunités du marché local de l'emploi.

Concernant les politiques d'insertion des jeunes les tensions antinomiques traversant les pratiques de mises en œuvre portent sur l'ambivalence de l'activation entendue soit comme un modèle de responsabilisation et d'individualisation des parcours d'insertion soit comme un modèle d'investissement social. Les récits des professionnels nous ont permis de mettre en scène des pratiques

d'accompagnement centrées sur la construction de réseaux locaux d'action publique tout en articulant une forte poussée à la responsabilisation des jeunes vis-à-vis de leurs capacités de réussite.

Le modèle d'activation nous est ainsi apparu comme fracturé entre différentes logiques de fonctionnement visant la rationalisation des dépenses publiques, la responsabilisation des individus et, en parallèle, une rhétorique d'investissement social vers la promotion des capacités.

Les nouvelles composantes des politiques de jeunesse en Europe

La ligne directrice du changement des politiques de jeunesse en Europe est caractérisée par trois éléments structurants : 1. L'affirmation de l'autonomie et de l'émancipation des jeunes comme finalité des pratiques d'accompagnement ; 2. La construction de la jeunesse comme nouvelle catégorie d'action publique qui oblige les administrations locales à se transformer en suivant le principe de la transversalité ; 3. De nouvelles formes de participation de l'acteur privé dans l'expérimentation et l'innovation des politiques d'insertion.

L'affirmation de l'autonomie et de l'émancipation des jeunes comme finalité des pratiques d'accompagnement cache souvent une dialectique entre mondes professionnels et mondes institutionnels des acteurs liés à l'insertion des jeunes. En effet, l'autonomie peut être entendue soit comme un critère d'éligibilité soit comme un résultat de la relation de service. A notre avis elle doit être plutôt entendue comme un processus qui ne peut pas être réduit à la dimension économique de la transition vers l'âge adulte. Ce décalage de vocabulaire caractérise les discours institutionnels qui considèrent les conditions économiques des jeunes comme la condition sine qua non pour l'autonomie alors qu'une grande part des acteurs professionnels interviewés considère l'autonomie comme un résultat de la relation d'accompagnement.

Malgré les différences de vocabulaire sur l'autonomie, la dialectique entre mondes institutionnels et mondes professionnels affirme la jeunesse comme une catégorie d'action publique qui constitue un levier de changement pour les politiques des administrations locales. En effet, les politiques d'insertion des jeunes s'accordent sur

la nécessité d'offrir une polyvalence de réponse aux jeunes en difficulté d'insertion en essayant d'adapter localement des dispositifs d'insertion élaborés au niveau national et européen. Les politiques de jeunesse renforcent ainsi leur rôle dans l'expérimentation locale et l'innovation de nouvelles formes d'intervention institutionnelle.

En même temps, les professionnels intervenant voient la nécessité de transformer les administrations locales à partir du principe de transversalité entre différents secteurs d'action publique pour répondre à l'hétérogénéité des besoins. En particulier, de nouvelles compétences de développement local et social émergent dans la construction des politiques de jeunesse et bousculent un champ professionnel traditionnellement caractérisé par l'éducation populaire. Des relations de coopération et de concurrence peuvent se construire entre nouveaux métiers de la ville qui interviennent sur la jeunesse en difficulté d'insertion comme un phénomène urbain et les métiers traditionnels qui travaillent sur l'inadaptation du jeune par rapport à la norme d'autonomie.

Enfin, de nouvelles formes de participation de l'acteur privé dans l'expérimentation et l'innovation des politiques d'insertion contribuent aussi à configurer les nouvelles politiques de jeunesse en Europe. Une multiplication d'acteurs, publics et privés, caractérise l'élaboration de nouveaux dispositifs d'accompagnement et implique de nouvelles capacités de gouvernance locale de réseaux d'action publique. L'analyse des politiques locales d'insertion de jeunes constitue un point de vue privilégié pour observer le fonctionnement de nouvelles formes de welfare pour les jeunes au niveau local. Dans ce sens les politiques d'insertion sont des véritables laboratoires d'action publique dont les administrations locales sont censées s'appropriées pour faire évoluer leurs fonctionnements institutionnels et pratiques professionnelles.

L'analyse de nouveaux systèmes locaux d'action publique pour les jeunes est donc mise en perspective avec une dialectique territoriale qui définit les compétences de gouvernance entre collectivités locales. La répartition des pouvoirs caractérise les deux terrains d'étude (en France et en Italie) et montre les difficultés institutionnelles à gérer des réseaux d'acteurs qui proposent de nouvelles manières d'agir et de penser pour structurer les parcours d'insertion.

Nos résultats d'enquête suggèrent aussi l'importance de prendre en compte la dimension de la participation des jeunes et leur capacité à prendre la parole pour verbaliser les besoins locaux. La nouvelle tâche des administrations locales consiste en effet à assumer le rôle de construction de systèmes d'acteurs, publics et privés, visant la mise en place de parcours adaptés aux capacités, individuelles et collectives, d'insertion.

Dilemmes institutionnels et professionnels des politiques de jeunesse

Dans le contexte politique ainsi rappelé, nous avons pu mettre en évidence les dilemmes institutionnels et professionnels que pose la mise en œuvre de nouvelles politiques d'insertion des jeunes.

Tout d'abord, il y a un problème de forme et de contenu de l'action publique en direction des jeunes. En effet la localisation des politiques d'insertion des jeunes implique la nécessité de définir qui gouverne les nouveaux réseaux d'acteurs et comment sont réparties les compétences entre acteurs locaux, communes et régions. Les politiques de jeunesse ont une signification locale, elles impliquent différents acteurs dans la complexité de la construction de parcours d'insertion au niveau local. Pour cette raison, le dilemme institutionnel concerne la marge de manœuvre qui peut être donnée à ces nouveaux systèmes locaux d'acteurs pour gouverner à la fois l'expérimentation de nouvelles formes d'action tout en maîtrisant les inégalités sociales et territoriales qui peuvent s'entretenir dans un contexte de limitation de financements publics. Les relations de coopération et de concurrence dans un système local d'action publique constituent un dilemme professionnel car il est difficile d'impliquer différents acteurs dans l'atteinte d'objectifs communs.

L'ensemble de dilemmes auxquels est confrontée l'action en direction des jeunes pour la mise en œuvre des politiques d'insertion amène à construire des réponses situées localement. Les manières de répondre suivent souvent des logiques différentes qui peuvent être reconduites au modèle d'investissement social sur le capital humain ainsi qu'au modèle de workfare ou workfirst. Le rôle des politiques publiques est de répondre à ces dilemmes en définissant quels programmes

politiques doivent viser l'investissement social soit, des résultats pour les générations à venir et quels dispositifs peuvent répondre à l'urgence du chômage structurel des jeunes.

La fragmentation territoriale des politiques de jeunesse

Notre recherche nous a permis de montrer que le modèle européen de politiques actives structure les pratiques et les fonctionnements de nouveaux systèmes locaux en favorisant l'élaboration de politiques de programmation sociales. Des nouveaux instruments de gouvernance territoriale interviennent alors dans la recomposition des fractures, sociales et géographiques, des politiques d'insertion des jeunes. Ils sont élaborés et financés au niveau européen et national et ensuite mis en œuvre au niveau local. Ces instruments véhiculent la dialectique entre le niveau central et le niveau local et contribuent à construire des réseaux locaux d'acteurs liés à la mise en place des politiques. Nous avons proposé une grille comparative des instruments de gouvernance territoriale à partir des paramètres suivants : 1. Les principes inspirateurs ; 2. Le rôle de l'administration dans le pilotage de l'instrument ; 3. Le degré d'innovation social ; 4. Les capacités d'empowerment des participants ou des parties prenantes.

Faisant l'analyse comparée de ces paramètres, plusieurs auteurs ont mis en évidence un certain nombre de conditions nécessaires au fonctionnement de ces nouveaux systèmes d'action publique (Andreotti, Mingione et Polizzi, 2012) liés aux politiques d'insertion des jeunes :

- ⇒ Un cadre normatif national fort et clair ;
- ⇒ Un équilibre des pouvoirs entre différents acteurs ;
- ⇒ Une décentralisation des pouvoirs et des ressources ;
- ⇒ Une capacité de coordination territoriale entre institutions et acteurs ;
- ⇒ Une définition de l'efficience au niveau local ;
- ⇒ Une division des responsabilités ;

Depuis la crise de 2008 les collectivités locales, françaises et italiennes, traversent une phase de réorganisation territoriale et administrative complexe. A ce jour la fonction de gouvernement et la capacité d'inclusion dans les systèmes de

gouvernance sont stratégiques pour les administrations locales (Polizzi, Tajani et Vitale, 2013 ; Kazepov et Barberis, 2013 ; Andreotti, Mingione et Polizzi, 2012). Les professionnels intervenant auprès des parcours d'insertion des jeunes développent ainsi la capacité de « sélectionner les priorités, repérer les ressources, réorganiser et maintenir des collaborations, reconnaître le pluralisme et la variété des acteurs et des ressources, éviter les extrémismes, régler, programmer et organiser » (Vitale, 2013). A partir de l'analyse de leurs pratiques de recomposition territoriale il est possible de suggérer des pistes d'action pour le policy making en faveur de l'insertion des jeunes :

- ⇒ Les stratégies de programmation territoriale des politiques de jeunesse doivent reposer sur une approche d'analyse bottom-up prévoyant des espaces d'interaction entre différents acteurs et des instruments de réglementation des stratégies individuelles ;
- ⇒ Le rôle de l'administration locale devrait être de construire des systèmes d'acteurs intervenant sur des objets d'intervention définis à priori et pouvant être ajustés *in itinere*.
- ⇒ Le processus de changement véhiculé par l'appropriation d'instruments de gouvernance territoriale devrait reposer tout d'abord sur une prise de connaissance institutionnelle des besoins et du territoire d'intervention ;
- ⇒ Un processus linéaire de mise en œuvre d'un instrument de gouvernance (définition du problème ; définition de l'instrument ; intervention ; évaluation) ne peut pas être efficace alors que d'autres intervenants sociaux contribuent à la construction de la politique publique. Il est donc nécessaire de construire des démarches d'intervention systémiques (définir qui est qui et qui fait quoi dans un territoire) et incrémentales (valoriser l'existant et construire des synergies).
- ⇒ La multiplication d'échelles administratives entre le niveau de policy making et le niveau de la mise en œuvre peut produire des effets de distorsion. Il est donc souhaitable conjuguer les deux niveaux au sein de l'instrument et permettre une communication réciproque ;
- ⇒ De nouveaux risques peuvent impacter la construction de l'action publique ; sans un cadre de régulation entre acteurs publics et privés des asymétries de pouvoir peuvent se produire.

La réorganisation des services publics de l'emploi pour les jeunes

Comme nous l'avons vu l'objectif ambitieux de la Commission Européenne⁹² est de reformer les services publics de l'emploi afin de:

- ⇒ Faciliter l'accès au marché de l'emploi (local, national ou européen) en coordonnant différents réseaux d'acteurs liés aux demandeurs d'emploi, aux employeurs et aux groupes intermédiaires spécialisés dans la sélection du personnel ;
- ⇒ Développer les compétences des demandeurs d'emploi afin de combler la distance entre l'offre et la demande (*skill miss match*) ;
- ⇒ Protéger les individus de l'exclusion du marché de l'emploi et accompagner dans la recherche active.

Un processus de réorganisation des services publics change profondément les pratiques professionnelles d'accompagnement des jeunes. Différentes approches d'intervention gouvernent le processus de réorganisation et mettent en tension la construction de parcours d'insertion. En effet, le modèle d'activation porte une approche de développement du capital humain qui implique une forte dépense sociale et une professionnalisation des intervenants pour gérer la complexité de l'intermédiation dans le marché de l'emploi. Le processus de réorganisation est aussi centré sur l'objectif de rationalisation des ressources et sur un management par résultats qui présente le risque de privilégier la mise à l'emploi rapide des jeunes au dépit d'une approche pédagogique et réparatrice.

Les principes communs du processus de réorganisation des services publics de l'emploi français et italiens peuvent être ainsi résumés :

⁹² Dans cette section le lecteur trouve un tableau conceptuel des SPE élaboré à partir du document : European Commission, The role of the public employment services related to Flexicurity, in the European Labour Market, VC/2007/0927, Mars 2009, chapitre 3. Document disponible : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102>

- ⇒ Abolition du monopole public du placement qui amène de nouveaux opérateurs privés de placement à rentrer dans le champ de l'accompagnement vers l'emploi ;
- ⇒ ANPAL (Italie) et Pôle Emploi (France) ce sont deux agences nationales instituées afin de proposer une nouvelle approche intégrée des politiques de l'emploi et de la formation ;
- ⇒ Avec la modification du Titre V de la constitution italienne certaines compétences ont été confiées aux régions sans pour autant leur attribuer les moyens nécessaires pour les réaliser ; cela a constitué une source de conflit. L'agence ANPAL devrait avoir le devoir de centraliser la gestion des politiques de l'emploi et d'instituer un système harmonisé pour les prestations liées à la situation du chômage ;
- ⇒ Une programmation des politiques de l'emploi et de la formation négociée entre Etat et régions ;
- ⇒ De nouveaux systèmes de coopération entre acteurs publics et acteurs privés prennent forme grâce aux mécanismes d'habilitation et d'agrément ;
- ⇒ La mise en place de systèmes uniques de gestion de l'information afin de gérer la traçabilité des parcours et contrôler l'allocation des ressources ;
- ⇒ Le recours à la méthode du contrat (ou du pacte en Italie) pour que le parcours d'insertion soit *débattu librement* entre conseiller en insertion et demandeur d'emploi ;
- ⇒ La question de l'évaluation représente un enjeu qui n'est pas encore résolue dans les deux pays. La problématique étant l'évaluation des impacts des mesures sur leurs bénéficiaires ;

Les politiques d'insertion des jeunes subissent les changements organisationnels des services publics de l'emploi. En effet à partir des années 2000 plusieurs éléments changent la manière de financer l'insertion professionnelle des jeunes en France. Une course aux financements s'enclenche et met en concurrence différents acteurs dédiés à l'accompagnement des jeunes. La loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005 représente un pas décisif pour ce virage des politiques d'insertion. Non seulement le Contrat CIVIS (Contrat d'insertion dans la vie sociale) est introduit avec l'objectif de renforcer le placement à l'emploi des missions locales,

mais aussi l'entrée des opérateurs privés de placement bouscule le champ de l'accompagnement professionnel. En 2009 le Plan Espoir Banlieue prévoit la mise en place d'un Contrat d'Autonomie géré principalement par des agences privées de placement. Pour cette raison l'étude de la réorganisation des politiques d'insertion des jeunes en France est vite confrontée avec la thématique d'un champ organisationnel et professionnel fracturé entre acteurs traditionnels et acteurs novateurs. La rencontre de cultures professionnelles différentes et de philosophie sur l'insertion des jeunes dans la vie sociale active peut être source de conflit ou de controverse. Comme nous l'avons vu, il est nécessaire de proposer une grille de compréhension du changement organisationnel des services publics de l'emploi à partir de trois dimensions : 1. les logiques dominantes du changement ; 2. Le management politique du processus ; 3. Le fonctionnement de l'offre de service.

Concernant la manière de conduire le changement le Parlement et le Conseil européen⁹³ proposent une stratégie de coopération des services publics de l'emploi. Celle-ci devrait faire face aux mutations rapides du marché de l'emploi et proposer des objectifs de convergence pour les pays membres. Afin de faire face à un marché de l'emploi post-industriel (Laville et Mingione, 1999) il est donc nécessaire de repenser les modalités institutionnelles d'accompagnement.

A Milan, le management politique du changement organisationnel amène à une simplification de l'organigramme ainsi qu'à une approche limitée du développement de capital humain. Le résultat du processus de rationalisation est constitué par une priorité organisationnelle portant sur le développement du système dotal pour la mise à l'emploi directe et le renforcement des activités du Pôle Formation en lien avec le système scolaire.

En France le processus de réorganisation intégré les missions locales dans le système des services publics de l'emploi. Elles devraient intervenir, en complémentarité avec l'offre de service de Pôle Emploi, pour l'accompagnement professionnel des jeunes et élaborer un projet local de coopération afin de :

⁹³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32014D0573>

- ⇒ Elaborer un diagnostic local partagé portant sur les besoins des jeunes ;
- ⇒ Garantir la connaissance réciproque des offres de service et pouvoir mettre en œuvre l'offre de service partenariale ;
- ⇒ Créer les conditions d'accès pour mettre à disposition de manière réciproque les prestations, mesures et offres de formation et organiser les passerelles entre les opérateurs ;
- ⇒ Co-construire un plan d'actions en direction des jeunes et des entreprises en cohérence avec les orientations nationales (alternance, prescription des contrats aidés, événement emploi...) ;

Les missions locales doivent ainsi apprendre des nouvelles manières de travailler et s'approprier de nouvelles compétences pour la restructuration de leurs services. Le développement local des activités d'accompagnement vers l'emploi ainsi que la programmation territoriale avec Pôle Emploi s'imposent comme des leviers de changement organisationnel et professionnel.

En termes de stratégies de réorganisation des services publics de l'emploi, d'après nos résultats de recherche, l'Italie se caractérise aussi par la tendance plus forte qu'en France à vouloir confier le placement au secteur privé ; tout en renforçant l'activité de profilage dans le secteur public (système de profilage et de contrôle public nécessaire). En Italie la tendance actuelle est donc de réfléchir à un système d'agrément harmonisé dans toutes les régions ; et de définir des grilles d'évaluation basées sur les processus d'accompagnement et non seulement sur les résultats, afin de permettre une réglementation majeure de l'activité des opérateurs privés de placement.

Méthodes de contractualisation et marges de manœuvre des professionnels

La diffusion du modèle européen d'activation véhicule aussi l'élaboration de nouveaux instruments d'accompagnement des jeunes visant à restructurer les parcours d'insertion à travers la logique du contrat. Notre approche d'analyse suggère que les instruments de contractualisation dans les politiques d'insertion ne

sont pas neutres. Ils véhiculent une vision donnée de la situation d'insertion et, de cette manière, ils participent à la construction de *l'agency* entendue comme statut de l'acteur et de l'action au sein d'un dispositif d'insertion (Bifulco et Vitale, 2006). Elle définit le rapport entre déterminisme social et libre arbitre au sein d'une politique publique et peut être entendue comme la capacité d'agir de l'individu en fonction des ressources et des opportunités disponibles dans un environnement donné.

Appliquée aux professionnels, cette approche met en avant la variété des matrices des politiques sociales d'insertion des jeunes et montre la tension entre un paradigme néolibéral qui réduit l'insertion professionnelle à une simple action de placement de la personne dans un marché de l'emploi ; et le paradigme traditionnel, inspiré de l'éducation populaire qui insiste sur la participation des jeunes à la vie (sociale, politique, culturelle, et non seulement économique) de la cité. Il est donc nécessaire de situer le fonctionnement des dispositifs d'insertion dans leur environnement et d'identifier les groupes et les réseaux professionnels qui les utilisent.

Sur le terrain français nous avons observé des dispositifs d'insertion dans lesquels la notion d'activation est entendue comme construction de possibilités et d'opportunités pour faciliter l'émergence de projets, individuels ou collectifs. Dans ce cadre, la contractualisation prend la forme d'une pratique de responsabilisation du jeune vis-à-vis de sa condition de dépendance ou de marginalité sociale ; qui laisse aussi une réelle marge d'appréciation et de négociation pour le professionnel. Sur le terrain italien nous avons pu observer des dispositifs d'insertion qui entendent l'activation comme une pratique de reconnaissance de l'autonomie et de la liberté de choix du jeune. Dans ce cadre la contractualisation est une pratique qui garantit une négociation entre fournisseurs de services, publics et privés, et destinataires.

Dans le modèle social européen la question de la contractualisation et de ses instruments prend ainsi, différentes formes en fonction de la variété des régimes qui gouvernent les politiques actives de l'emploi (Esping-Andersen, 1990 ; van Berkel et Borghi, 2007 ; Paolo R. Graziano, 2012 ; Hall et Soskice, 2001).

Pour les politiques sociales d'insertion des jeunes, l'Union Européenne propose une stratégie pour donner une forme précise aux modalités de contractualisation ainsi qu'aux parcours de transition vers l'âge adulte. Elle repose sur l'instrument de la Garantie jeune qui constitue une première expérimentation vers la convergence européenne des politiques d'activation intervenant dans le champ de la jeunesse.

Plusieurs limites peuvent cependant être soulignées. Tout d'abord cet instrument s'adresse à une population homogène de jeunes (Vesan, Ferrara et Maino, 2015). Alors que parmi les jeunes inactifs, plusieurs raisons peuvent justifier la position d'inactivité et la diversité des situations doit être prise en compte dans l'élaboration du dispositif. Un risque est de coupler la notion de NEET avec les populations à risque (Yates et Payne, 2006) et de proposer une approche de mise au travail ou en formation pour des problématiques variées, d'ordre social. D'autres limites concernent le manque d'un système d'évaluation de la qualité du service offert aux jeunes ainsi que les inégalités territoriales qui influencent l'accès aux opportunités du dispositif.

Ces limites n'invalident pas cependant l'idée d'une marge de manœuvre laissée aux professionnels. Mais de ce point de vue, dans le modèle européen d'activation, la question de l'autonomie s'impose comme une norme novatrice des champs professionnels liés à la mise en place des politiques d'insertion. Les professionnels se voient reconnaître en effet une capacité de valorisation et de construction de parcours visant le développement du capital humain (Salais, 2006). Pour ce faire les marges de manœuvre des intervenants (Kazepov, 2009) représentent une *condition sine qua non* de la construction d'autonomie. Dans l'ensemble du capital nous montrons le décalage entre discours de l'autonomie et pratiques de l'autonomie à partir de l'analyse des marges de manœuvre réduites des certains groupes professionnels. Ils subissent ou s'adaptent aux transformations du champ professionnel et assistent aux changements de leur métier.

Dans le cadre du paradigme d'activation, le processus de professionnalisation qui s'enclenche amène les professionnels à remettre en question leurs fonctions, à justifier le changement en lui attribuant du sens au changement et en cherchant à redéfinir les champs d'intervention.

En particulier, les stratégies de contractualisation se construisent dans l'interaction entre cadres normatifs et pratiques d'accompagnement. Mais d'une manière générale en France et en Italie, nous avons pu observer des zones d'incertitudes ou des écarts entre les finalités d'investissement social et les moyens dont les professionnels disposent pour les réaliser.

Concernant la capacité d'agir du jeune : dans les dispositifs en Italie, notre enquête a permis de montrer que le contexte normatif ne laisse pas une grande marge de manœuvre pour modifier en cours de route le Plan d'intervention personnalisée (PIP) - alors qu'en France il est ouvert la possibilité d'une négociation sur le contenu de l'activité tout au long de l'accompagnement. Dans les deux cadres normatifs, le jeune se voit attribuer deux positions différentes. Dans le premier il est considéré comme un consommateur, ou comme un client d'un restaurant qui choisit son propre menu. Dans le deuxième, le jeune devient coproducteur du parcours et collabore pour mieux définir le parcours d'accompagnement le plus adapté.

Enfin, les stratégies professionnelles de *réencastrement de l'insertion professionnelle* naissent de la nécessité de reconnaître l'insertion professionnelle comme une activité de positionnement dans la société adulte. Il s'agirait d'un acte d'expression de citoyenneté. Le réencastrement est une pratique liée à une conception précise de citoyenneté sociale (Marshall, 1963) qui valorise le métier exercé comme expression des talents et des compétences individuelles au service d'un groupe social donné. Dans ce sens le métier représente une res- source de reconnaissance et d'identité sociale (Dubar, 2010). Cette pratique serait nécessaire les financements politiques amènent *de facto* à considérer le *job alimentaire* comme un résultat positif de l'accompagnement professionnel. Dans cette conception élargie des politiques de jeunesse et également, de l'activation, les politiques sociales d'insertion visent à :

- ⇒ Déculpabiliser la condition d'inactivité en valorisant les périodes de transition et de renforcement des compétences professionnelles ;
- ⇒ Cesser de considérer *l'orientation professionnelle non choisie* comme inévitable dans un marché de l'emploi en crise ;

⇒ Arrêter avec une vision réductionniste des politiques d'insertion qui ne considèrent la reconnaissance de l'utilité sociale qu'à travers une activité de production dans le marché de l'emploi.

Professionnalisation et précarisation des intervenants

Dans le cadre du modèle européen d'activation le processus de professionnalisation qui s'enclenche amène aussi les professionnels à remettre en question leurs fonctions, à justifier le changement à travers une attribution du sens au changement et à redéfinir les champs d'intervention.

La question de l'autonomie s'impose alors comme une norme novatrice des champs professionnels liés à la mise en place des politiques d'insertion. Les professionnels la mobilisent afin de montrer leur capacité de valorisation et de construction de parcours visant le développement du capital humain (Salais, 2006). En effet, les marges de manœuvre des intervenants (Kazepov, 2009) représentent une *condition sine qua non* de la construction d'autonomie.

Dans l'ensemble toutefois, l'enquête que nous avons réalisée nous conduit à souligner le décalage entre discours de l'autonomie et pratiques de l'autonomie à partir de l'analyse des marges de manœuvre réduites des certains groupes professionnels. Ils subissent ou s'adaptent aux transformations du champ professionnel et assistent aux changements de leur métier.

Le processus de professionnalisation est ainsi fortement fracturé par un modèle politique d'activation ambivalent, qui sollicite l'investissement social pour la promotion des capacités et qui, en même temps, crée de la concurrence (voire de la précarisation) entre groupes professionnels différents. D'une manière générale, dans le champ des politiques locales de jeunesse en France et en Italie il est difficile de rencontrer des professions ou des groupes professionnels définis selon les catégories traditionnelles de la sociologie⁹⁴.

⁹⁴ « Ce que l'expression groupe professionnel désigne, ce sont des ensembles de travailleurs exerçant une activité ayant le même nom, et par conséquent dotés d'une visibilité sociale, bénéficiant d'une identification et d'une reconnaissance, occupant une place différenciée dans la division sociale du travail, et caractérisés par une légitimité symbolique. » (Demazière, Gadéa, 2009, p. 20).

Pour la majorité des acteurs impliqués dans le processus d'activation des politiques de jeunesse, il n'y a que « des carrières informelles généralement ni organisées ni définies de façon consciente » (Hughes, 1996).

Comme nous l'avons vu, en France l'évolution des groupes professionnels en *mission locale* montre un changement de *mandat* (Hughes, 1996) d'une logique de développement local à une logique de service public. En effet, dans les années 1980 l'hétérogénéité des professions devrait contribuer à une mise en synergie de différentes compétences pour réparer les problèmes d'une ville qui crée des espaces de relégation urbaine (Donzelot, 2006). Progressivement la spécialisation des activités ainsi que la flexibilité du marché de l'emploi causent un processus de professionnalisation des métiers en mission locale. En Italie nous avons observé un processus de professionnalisation qui s'organise sur le modèle des professions établies liées au monde de l'orientation. L'évolution du métier d'éducateur est fortement structurée par l'activation des parcours d'insertion et change profondément les structures qui sont traditionnellement orientées vers la socialisation et l'éducation informelle des jeunes. Comme nous l'avons vu, le tournant professionnel des éducateurs est un symptôme des incertitudes vécues par les professionnels dans un champ politique traversé par une remise en question continue des frontières et des champs de compétences.

La capacité institutionnelle de territorialiser les politiques de jeunesse et de construire l'autonomie au niveau local dépende de l'expertise de certains groupes professionnels intervenant auprès des jeunes. Ils développent des capacités à construire des relations afin de gouverner le maillage du réseau d'acteurs. Pour cette raison les nouvelles politiques d'insertion des jeunes, visant la territorialisation de l'action publique ainsi que la proximité avec les besoins, causent un processus de conversion des compétences professionnelles. Elles prennent la forme de politiques réticulaires (Donzelot, Mével et Wyvekens, 2003) dans lesquelles l'action institutionnelle est portée par l'acteur et son capital social (Coleman, 1988). Les pratiques professionnelles d'accompagnement dépendent ainsi de la capacité de gagner de la légitimité dans un champ professionnel en évolution. Pour ce faire les leviers d'action sont inégalement distribués entre les groupes professionnels

interviewés. Ils interviennent ainsi dans la construction de réseaux d'acteurs à plusieurs niveaux de l'action publique.

Bibliographie

- Abbott Andrew Delano, 1988, *The system of professions: an essay on the division of expert labor*, Chicago, Etats-Unis d'Amérique, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.
- Andreotti Alberta, Mingione Enzo et Polizzi Emanuele, 2012, « Local Welfare Systems: A Challenge for Social Cohesion », *Urban Studies*, vol. 49, n° 9, p. 1925-1940.
- Appadurai Arjun, 2004, « The capacity to aspire: Culture and the Terms of Recognition », *In Culture and Public Action. Rao, Vijayendra and Michael Walton (ed)*, Stanford University Press.,
- Armingeon Klaus et Bonoli Giuliano éd., 2006, *The politics of post-industrial welfare states: adapting post-war social policies to new social risks*, London, Royaume-Uni.
- Ascoli Ugo et Ranci Costanzo, 2003, *Il welfare mix in Europa*, Roma, Carocci.
- Ashiagbor Diamond, 2005, *The European employment strategy: labour market regulation and new governance*, Oxford, Royaume-Uni.
- Astier Isabelle, 2007, *Les nouvelles règles du social*, Paris, France, Presses universitaires de France.
- Bache Ian et Flinders Matthew V. éd., 2004, *Multi-level governance*, Oxford, Royaume-Uni.
- Bagnasco Arnaldo, 1977, *Tre Italie: la problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Il mulino.
- BAGNASCO Arnaldo et GALÈS Patrick LE, 2010, *Villes en Europe*, LA DECOUVERTE.
- Barbier Jean-Claude, 2008, *La longue marche vers l'Europe sociale*, Paris, France, Presses universitaires de France, impr. 2008.
- Barbier Jean-Claude, 2002, « Peut-on parler d'«activation» de la protection sociale en Europe ? », *Revue française de sociologie*, vol. 43, n° 2, p. 307-332.
- Barter Christine et Renold Emma, 2000, « "I wanna tell you a story": Exploring the application of vignettes in qualitative research with children and young people », *International Journal of Social Research Methodology*, vol. 3, n° 4, p. 307-323.
- Baudelot Christian éd., 2011, *Refaire société*, Paris, Seuil.
- Becker Howard Saul, 1966, *Outsiders; studies in the sociology of deviance*, London, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, The Free Press.

- Beck Ulrich et Latour Bruno, 2001, *La société du risque: sur la voie d'une autre modernité*, Paris, France, Aubier, impr. 2001.
- Beck Ulrich, Latour Bruno et Bernardi Laure, 2008, *La société du risque : Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Flammarion.
- Becquemin Michèle et Montandon Christiane éd., 2014, *Les institutions à l'épreuve des dispositifs: les recompositions de l'éducation et de l'intervention sociale*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Becquet Valérie, Loncle Patricia et Velde Cécile Van de éd., 2012, *Politiques de jeunesse, le grand malentendu*, Nîmes, Champ social éditions.
- Béraud Mathieu et Eydoux Anne, 2009, « Activation des chômeurs et modernisation du service public de l'emploi », *Travail et Emploi*, vol. , n° 119, p. 9-21.
- van Berkel Rik et Borghi Vando, 2007, « New modes of governance in activation policies », *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 27, n° 7/8, p. 277-286.
- van Berkel Rik et Borghi Vando, 2008, « Review Article: The Governance of Activation », *Social Policy and Society*, vol. 7, n° 03, p. 393-402.
- Berkel Rik van et Møller Iver Hornemann éd., 2002, *Active social policies in the EU: inclusion through participation?*, Bristol, UK, Policy Press.
- Berthet Thierry, 2005, *Des emplois près de chez vous: la territorialisation des politiques d'emploi en questions*, Presses Univ de Bordeaux.
- Berthet Thierry et Burgeois Clara, 2015, « Approche intégrée des politiques de l'emploi: les défis de la territorialisation et de l'individualisation », Adresse : <http://www.cereq.fr/publications/Bref/Approche-integree-des-politiques-de-l-emploi-les-defis-de-la-territorialisation-et-de-l-individualisation> [Consulté le : 29 avril 2016].
- Bifulco L., 2011, « Quasi-mercato e sussidiarietà come pilastri del modello lombardo di welfare », *Transizioni e politiche pubbliche*, p. 39-58.
- Bifulco Lavinia éd., 2005, *Le politiche sociali: temi e prospettive emergenti*, Roma, Italie, Carocci.
- Bifulco Lavinia et Vitale Tommaso, 2006, « Contracting for Welfare Services in Italy », *Journal of Social Policy*, vol. 35, n° 03, p. 495-513.
- Black Nick, 2001, « Evidence based policy: proceed with care », *BMJ: British Medical Journal*, vol. 323, n° 7307, p. 275-279.
- Blondiaux Loïc, 2000, « La démocratie par le bas », *Hermès, La Revue*, vol. , n° 26-27, p.

323-338.

Boltanski Luc et Thévenot Laurent, 2008, *De la justification: les économies de la grandeur*, Nachdr. Paris, Gallimard.

Bonnemaison Gilbert, 1983, *Face à la délinquance: prévention, répression, solidarité: rapport au Premier ministre*, Paris, Documentation française.

Bonvin Jean-Michel et Farvaque Nicolas, 2007, « L'accès à l'emploi au prisme des capacités, enjeux théoriques et méthodologiques », *Formation emploi. Revue française de sciences sociales*, vol. , n° 98, p. 9-22.

Bourdieu Pierre, 1981, *Questions de sociologie*, Paris, Ed. de Minuit.

Boussard Valérie, Demazière Didier, Milburn Philip et Collectif, 2010, *L'injonction au professionnalisme : Analyses d'une dynamique plurielle*, PU Rennes.

Breen Richard et Buchmann Marlis, 2002, « Institutional Variation and the Position of Young People: A Comparative Perspective », *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 580, n° 1, p. 288-305.

Brenner Neil, 2004, *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford, Royaume-Uni, Etats-Unis.

Bresson Maryse, 2008, « L'individu dans les modes de catégorisation du social », *Informations sociales*, vol. , n° 145, p. 36-47.

Bresson Maryse, Colomb Fabrice et Gaspar Jean-François éd., 2015, *Les territoires vécus de l'intervention sociale*, Villeneuve d'Ascq, France, Presses universitaires du Septentrion, 2015.

Buchmann Marlis C. et Kriesi Irene, 2011, « Transition to Adulthood in Europe », *Annual Review of Sociology*, vol. 37, n° 1, p. 481-503.

Calafati Antonio G., Mingione Enzo et Vicari Serena éd., 2014, *Città tra sviluppo e declino: un'agenda urbana per l'Italia*, Roma, Donzelli editore.

Callon Michel, Lascoumes Pierre et Barthe Yannick, 2014, *Agir dans un monde incertain essai sur la démocratie technique*, Paris, éd. Points.

CASCIOLI,ALBISINNI, 2012, « La transizione scuola lavoro in Italia e in Europa »,.

Adresse : http://www.espanet-italia.net/images/conferenza2012/PAPER%202012/Sessione_N/N_1_CASCIOLI_ALBISINN I.pdf [Consulté le : 12 décembre 2015].

Castel Robert, 2009, *La montée des incertitudes : travail, protections, statut de l'individu*, Paris, France, Éd. du Seuil.

Castel Robert, 1999, *Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat*, Paris, France, Gallimard, impr. 1999.

Castel Robert, 2003, *L'insécurité sociale: qu'est-ce qu'être protégé?*, Paris, Seuil.

Castel Robert et Haroche Claudine, 2001, *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi: entretiens sur la construction de l'individu moderne*, Paris, Fayard.

Castra Denis et Valls Francis, 2007, *L'insertion malgré tout: l'intervention sur l'offre et la demande, 25 ans d'expérience*, Toulouse, Octarès.

Cavalli Alessandro, Cicchelli Vincenzo et Galland Olivier éd., 2008, *Deux pays, deux jeunesses ? la condition juvénile en France et en Italie*, Rennes, PUR.

Chapoulie Jean-Michel, 1973, « Sur l'analyse sociologique des groupes professionnels », *Revue Française de Sociologie*, vol. 14, n° 1, p. 86.

Charvet Dominique, 2001, « Jeunesse, le devoir d'avenir », *Rapport de la commission présidée par Dominique Charvet, Paris*, vol. Commissariat Général du Plan. Adresse : http://www.peps-mjc.org/wa_files/rapport_20Jeunesse_20devoir_20d_27avenir2001.pdf
[Consulté le : 9 mai 2015].

Ciarini Andrea, 2008, « Family, Market and Voluntary Action in the Regulation of the "Care System": A Comparison between Italy and Sweden », *World Political Science*, vol. 4, n° 1. Adresse : <http://www.degruyter.com/view/j/wps.2008.4.1/wps.2008.4.1.1043/wps.2008.4.1.1043.xml>
[Consulté le : 16 mars 2016].

Ciarini Andrea, Paci Massimo et Pugliese Enrico, 2011, « Le politiche di inserimento lavorativo in Italia, Francia e Regno Unito. », *Welfare e promozione delle capacità, Bologna: Il Mulino*, pp. 119-142,

Cicchelli Vincenzo, 2013, *L'autonomie des jeunes: questions politiques et sociologiques sur les mondes étudiants*, Paris, la Documentation française.

Cicchelli Vincenzo et Bontempi Mauro, 2005, « Paradigmes de la jeunesse dans le domaine des politiques publiques : esquisse de comparaison entre France et Italie »,

CNFPT, « Avenir Jeunes : un dispositif et apprentissage innovant qui capitalise 15 ans de politique régionale d'insertion (Pages-Associées.AvenirJeunesundispositifetapprentissageinnovantquicapitalise15ansdepolitiqueregionaledinsertion) - CNFPT », Adresse : <http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/wiki/econnaissances/view/Pages-Associées/AvenirJeunesundispositifetapprentissageinnovantquicapitalise15ansdepolitiqueregionaledinsertion>

onaledinsertion [Consulté le : 8 juin 2016].

Coleman James, 1988, « Coleman, James S. "Social Capital in the Creation of Human Capital." », vol. American Journal of Sociology 94, p. 95-120.

Commission Européenne, 2001, « LIVRE BLANC DE LA COMMISSION EUROPEENNE UN NOUVEL ELAN POUR LA JEUNESSE EUROPEENNE », Adresse : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0681&from=FR> [Consulté le : 28 avril 2016].

Cortigiani Milena et Mari Angelo, 2010, *Ripensare alla programmazione sociale*, Roma, Aracne.

Crouch Colin, Eder Klaus et Tambini Damian éd., 2001, *Citizenship, markets, and the state*, Oxford ; New York, Oxford University Press.

De Leonardis Ota, 2003, « Il genius loci del welfare. Strutture e processi della qualità sociale »,

De Leonardis Ota, 1998, *In un diverso welfare: sogni e incubi*, Milano, Italie, Feltrinelli.

De Leonardis Ota, 2004, « Responsabilité sociale d'impresa e nuove politiche sociali, », vol. , n° n. 20, p. pp. 179-186.

De Leonardis Ota et Deriu Marco éd., 2012, *Il futuro nel quotidiano: studi sociologici sulla capacità di aspirare*, 1. ed. italiana. Milano, EGEA.

De Leonardis Ota, Negrelli Serafino et Salais Robert éd., 2012, *Democracy and capabilities for voice: welfare, work and public deliberation in Europe*, Bruxelles, Belgique, Suisse, Allemagne.

Dell'aringa Carlo et Lucifora Claudio, 2009, « Il mercato del lavoro in Italia », Adresse : http://www.carocci.it/index.php?option=com_carocci&task=schedalibro&Itemid=72&isbn=9788843049318 [Consulté le : 7 février 2016].

De maillard Jacques, 2000, « Les chefs de projet et les recompositions de l'action publique », Adresse : <http://www.annalesdelarechercheurbaine.fr/les-chefs-de-projet-et-les-recompositions-de-l-a165.html> [Consulté le : 19 juin 2016].

Dente Bruno et Ranci Ortigosa éd., 1990, *Le Politiche pubbliche in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Denzin N., 1970, « The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods. Chicago: Aldine, 1970.\ »,.

DiMaggio Paul et Powell Walter, 1983, *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, SSRN Scholarly Paper, Rochester, NY, Social Science Research Network. Adresse : <http://papers.ssrn.com/abstract=1504516>

[Consulté le : 21 juillet 2015].

Divay Sophie, 2008, « Psychologisation et dé-psychologisation de l'accompagnement des chômeurs », *Sociologies pratiques*, vol. , n° 17, p. 55-66.

Donzelot Jacques, 2006, *Quand la ville se défait: quelle politique face à la crise des banlieues?*, Paris, Seuil.

Donzelot Jacques, 2012, « Une nouvelle politique pour les banlieues? », *Esprit*, vol. Mars/avril, n° 3, p. 216-219.

Donzelot Jacques et Estèbe Philippe, 1994, *L'État animateur: essai sur la politique de la ville*, Paris, France, Éd. Esprit :

Donzelot Jacques, Mével Catherine et Wyvekens Anne, 2003, *Faire société: la politique de la ville aux États-Unis et en France*, Paris, Éditions du Seuil.

Dubar Claude, 2001, « La construction sociale de l'insertion professionnelle », *Education et sociétés*, vol. 7, n° 1, p. 23.

Dubar Claude, 2010, *La socialisation : construction des identités sociales et professionnelles*, Paris, A. Colin.

Dubar Claude, Tripièr Pierre et Boussard Valérie, 2015, *Sociologie des professions*, Paris, A. Colin.

Dubedout H., 1983, *Ensemble, refaire la ville: rapport au Premier ministre du Président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers*, Paris, Documentation française.

Dubet François, 2002, *Le déclin de l'institution*, Paris, France, ed. de Seuil.

Dubois Vincent, 2009, « L'action publique », *Nouveau manuel de science politique*, p. p-311.

Durkheim Émile, 1895, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, PUF.

Duvoux Nicolas, 2009, *L'autonomie des assistés: sociologie des politiques d'insertion*, Paris, France, Presses universitaires de France, impr. 2009.

Ehrenberg Alain, 2011, *Le culte de la performance*, Paris, Pluriel.

Eichhorst Werner et Konle-Seidl Regina, 2008, « Contingent convergence: a comparative analysis of activation policies », Adresse : http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1318864 [Consulté le : 5 mai 2015].

Eisenhardt Kathleen M., 1989, « Agency Theory: An Assessment and Review », *The Academy of Management Review*, vol. 14, n° 1, p. 57-74.

Esping-Andersen Gøsta, 1990, *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Royaume-
- 308 -

Uni, Polity press.

Estèbe Philippe, 2001, « Instruments et fondements de la géographie prioritaire de la politique de la ville (1982-1996) », *Revue française des affaires sociales*, vol. , n° 3, p. 23-38.

Felstiner William L.F., Abel Richard L. et Sarat Austin, 1980, « The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming . . . », *Law & Society Review*, vol. 15, n° 3/4, p. 631-654.

Ferrera Maurizio, 2005, *The boundaries of welfare: European integration and the new spatial politics of social protection*, Oxford, Royaume-Uni, Oxford University Press.

Finch Janet, 1987, « The Vignette Technique in Survey Research », *Sociology*, vol. 21, n° 1, p. 105-114.

Foucault Michel, 1975, *Surveiller et punir: naissance de la prison*, Paris, France, Gallimard, DL 1975.

France Alan, 2007, *Understanding youth in late modernity*, Maidenhead, Open University Press. Adresse : <http://public.eblib.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=316275> [Consulté le : 3 juin 2016].

Freedland Mark, 2007, « Application of labour and employment law beyond the contract of employment », *International Labour Review*, vol. 146, n° 1-2, p. 3-20.

Freire Paulo et Régnier Jean-Claude, 2013, *Pédagogie de l'autonomie*, Toulouse, Éd. Érès.

Galland Olivier, 2011, *Sociologie de la jeunesse*, Paris, France, A. Colin, impr. 2011.

Gallie Duncan et Paugam Serge éd., 2000, *Welfare regimes and the experience of unemployment in Europe*, Oxford, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Etats-Unis d'Amérique.

Garraud Philippe, 1990, « Politiques Nationales: Élaboration De L'agenda », *L'Année sociologique (1940/1948-)*, p. 17.

Geddes Mike et Benington John, 2001, *Local Partnerships and Social Exclusion in the European Union: New Forms of Local Social Governance?*, Psychology Press.

Giubileo Francesco, 2014, *Il modello di welfare occupazionale in Lombardia*, Adresse : <https://www.bookrepublic.it/book/9788866800699-il-modello-di-welfare-occupazionale-in-lombardia/> [Consulté le : 10 avril 2016].

Giuliani Frédérique Elsa, 2013, *Accompagner: le travail social face à la précarité durable*, Rennes, PUR.

Giuliani Frédérique et Ion Jacques, 2005, *L'ordre pactisé des dispositifs d'accompagnement*:

ethnographie de la relation d'aide sur quelques scènes actuelles du travail social, Lyon, France, Université Lumière Lyon 2.

Goffman Erwing, 1996, *La présentation de soi*, Paris, Ed. de Minuit.

Granovetter Mark S, 2000, *Le marché autrement: les réseaux dans l'économie*, Paris, Desclée de Brouwer.

Graziano Paolo R., Jacquot Sophie et Palier Bruno, 2013, « Usages et européanisation », *Politique européenne*, vol. n° 40, n° 2, p. 94-118.

Hall Peter A. et Soskice David W. éd., 2001, *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*, Oxford, Royaume-Uni, Oxford University Press.

Handler Joel F., 2003, « Social Citizenship and Workfare in the US and Western Europe: From Status to Contract », *Journal of European Social Policy*, vol. 13, n° 3, p. 229-243.

Hassenteufel Patrick et Palier Bruno éd., 2000, *Politique européenne (Paris)*, ISSN 1623-6297. *Construction européenne et politiques sociales*, Paris, France.

Heidenreich Martin et Rice Deborah éd., 2016, *Integrating social and employment policies in Europe: active inclusion and challenges for local welfare governance*, Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing.

Heins Elke et De la Porte, 2016, *Sovereign debt crisis, the eu and welfare state reform.*, [S.l.], Palgrave Macmillan.

Hirsch Martin, 2009, *Livre vert- Commission sur la politique de la jeunesse*, Adresse : http://www.experimentation.jeunes.gouv.fr/IMG/pdf/Livre_vert.pdf [Consulté le : 3 juin 2016].

Holmstrom Bengt et Milgrom Paul, 1991, « Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design », *Journal of Law, Economics, & Organization*, vol. 7, p. 24-52.

Hughes Everett Cherrington, 1996, *Le regard sociologique: essais choisis*, J.-M. Chapoulie éd. Paris, France, Éd. de l'École des hautes études en sciences sociales, impr. 1996.

Hughes Everett Cherrington, 1981, *Men and their work*, Westport, Conn, Greenwood Press.

Hughes Everett Cherrington et Chapoulie Jean-Michel Éditeur scientifique, 1996, *Le regard sociologique: essais choisis*, Paris, France, Éd. de l'École des hautes études en sciences sociales, impr. 1996.

Hughes Rhidian et Huby Meg, 2002, « The application of vignettes in social and nursing research », *Journal of advanced nursing*, vol. 37, n° 4, p. 382-386.

Jensen Michael C. et Meckling William H., 1976, *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*, SSRN Scholarly Paper, Rochester, NY, Social Science Research Network. Adresse : <http://papers.ssrn.com/abstract=94043> [Consulté le : 20 mars 2016].

Jenson Jane, 2006, « The LEGO™ Paradigm and New Social Risks: Consequences for Children », *Children, Changing Families and Welfare States*, Edward Elgar Publishing. Adresse : <http://www.elgaronline.com/view/9781845425234.00010.xml> [Consulté le : 19 juin 2016].

Jessop Bob, 2002, « Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State–Theoretical Perspective », *Antipode*, vol. 34, n° 3, p. 452-472.

Jobert Bruno éd., 1994, *Le tournant néo-libéral en Europe: idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, Harmattan.

Jørgensen Henning, 2009, « From a Beautiful Swan to an Ugly Duckling », *European Journal of Social Security*, vol. 11, n° 4. Adresse : [http://vbn.aau.dk/en/publications/from-a-beautiful-swan-to-an-ugly-duckling\(4972dae0-460c-11df-84c0-000ea68e967b\)/export.html](http://vbn.aau.dk/en/publications/from-a-beautiful-swan-to-an-ugly-duckling(4972dae0-460c-11df-84c0-000ea68e967b)/export.html) [Consulté le : 16 mars 2016].

Kazepov Yuri éd., 2009, *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Roma, Italie, Carocci.

Kazepov Yuri éd., 2010a, *Rescaling social policies: towards multilevel governance in Europe*, Farnham, Royaume-Uni, Ashgate.

Kazepov Yuri éd., 2010b, *Rescaling social policies: towards multilevel governance in Europe*, Farnham, Royaume-Uni, Ashgate.

Kazepov Yuri et Barberis Eduardo éd., 2013, *Il welfare frammentato: le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Roma, Italie, Carocci, impr. 2013.

Kiser Edgar, 1999, « Comparing Varieties of Agency Theory in Economics, Political Science, and Sociology: An Illustration from State Policy Implementation », *Sociological Theory*, vol. 17, n° 2, p. 146-170.

Knijn Trudie et Smith Mark, 2012, « European Union and Member States' Youth Policy Agendas », *Work, Family Policies and Transitions to Adulthood in Europe*, T. Knijn éd., London, Palgrave Macmillan UK, p. 39-74. Adresse : http://link.springer.com/10.1057/9781137284198_3 [Consulté le : 23 mai 2016].

Lahusen Christian, Schulz Natalia et Graziano Paolo Roberto, 2013, « Promoting social Europe? The development of European youth unemployment policies: Promoting social

Europe? », *International Journal of Social Welfare*, vol. 22, n° 3, p. 300-309.

Lascoumes Pierre et Le Galès Patrick, 2012, *Gouverner par les instruments*, Paris, France, Presses de Sciences Po.

Lascoumes Pierre et Le Gales Patrick, 2007, « Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation », *Governance*, vol. 20, n° 1, p. 1-21.

Lascoumes Pierre et Simard Louis, 2011, *L'action publique au prisme de ses instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.

Laville Jean-Louis, 2008, « Encastrément et nouvelle sociologie économique : de Granovetter à Polanyi et Mauss », *Revue Interventions économiques. Papers in Political Economy*, vol. , n° 38. Adresse : <https://interventionseconomiques.revues.org/245> [Consulté le : 12 juin 2016].

Laville Jean-Luis, Barbieri Paolo et Mingione Enzo éd., 1999, *La nuova sociologia economica prospettive europea*, Milano, Angeli.

Leibfried Stephan et Zürn Michael Auteur éd., 2005, *Transformations of the State?*, Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press.

Lima Léa, 2013, *L'expertise sur autrui*, Adresse : <http://www.peterlang.com/index.cfm?event=cmp.ccc.seitenstruktur.detailseiten&seitentyp=produkt&pk=76806> [Consulté le : 10 mars 2014].

Lima Léa, 2016, *Pauvres jeunes: enquête au coeur de la politique sociale de jeunesse*, Nîmes, Champ social éditions.

Lipsky Michael, 1980, *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New-York, N.Y., Etats-Unis, Russell sage foundation.

Loncle-Moriceau Patricia et Neish W. Mc, 2003, « State policy and youth unemployment in the European Union, convergence versus national specificities . », p. p. 105-126.

Loncle Patricia, 1999, « Atouts et faiblesses des politiques de jeunesse », *Agora débats/jeunesses*, vol. 18, n° 1, p. 121-136.

Loncle Patricia, 2011, « La jeunesse au local: sociologie des systèmes locaux d'action publique », *Sociologie*, vol. , n° N°2, vol. 2. Adresse : <https://sociologie.revues.org/947> [Consulté le : 16 août 2015].

Macho-Stadler Inés et Pérez-Castrillo J. David, 2001, *An introduction to the economics of information: incentives and contracts*, New York, Etats-Unis d'Amérique, Oxford University Press.

Marshall Thomas, 1963, « Citizenship and Social Class, in Class, citizenship and social development »,.

McEwen Nicola et Moreno Luis éd., 2005, *The territorial politics of welfare*, London, Royaume-Uni.

Merton R. K., 1968, « The Matthew Effect in Science: The reward and communication systems of science are considered », *Science (New York, N.Y.)*, vol. 159, n° 3810, p. 56-63.

Merton Robert K et Mendras Henri, 1997, *Eléments de théorie et de méthode sociologique*, Paris, A. Colin.

Morin Edgar, 2005, *Introduction à la pensée complexe*, Paris, Seuil.

Muller Béatrice, Barbier Jean-Claude et Bresson Maryse éd., 2012, *Les solidarités à l'épreuve des crises*, Paris, L'Harmattan.

Muller Pierre, 2000, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, p. 189-208.

Negrelli Serafino, 2013, *Le trasformazioni del lavoro: modelli e tendenze nel capitalismo globale*, 1. ed. Roma, Laterza.

Newman Janet, 2007, « The “double dynamics” of activation: Institutions, citizens and the remaking of welfare governance », *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 27, n° 9/10, p. 364-375.

Nicita Antonio, 2005, *Economia dei contratti*, Roma, Carocci.

Nussbaum Martha Craven, 2012, *Capabilités: comment créer les conditions d'un monde plus juste ?*, Paris, France, Climats, impr. 2012.

Paci Massimo, 2007, *Nuovi lavori, nuovo welfare: sicurezza e libertà nella società attiva*, Il Mulino.

Paci Massimo et Pugliese Enrico éd., 2011, *Welfare e promozione delle capacità*, Bologna, Italie, Il mulino.

Palier Bruno et Guillén Ana, 2004, « EU Enlargement, Europeanization and Social Policy », *Journal of European Social Policy*, 14 (3) (monographic issue).

Paolo R. Graziano, 2012, « Converging worlds of activation?: Activation policies and governance in Europe and the role of the EU », *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 32, n° 5/6, p. 312-326.

Pawson Ray, 2006, *Evidence-based policy: A realist perspective*, Sage publications.

Pierson Paul et Leibfried Stephan éd., 1995, *European social policy: between fragmentation*

and integration, Washington, Etats-Unis, Brookings Institution.

Polanyi Karl, 1983, *La grande transformation: aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard.

Polizzi Emanuele, Tajani Cristina et Vitale Tommaso, 2013, *Programmare i territori del welfare attori, meccanismi ed effetti*, Roma, Carocci.

Pratt John Winsor et Zeckhauser Richard J., 1985, *Principals and agents: the structure of business*, Boston, Mass., Etats-Unis d'Amérique, Harvard Business School Press.

Ramella Francesco, 2013, *Sociologia dell'innovazione economica*, Bologna, Il mulino.

Rob Laking et OCDE, 2005, « OECD Journal on Budgeting – Vol. 4, No. 4 - 43487848.pdf », Adresse : <http://www.oecd.org/gov/budgeting/43487848.pdf> [Consulté le : 20 mars 2016].

Rosanvallon Pierre, 1998, *La Nouvelle question sociale: repenser l'Etat-providence*, Paris, Editions du Seuil.

Salais Robert, 2006, « Salais R. et Villeneuve R. (eds.), Développer les capacités des hommes et des territoires en Europe -traduction de l'ouvrage paru au presses de Cambridge-, Editions de l'ANACT, 2006 », Adresse : <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00085944> [Consulté le : 27 octobre 2013].

Salais/Villeneuve, *Europe and the Politics of Capabilities*, Cambridge University Press.

Schmidt Vivien A., 2008, « Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse », *Annual Review of Political Science*, vol. 11, n° 1, p. 303-326.

Schwartz Bertrand et Labbé Philippe, 1982, *Rapport sur L'insertion professionnelle et sociale des jeunes*, Rennes, Apogée.

Schwartz Bertrand, Labbé Philippe et Collectif, 2007, *Rapport sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes*, Rennes, Editions Apogée.

Sen Amartya, 1994, *La diseguaglianza. Un riesame critico*, Adresse : https://www.mulino.it/isbn/9788815134172?forcedLocale=it&fbrefresh=CAN_BE_ANYTHING [Consulté le : 11 juin 2016].

Sen Amartya, 2003, *Un nouveau modèle économique: développement, justice, liberté*, Paris, France, O. Jacob, DL 2003.

Sennett Richard, 2001, *L'uomo flessibile: le conseguenze del nuovo capitalismo sulla vita personale*, Milano, Feltrinelli.

Serrano Pascual Amparo, Magnusson Lars et SALTSA (Program) éd., 2007, *Reshaping welfare states and activation regimes in Europe*, Brussels ; Oxford, P.I.E.-Peter Lang.

- Shanahan Michael J., 2000, « Pathways to adulthood in changing societies: Variability and mechanisms in life course perspective », *Annual review of sociology*, p. 667–692.
- Shapiro Carl, 1983, « Premiums for High Quality Products as Returns to Reputations », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 98, n° 4, p. 659-679.
- Shapiro Susan P., 2005, « Agency Theory », *Annual Review of Sociology*, vol. 31, n° 1, p. 263-284.
- Struyven Ludo et Steurs Geert, 2005, « Design and redesign of a quasi-market for the reintegration of jobseekers: empirical evidence from Australia and the Netherlands », *Journal of European Social Policy*, vol. 15, n° 3, p. 211-229.
- Swyngedouw E., 1997, « Neither Global Nor Local: ?Glocalization? and the Politics of Scale », *In: Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local. New York/London: Guilford/Longman; 1997. p. 137-166.* Adresse : <https://www.escholar.manchester.ac.uk/uk-ac-man-scw:87987> [Consulté le : 6 avril 2015].
- Tourette Florence, 2006, « Jeunesse et politique de la ville: quels jeunes pour quelles politiques? », *Siècles. Cahiers du Centre d'histoire « Espaces et Cultures »*, vol. , n° 24, p. 59-74.
- Triglia Carlo, 2005, *Sviluppo locale: un progetto per l'Italia*, 1. ed. Roma, GLF Ed. Laterza.
- Trivellato Benedetta, Bassoli Matteo et Catalano Serida L., 2015, « Can Quasi-market and Multi-level Governance Co-exist? Insights from the Case of Lombardy's Employment Services System: Social Policy & Administration », *Social Policy & Administration*, p. n/a-n/a.
- Trivellato Ugo, 2009, « La valutazione degli effetti di politiche pubbliche: paradigma e pratiche | IRVAPP », Adresse : <https://irvapp.fbk.eu/it/pubblicazioni/working-paper-2009-01> [Consulté le : 20 mars 2016].
- Turco Angelo, 2010, *Configurazioni della territorialità*, Milano, Italy, FrancoAngeli.
- Union européenne. Direction générale de l'éducation et de la culture éd., 2002, *Un nouvel élan pour la jeunesse européenne: livre blanc de la Commission européenne*, Luxembourg, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Van de Velde Cécile, 2008, *Devenir adulte: sociologie comparée de la jeunesse en Europe*, Paris, France, Presses universitaires de France, impr. 2008.
- Vesan Patrik, 2014, « La Garanzia Giovani: una seconda chance per le politiche attive del lavoro in Italia? », *Politiche Sociali*, vol. , n° 3/2014.

Vesan Patrik, Ferrara Maurizio et Maino Franca, 2015, « Lost in implementation? Limiti e prospettive della Garanzia giovani in Italia », , vol. Rapport Secondo Welfare.

Vinci Ignazio, 2005, *Il radicamento territoriale dei sistemi locali*, Milano, Angeli.

Violini Lorenza, Cerlini Simone et Violini Lorenza, 2011, « Il sistema della “Dote” in Lombardia: prime riflessioni su un’esperienza in atto », *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, vol. , n° 1/2011.

Vitale Tommaso, 2013, « Governare il welfare locale attraverso la programmazione in una fase di austerità », *Programmare i territori del welfare. Attori, meccanismi ed effetti*, p. 17–52.

Vitale T., Tajani C. et Polizzi E., 2010, *Programmazione territoriale del welfare. Metodi e strumenti*, Carocci.

Vrancken Didier et Macquet Claude, 2006, *Le travail sur soi: vers une psychologisation de la société ?*, Paris, France, Belin, DL 2006.

Wallace Claire et Bendit Rene, 2009, « Youth Policies in Europe: Towards a Classification of Different Tendencies in Youth Policies in the European Union », *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 10, n° 3, p. 441-458.

Walther Andreas, 2006, « Regimes of youth transitions Choice, flexibility and security in young people’s experiences across different European contexts », *Young*, vol. 14, n° 2, p. 119-139.

Wilks Tom, 2004, « The Use of Vignettes in Qualitative Research into Social Work Values », *Qualitative Social Work*, vol. 3, n° 1, p. 78-87.

Yates Scott et Payne Malcolm, 2006, « Not so NEET? A Critique of the Use of ‘NEET’ in Setting Targets for Interventions with Young People », *Journal of Youth Studies*, vol. 9, n° 3, p. 329-344.

Sources internet

- Accord cadre sur le partenariat renforcé entre Etat- Pôle Emploi-Missions locales- 2015-2017, Adresse : http://www.unml.info/assets/files/actualies/representation-du-reseau/2015/accord-cadre_1.pdf [Consulté le : 28 avril 2016].
- Agenzia Nuovi Lavori, «Garanzia Giovani ai nastri di partenza », Adresse : <http://www.nuovi-lavori.it/index.php/sezioni/56-mercato-del-lavoro/312-garanzia-giovani-ai-nastri-di-partenza> [Consulté le : 8 avril 2014].
- Agenzia per la formazione, 2014, « AFOL Metropolitana- La presenza sul territorio, l'offerta dei servizi, il modello organizzativo », Adresse : [http://www.cittametropolitana.mi.it/export/sites/default/afolmilano/doc/AFOL_Metropolitana/2_PIANO_INDUSTRIALE .pdf](http://www.cittametropolitana.mi.it/export/sites/default/afolmilano/doc/AFOL_Metropolitana/2_PIANO_INDUSTRIALE.pdf) [Consulté le : 28 avril 2016].
- Atelier Parisien d'Urbanisme (APUR), 2012, « Les jeunes à Paris – Synthèse des travaux 2012 - Jeunes_paris », Adresse : http://www.apur.org/sites/default/files/documents/Jeunes_paris.pdf [Consulté le : 16 mai 2016].
- Bonnemaïson Gilbert, 1983, *Face à la délinquance: prévention, répression, solidarité: rapport au Premier ministre*, Paris, Documentation française.
- Centre d'analyse stratégique, 2011, « L'accompagnement des demandeurs d'emploi », Adresse : http://archives.strategie.gouv.fr/cas/system/files/2011-06-21-demandeursdemploi-na-228_0.pdf [Consulté le : 28 avril 2016].
- Charte européenne révisée de la participation des jeunes à la vie locale et régionale, Adresse : https://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/Coe_youth/Participation/COE_charter_participation_fr.pdf [Consulté le : 28 avril 2016].
- CNFPT, « Avenir Jeunes : un dispositif et apprentissage innovant qui capitalise 15 ans de politique régionale d'insertion (Pages- Associees.AvenirJeunesundispositifetapprentissageinnovantquicapitalise15ansdepolitiqueregionaleinsertion) - CNFPT », Adresse : <http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/wiki/econnaissances/view/Pages- Associees/AvenirJeunesundispositifetapprentissageinnovantquicapitalise15ansdepolitiqueregionaleinsertion> [Consulté le : 8 juin 2016].
- Commission Européenne, « COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL sur les politiques européennes de la jeunesse Répondre aux préoccupations des jeunes Européens – Mise en oeuvre du Pacte européen pour la jeunesse et promotion de la citoyenneté active », Adresse : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0206&from=FR> [Consulté le : 28 avril 2016a].

- Commission Européenne, 2013, « COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS Œuvrer ensemble pour les jeunes Européens Un appel à l'action contre le chômage des jeunes »,,. Adresse : http://ec.europa.eu/Europe2020/pdf/youth_fr.pdf [Consulté le : 28 avril 2016].
- Commission Européenne, « COMMUNICATION DE LA COMMISSION EUROPE 2020, Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive »,,. Adresse : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:FR:PDF> [Consulté le : 28 avril 2016b].
- Commission européenne, « Communication de la Commission - «Moderniser les services publics de l'emploi pour soutenir la stratégie européenne pour l'emploi» »,,. Adresse : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1455044589209&uri=CELEX:51998DC0641> [Consulté le : 9 février 2016a].
- Commission européenne, 2003, « Communication sur l'avenir de la stratégie européenne pour l'emploi »,,. Adresse : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:c11316> [Consulté le : 28 avril 2016].
- Commission européenne, « Jeunesse en mouvement - Emploi, affaires sociales et inclusion - »,,. Adresse : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=950&langId=fr> [Consulté le : 28 avril 2016b].
- Commission européenne, 2013, « La Commission propose des dispositions visant à concrétiser l'Initiative pour l'emploi des jeunes »,,. Adresse : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=89&newsId=1829&furtherNews=yes> [Consulté le : 28 avril 2016].
- Commission Européenne, 2005, « Lignes directrices pour les politiques de l'emploi (2005-2008) »,,. Adresse : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV:c11323> [Consulté le : 28 avril 2016].
- Commission Européenne, 2001, « LIVRE BLANC DE LA COMMISSION EUROPEENNE UN NOUVEL ELAN POUR LA JEUNESSE EUROPEENNE »,,. Adresse : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0681&from=FR> [Consulté le : 28 avril 2016].
- Commission européenne, 2002, « Plan d'action en matière de compétences et de mobilité »,,. Adresse : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:c11056> [Consulté le : 28 avril 2016].
- Commission européenne, « Recommandations par pays 2016 -Programmes nationaux- Commission européenne »,,. Adresse : <http://ec.europa.eu/Europe2020/making-it-happen/country-specific->

[recommandations/index_fr.htm](#) [Consulté le : 28 avril 2016c].

Commission européenne, 2014, « The EU Youth Guarantee », Adresse : <http://www.garanzagiovani.gov.it/Documentazione/Documents/The%20EU%20Youth%20Guarantee.pdf> [Consulté le : 23 mai 2016].

Commission européenne, « Ton premier emploi EURES - Emploi, affaires sociales et inclusion », Adresse : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=993&langId=fr> [Consulté le : 28 avril 2016d].

Commission européenne. Direction générale Emploi relations industrielles et affaires sociales éd., 1999, *La stratégie européenne pour l'emploi*, Luxembourg, Luxembourg, Office des publications officielles des communautés européennes.

Conseil européen, 2002, « Programme de travail sur le suivi des objectifs des systèmes d'éducation et de formation en Europe », Adresse : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:c11086> [Consulté le : 28 avril 2016].

Direccte Ile de France, 2015, « Stratégie Régionale de l'Emploi », Adresse : https://www.defi-metiers.fr/sites/default/files/users/229/strategie_regionale_emploi_avec_annexes.pdf [Consulté le : 28 avril 2016].

Dubedout H., 1983, *Ensemble, refaire la villa: rapport au Premier ministre du Président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers*, Paris, Documentation française.

Gouvernement Danois, « Flexicurity -The official website of Denmark », Adresse : <http://denmark.dk/en/society/welfare/flexicurity/> [Consulté le : 28 avril 2016].

Hirsch Martin, 2009, *Livre vert- Commission sur la politique de la jeunesse*, Adresse : http://www.experimentation.jeunes.gouv.fr/IMG/pdf/Livre_vert.pdf [Consulté le : 3 juin 2016].

Il Sole 24 ore, « Laurea e lavoro / Disoccupazione in aumento per tutti i tipi di laurea », // Sole 24 ORE. Adresse : <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-03-11/laurea-e-lavoro-disoccupazione-aumento-tutti-tipi-laurea-082215.shtml?uuid=ABKSMC2> [Consulté le : 14 mars 2014].

Indice - Report finale Politiche Giovanili Lombardia.pdf, Adresse : <http://www.arca.regione.lombardia.it/shared/ccurl/209/151/Report%20finale%20Politiche%20Giovanili%20Lombardia.pdf> [Consulté le : 20 mai 2016].

L'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville, Adresse : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/104000523.pdf> [Consulté le : 28 avril 2016].

Microsoft Word - MINGIONE&VICARI_Politiche urbane e innovazione sociale.doc -

Modulo4-Enzo_Mingione-doc1.pdf, Adresse :
http://www.scuoladiculturapolitica.it/sitoSCP2014/documentazione/Modulo4-Enzo_Mingione-doc1.pdf [Consulté le : 17 mai 2016].

Mingione Enzo et Vicari Serena, « Politiche urbane e innovazione sociale »,.
Adresse :
http://www.scuoladiculturapolitica.it/sitoSCP2014/documentazione/Modulo4-Enzo_Mingione-doc1.pdf [Consulté le : 16 mai 2016].

Ministère de l'emploi et des politiques sociales, 2008, « ANPE - UNEDIC : fusion, service public de l'emploi, réforme, chômage. Loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi »,.
Adresse :
<http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-vote/loi-du-13-fevrier-2008-relative-reforme-organisation-du-service-public-emploi.html> [Consulté le : 28 avril 2016].

Ministère de l'emploi et des politiques sociales, 2015, « Réforme de l'emploi- site dédié au Jobs Act »,.
Adresse :
<http://www.jobsact.lavoro.gov.it/Pagine/default.aspx> [Consulté le : 28 avril 2016].

Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, 2016, « La Garantie jeunes s'étend à 19 nouveaux départements - Communiqués de presse »,.
Adresse : <http://travail-emploi.gouv.fr/actualites/presse/communiques-de-presse/article/la-garantie-jeunes-s-etend-a-19-nouveaux-departements> [Consulté le : 28 avril 2016].

Ministère du travail, de l'emploi et du dialogue social, 2014, « Instruction du gouvernement relative à l'organisation et au rôle du Service Public de l'Emploi dans les territoires »,.
Adresse : <http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/instruction-spe1.pdf> [Consulté le : 28 avril 2016].

PARLEMENT EUROPÉEN ET CONSEIL, 2014, « DÉCISION No 573/2014/UE relative à l'amélioration de la coopération entre les services publics de l'emploi (SPE) »,.
Adresse : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32014D0573> [Consulté le : 28 avril 2016].

Premier Ministre, *Ordonnance n° 82-273 du 26 mars 1982 RELATIVE AUX MESURES DESTINEES A ASSURER AUX JEUNES DE SEIZE A DIX-HUIT ANS UNE QUALIFICATION PROFESSIONNELLE ET A FACILITER LEUR INSERTION SOCIALE.* | Legifrance, Adresse :
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006069325&dateTexte=20100727> [Consulté le : 28 avril 2016].

Rapport d'information déposé (...) par la commission des affaires sociales en conclusion des travaux de la mission sur Pôle emploi et le service public de l'emploi, Adresse : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/134000343-rapport-d-information-depose-par-la-commission-des-affaires-sociales-en> [Consulté le : 3 janvier 2016].

Rapport d'information déposé (...) par la commission des affaires sociales en conclusion des travaux de la mission sur Pôle emploi et le service... - Rapports publics - La Documentation française, Adresse : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/134000343-rapport-d-information-depose-par-la-commission-des-affaires-sociales-en> [Consulté le : 3 janvier 2016].

RAPPORT - Missions_locales.pdf, Adresse : http://www.igf.finances.gouv.fr/webdav/site/igf/shared/Nos_Rapports/documents/Missions_locales.pdf [Consulté le : 4 janvier 2016].

Recherche d'emploi: les conseils d'un spécialiste de l'accompagnement aux chômeurs, *France Info*. Adresse : <http://www.franceinfo.fr/economie/c-est-mon-boulot/recherche-d-emploi-les-conseils-d-un-specialiste-de-l-accompagnement-aux-cho-1184427-2013-10-2> [Consulté le : 21 octobre 2013].

Regione Lombardia, « Programmazione Comunitaria: Assi e risorse », Adresse : http://www.ue.regione.lombardia.it/cs/Satellite?c=Redazionale_P&childpagename=ProgrammazioneComunitaria%2FDetail&cid=1213311541077&packedargs=NoSlotForSitePlan%3Dtrue%26menu-to-render%3D1213314165917&pagename=PROCOMWrapper [Consulté le : 28 avril 2016].

Revue en ligne Work Magazine, « Il funzionamento del sistema lombardo delle politiche del lavoro | WORK MAGAZINE », Adresse : <http://mag.workcoffee.it/?p=3237> [Consulté le : 31 mars 2014].

Schwartz Bertrand et Labbé Philippe, 1982, *Rapport sur L'insertion professionnelle et sociale des jeunes*, Rennes, Apogée.

Tourette Florence, 2006, « Jeunesse et politique de la ville: quels jeunes pour quelles politiques? », *Siècles. Cahiers du Centre d'histoire « Espaces et Cultures »*, vol. , n° 24, p. 59-74.

Union Nationale des Missions Locales, 2016, « UNML : Union Nationale des Missions Locales, emploi des jeunes », Adresse : <http://www.unml.info/> [Consulté le : 28 avril 2016].

Lexique

CAG : Centro d'Aggregazione Giovanile

AFOL : Agenzia per la Formazione e il Lavoro

CISL : Confederazione italiana sindacati lavoratori

DRIP : Direction de la réussite professionnelle

UVSQ : Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines

CUI : Contrat unique d'insertion

CNEL : Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

PNR : Programme national de réforme

CJA : Contrat jeunesse d'arrondissement

CNML : Conseil national des Missions locales

UNML : Union nationale des Missions locales

ANCI : Association Nationale des Communes d'Italie

LAI : Lieu d'accueil innovant

CSV Monza e Brianza : Centro di Servizio per il Volontariato

FEJ : Fonds d'expérimentation pour la jeunesse

CAR : Comité de l'Administration Régionale

CIO : Centre d'information et d'Orientation

PIJ : Point Information Jeunesse

RJT : Référent Jeunesse du Territoire

SPE : Services publics de l'emploi

Liste des tableaux

Tableau 1-NEET 15-34 ans, mai 2015.....	- 35 -
Tableau 2- Analyse documentaire	- 42 -
Tableau 3- description des études de cas	- 46 -
Tableau 4- Matériaux d'enquête	- 47 -
Tableau 5- Profils des acteurs rencontrés	- 50 -
Tableau 6-Politiques européennes d'activation de l'emploi.....	75
Tableau 7- Jeunes ayant quitté prématurément l'éducation et la formation, 18-24 ans, Eurostat, 2015	- 76 -
Tableau 8- Scolarisation des personnes 30- 34 ans, Eurostat, 2015	- 78 -
Tableau 9- Scolarisation et taux d'emploi, Eurostat, 2015	- 79 -
Tableau 10- Taux d'emploi en Europe, 20-64 ans, source Eurostat, 2015	- 80 -
Tableau 11 Taux d'emploi des jeunes, 15- 29 Eurostat, 2015	- 81 -
Tableau 12- Emploi à temps partiel involontaire des jeunes en pourcentage de l'emploi à temps partiel total.....	- 82 -
Tableau 13-Taux de chômage 15- 29 ans en Europe, source Eurostat, 2015	- 83 -
Tableau 14- Taux d'emploi des jeunes- NUTS 2, Eurostat.....	- 84 -
Tableau 16 - Gouvernance européenne et locale des politiques de jeunesse	91
Tableau 17-Réformes nationales des politiques d'insertion des jeunes, Italie	101
Tableau 18-Réformes nationales des politiques d'insertion des jeunes, France	106
Tableau 19-Instruments de gouvernance territoriale des politiques de jeunesse	122
Tableau 20-Stratégies de gouvernance territoriale des politiques de jeunesse	137
Tableau 21-Politiques actives de l'emploi, Italie	151
Tableau 22-Politiques actives de l'emploi France	154
Tableau 23- Activation des politiques de l'emploi et services publics de l'emploi en Lombardie	157
Tableau 24-Systèmes normatifs régionaux – politiques actives de l'emploi	166
Tableau 25- Mise en place garantie jeunes Italie	207
Tableau 26- Mise en place garantie jeunes France	210

Liste des figures

Figure 1- - Freins dans la transition vers l'âge adulte	- 18 -
Figure 1- Cadre conceptuel de la thèse	- 31 -
Figure 2- Problème principal- agent	- 61 -
Figure 3 - Output des systèmes locaux de welfare	- 66 -
Figure 4 - Aspects positifs et négatifs des systèmes locaux de welfare	- 69 -
Figure 5-Acteurs de la programmation des politiques de jeunesse	109
Figure 6-Ecologie professionnelle des acteurs liés aux politiques de jeunesse	125
Figure 7 - Cadre conceptuel SPE et modèle de flexicurity	146
Figure 8-Pyramide territoriale du Service Public de l'emploi	161
Figure 9-Champ organisationnel des politiques d'activation (les acteurs interrogés)	176
Figure 10-Modèle organisationnel AFOL Métropolitaine	178
Figure 11- Interprétations de l'activation	200
Figure 11- schéma mise services Garantie jeunes, Italie	208
Figure 12- Double processus d'activation- ressources et compétences locales ..-	244 -
Figure 13- Processus de localisation du welfare	- 246 -

Liste des encadrés

Encadré 1- Méthode ouverte de coordination et livre blanc de la jeunesse	59 -
Encadré 2- Principes du Livre blanc de l'Union Européenne	87 -
Encadré 3- Les facteurs exogènes qui poussent vers la décentralisation	94
Encadré 4 - Politiques actives de l'emploi en Italie	149
Encadré 5 - Politiques actives de l'emploi en France	152
Encadré 6- Espaces dynamiques d'insertion	188
Encadré 7- Proposition d'une Garantie jeunes dans le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale	212
Encadré 8- Contrat CIVIS	216
Encadré- Encadré 9- Les objectifs du livre vert, Martin Hirsh, 2009	246 -
Encadré 10- Une nouvelle politique pour les banlieues	249 -
Encadré 11- Dominique, conseiller en insertion, mission locale	263 -
Encadré 12-Stéphane, responsable service emploi d'une commune	265 -
Encadré 13- Patrizia - Conseillère psychologue	266 -
Encadré 14- Paolo, Educateur Coopérative Monza	267 -
Encadré 15- Jérôme, référent jeunesse de territoire, ville de Paris	271 -
Encadré 16-INES référente jeunesse de territoire, zone nord, ville de Paris	272 -
Encadré 17- ce qui changé dans le métier du RJT	275 -
Encadré 18-former les éducateurs à l'orientation professionnelle	277 -
Encadré 19- Evolutions de carrière dans un CAG	280 -

Liste des annexes

Annexe 1 : Liste des entretiens	- 328 -
Annexe 2 : Guide d'entretien	- 331 -
Annexe 3 : Les <i>vignettes</i>	- 332 -
Annexe 4 : Terrains d'étude	- 334 -

Annexes

Annexe I : Liste des entretiens

Etude monographique : Saint Quentin en Yvelines (Yvelines 78)

1. Chef de service Emploi, Mairie de Guyancourt, avril 2012.
2. Responsable du service emploi, Mission locale de Saint-Quentin-en-Yvelines, mars 2012.
3. Président d'association intermédiaire, Réagir, Saint Cyr l'école, décembre 2011.
4. Directeur de la mission locale de Saint-Quentin-en-Yvelines, mars 2012.
5. Conseillère d'insertion dans le chantier d'insertion Les jardins de cocagne, mai 2012.
6. Directeur du Club FACE Entreprises de Saint-Quentin-en-Yvelines, avril 2012.
7. Conseillère en insertion du Club FACE Entreprises de Saint-Quentin-en-Yvelines, avril 2012.
8. Directeur Plan local pour l'insertion et l'emploi, PLIE- CASQY, janvier 2012.
9. Responsable service EMPLOI CASQY, septembre 2011.
10. Conseillère en insertion professionnelle, Mission locale de Saint-Quentin-en-Yvelines, spécialité orientation professionnelle, avril 2012.
11. Chargée d'insertion, Direction de la réussite et de l'insertion professionnelle- DRIP-UVSQ, juin 2012.
12. Formateur, école deuxième chance de Saint Quentin en Yvelines, juin 2012.
13. Conseiller en insertion service emploi, mission locale de Saint Quentin en Yvelines, janvier 2012.
14. Conseillère insertion Mission locale, animation ateliers collectifs sur projet professionnel, mars 2012.
15. Femme, 50 ans, conseillère d'insertion en association.
16. Directeur de l'association Crysalis et de l'Espace Dynamique d'Insertion Odyssea, avril 2012.
17. Président Association intermédiaire INSERPRO, Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, février 2012.
18. Directeur Plan local pour l'insertion et l'économie, PLIE de Saint Quentin en Yvelines, janvier 2012.
19. Informatrice jeunesse, Point Information Jeunesse, Guyancourt, avril 2012.
20. Conseiller psychologue, Centre d'information des droits des femmes et de la famille (CIDFF), Guyancourt, avril 2012.
21. Conseiller en insertion, Service Emploi commune de Guyancourt, mars 2012.
22. Conseiller en insertion Mission locale de Saint Quentin en Yvelines, mars 2012.
23. Directrice Maison de l'emploi Saint Quentin en Yvelines, mars 2012.
24. Directrice Association intermédiaire INSERPRO, Saint Quentin en Yvelines, janvier 2012.
25. Conseillère mission locale, avril 2012.
26. Ex assistante sociale, bénévole au chantier d'insertion INSEPRO
27. Femme, 45- 50 ans, Responsable service emploi et relations entreprises Mission locale, depuis 8 ans
28. Homme, 37 ans, directeur d'association IAE, Les Jardins de Cocagne
29. Responsable service, informatrice jeunesse, Boutique Information Jeunesse (BIJ) Guyancourt.

30. Conseiller Mission locale, service relation entreprises, Juin 2012
31. Conseiller emploi insertion PLIE, maison de l'emploi, juin 2012.
32. Responsable d'antenne, Association intermédiaire, Réagir, Saint Cyr l'école, janvier 2012.
33. Conseillère en insertion professionnelle, association intermédiaire, Chantier Yvelines, Trappes, janvier 2012.
34. Chargée d'insertion socioprofessionnelles association intermédiaire, les jardins de cocagne, juin 2012.

Etude monographique : Villiers le bel (Val d'oise, 95)

35. Coordinatrice dispositif Réussite éducative, commune de Villiers le bel, juillet 2014.
36. Chargé de mission communication, Association Aide et Action, Villiers le bel, juin 2014.
37. Responsable Maison de l'emploi, commune de Villiers le bel, juillet 2014.
38. Directeur Service Insertion Conseil Départemental Val d'Oise, juillet 2014.
39. Adjoint au maire développement durable, commune de Villiers le bel, juillet 2014.
40. Educatrice spécialisée, Club de prévention de Villiers le bel, juillet 2014.
41. Sous-directeur, Pôle ressources 95, centre documentaire Politiques de la ville basé à Villiers le bel, juillet 2014.
42. Directeur Agenda 21, commune de Villiers le bel, juillet 2014
43. Coach scolaire indépendant et formatrice psychologue, commune de Villiers le bel, juillet 2014.
44. Responsable des actions éducatives, Association Aide et Action, commune de Villiers le bel, juillet 2014.
45. Educatrice Chantier d'insertion Plaine de vie, Villiers le bel, juillet 2014.
46. Directeur Association La Case, commune de Villiers le bel, juillet 2014.
47. Directeur général adjoint de la commune de Villiers le bel, juillet 2014.
48. Agent de développement local, commune de Villiers le bel, juillet 2014.
49. Président, Association ADESS 95, Villiers le bel, juillet 2014.
50. Assistante sociale, Centre Communal d'Action Sociale, commune de Villiers le bel, juin 2014.
51. Animatrice, Association La Case, commune de Villiers le bel, juin 2014.

Etude monographique : Massy, Viry Châtillon et Grigny (Essonne 91)

52. Conseiller psychologue, Centre d'information et d'orientation, commune de Massy, avril 2011.
53. Conseillère psychologue, Centre d'information et d'orientation, commune de Grigny, avril 2011
54. Conseiller en insertion "Mission locale de Massy, avril 2011.
55. "Conseillère en insertion, Association intermédiaire Hercule Insertion, commune de Viry Châtillon, avril 2011.
56. Conseiller en insertion, Régie de quartier, commune de Viry Châtillon, mai 2011.
57. Directrice Club de prévention, commune de Massy, avril 2011.
58. Conseiller psychologue, Centre d'information et d'orientation scolaire, commune de Grigny, avril 2011.
59. Informatrice jeunesse, Point information jeunesse de la commune de Massy, avril 2011.
60. Médiatrice sociale, Association Elan solidaire, ville de Grigny, avril 2011.
61. Informateur Jeunesse, Point information jeunesse, commune de Viry Châtillon, mars 2011.
62. Conseillère en insertion, Pôle emploi, antenne de Massy, mai 2011.

- 63. Directrice, Club de prévention, commune de Grigny, juin 2011.
- 64. Directeur service jeunesse, commune de Viry Châtillon, mars 2011.

Etude monographique : Massy, Viry Châtillon et Grigny (Essonne 91)

- 65. Conseiller psychologue, Centre d'information et d'orientation, commune de Massy, avril 2011.
- 66. Conseillère psychologue, Centre d'information et d'orientation, commune de Grigny, avril 2011.
- 67. Conseiller en insertion "Mission locale de Massy, avril 2011.
- 68. "Conseillère en insertion, Association intermédiaire Hercule Insertion, commune de Viry Châtillon, avril 2011.
- 69. Conseiller en insertion, Régie de quartier, commune de Viry Châtillon, mai 2011.
- 70. Directrice Club de prévention, commune de Massy, avril 2011.
- 71. Conseiller psychologue, Centre d'information et d'orientation scolaire, commune de Grigny, avril 2011.
- 72. Informatrice jeunesse, Point information jeunesse de la commune de Massy, avril 2011.
- 73. Médiatrice sociale, Association Elan solidaire, ville de Grigny, avril 2011.
- 74. Informateur Jeunesse, Point information jeunesse, commune de Viry Châtillon, mars 2011.
- 75. Conseillère en insertion, Pôle emploi, antenne de Massy, mai 2011.
- 76. Directrice, Club de prévention, commune de Grigny, juin 2011.
- 77. Directeur service jeunesse, commune de Viry Châtillon, mars 2011.

Etude monographique : Mairie de Paris

- 78. Référent jeunesse territoire zone sud de Paris, Service Jeunesse commune de Paris, novembre 2013.
- 79. Référent jeunesse territoire zone sud de Paris, Service Jeunesse commune, novembre 2013.
- 80. Référent jeunesse territoire, zone centre de Paris, Service Jeunesse commune de Paris, novembre 2013.
- 81. Chargé de mission coordination des circonscriptions et des services à l'usager, Sous direction jeunesse, commune de Paris, octobre 2013.
- 82. Chargé de mission communication, Union Nationale des Missions Locales, octobre 2013.
- 83. Directrice Sous-direction Jeunesse commune de Paris, octobre 2013.
- 84. Coordinatrice mission citoyenneté et territoire au sein de Sous-Direction jeunesse commune de Paris, avril 2014.
- 85. Chef de bureau des centres d'animation, Service Jeunesse commune de paris, octobre 2013.
- 86. Référent jeunesse territoire, zone centre de Paris, Service Jeunesse commune de Paris, avril 2014.
- 87. Directeur Mission locale de Paris, octobre 2013.
- 88. Référent jeunesse territoire- zone Est, Service Jeunesse commune de Paris, novembre 2013.
- 89. Référent jeunesse territoire, zone nord de Paris, Service Jeunesse commune de Paris, novembre 2013.
- 90. "Référent jeunesse territoire zone ouest de Paris, Service Jeunesse commune de Paris, novembre 2013.
- 91. Responsable Mission Jeunesse, sous direction de la jeunesse, mairie de Paris, novembre 2013.

Etude monographique : Ville de Monza

- 92. Responsable de "Service Jeunesse commune de Monza, avril 2013.
- 93. Responsable Formaper, azienda speciale Chambre de commerce, commune de Monza, juillet 2013.
- 94. Directeur Institut de formation professionnelle Giussano, commune de Monza, juin 2013.
- 95. Bénévole, association Brianza Solidale, parrainage et formations pour l'auto entreprise, juin 2013.
- 96. Directeur Confartigianato de Monza, juin 2013.
- 97. Chargé de mission communication, Centro sociale per il volontariato (CSV) de Monza, juin 2013.
- 98. Conseillère en insertion, Agence privée de placement, commune de Monza, avril 2013.
- 99. Educateur sociale, jeunesse Coopérative spazio giovani commune de Monza, juin 2013.
- 100. Syndicaliste, Confederazione Italiana per i Sindacati Lavoratori (CISL), Monza, juillet 2013.
- 101. Responsable area scuola e formazione, Confindustria Monza, juillet 2013.

Etude Monographique : Ville de Milan

- 102. Formatrice en orientation, ville de milan et de Monza, juillet 213.
- 103. Educatrice sociale Coopérative et Centro di aggregazione giovanile, Lo Scrigno, 2013.
- 104. Conseillère en orientation, Université de Milan Bicocca- Service Job placement.
- 105. Educatrice sociale Centro di aggregazione giovanile Piamarta, juillet 2013.
- 106. Informatrice jeunesse, Informagiovani, service jeunes commune de Monza, juin 2013.
- 107. Délégué du maire pour les politiques de jeunesse, Commune de Milan, avril 2013.
- 108. Educatrice sociale, Coopérative Tempo per l'infanzia, commune de Milan, mai 2013.
- 109. Conseillère en orientation, Université Bicocca- service Job placement, juin 2013
- 110. Responsable Politiques de jeunesse, Consorzio SIS, ville de Milan, avril 2013
- 111. Directeur, Consorzio mestieri de Milan, avril 2013.
- 112. Responsable agence Consorzio lavoro Milano, juin 2013.

Etude monographique : Afol – Milan et Monza.

- 113. Conseillère psychologue, Cité des métiers, AFOL Milan, juin 2013.
- 114. Conseillère en orientation, Service EURES, AFOL de Milan, juillet 2013.
- 115. Conseiller psychologue, service Politiques actives, AFOL Milan, juillet 2013.
- 116. Conseillère en insertion, Cité des métiers et service orientation AFOL Milan, juillet 2013
- 117. Conseiller psychologue, service décrochage scolaire AFOL de Milan, juin 2013.
- 118. Conseillère en insertion, Service Apprentissage, AFOL de Milan, juin 2013. .
- 119. Responsable Pôle Orientation, AFOL de Milan, avril 2013.
- 120. Responsable AFOL agence de Monza, septembre 2013.
- 121. Conseillère en orientation, service apprentissage, AFOL de Monza, septembre 2013.
- 122. Conseiller en insertion, AFOL de Monza, septembre 2013.

Annexe 2 : Guide d'entretien

La structure et ses acteurs

1. Pouvez-vous présenter la structure d'insertion, ses principaux objectifs et ses principales actions pour les jeunes ?
2. Quels sont les professionnels de votre structure qui sont plus spécialement en charge de l'accompagnement des jeunes ? Quelle est leur place dans l'ensemble des activités de la structure (organigramme...) ?
3. Diriez-vous qu'il y a des spécificités de votre structure par rapport à d'autres structures d'accompagnement, lesquelles ? (dans ses objectifs stratégiques, dans ses pratiques, ou autres... faire préciser si la structure est associative, publique, les financeurs).

Outils et méthodes de travail

1. Quels sont les outils et méthodes que vous privilégiez pour accompagner le jeune ? Accompagnement individuel, travail en équipe, avec la famille (pour rebondir) ...
2. Quels sont les critères importants selon vous pour considérer l'accompagnement du jeune comme réussi ? Pouvez-vous donner un exemple d'accompagnement réussi, et un exemple d'accompagnement qui n'a pas abouti ?
3. Comment le partenariat contribue-t-il à atteindre vos objectifs ? (Est-ce plutôt une opportunité ou une contrainte... ?)

Posture institutionnelle

1. Quelles sont les difficultés que vous rencontrez quotidiennement : partenariat, budget, manque d'outils adaptés, etc. ? En tant que responsable, pouvez-vous donner un exemple de difficulté récente à laquelle vous avez été confronté ?
2. Que pensez-vous des différents dispositifs d'insertion pour les jeunes dans le territoire ? Diriez-vous que l'offre globale d'insertion sur le territoire est satisfaisante, pourquoi ?
3. Comment vous imaginez votre structure d'insertion dans 5 ans ?

Annexe 3 : Les vignettes

- a. François, chômeur depuis 2 ans, 26 ans
- b. Paul, étudiant universitaire, 22 ans
- c. Henri, décrochage scolaire, 18 ans
- d. Jean, chômage, 32 ans

- a. **François, chômeur depuis 2 ans, 26 ans**

François a 26 ans, suite à sa formation universitaire il a cumulé plusieurs expériences professionnelles d'une courte durée en désaccord avec son diplôme.

Quel support pourriez-vous apporter étant donné les conditions suivantes :

- Il cherche un travail adapté à sa formation initiale
- Ses emplois occupés étaient de type formel, mais de courte durée.
- Il vit avec ses parents et dépend de la famille pour toute dépense personnelle.

Variations

- François est une fille (elle s'appelle Françoise)
- François est issue d'une famille étrangère et il a un permis de séjours régulier. Il s'appelle Mohamed.

b. Paul étudiant universitaire, 22 ans

Paul voudrait se réorienter vers un emploi après une carrière académique non satisfaisante. L'urgence économique lui impose de trouver un boulot dans le court terme. Quel support pourriez-vous apporter étant donné les conditions suivantes :

- Il cherche un boulot dans tous secteurs du marché de l'emploi
- Il n'a jamais travaillé

Variations

- Paul s'appelle Pauline et cherche un emploi parce qu'elle a été viré de la maison par ses parents, elle doit s'en sortir.
- Paul est issu d'une famille étrangère et il a un permis de séjours régulier. Il s'appelle Mohamed.
- Paul cherche un boulot dans un secteur précis mais il ne sait pas comment y arriver.

c. Henri, décrochage scolaire, 18 ans

Henri a abandonné un centre de formation professionnelle, il n'a jamais complété une formation scolaire sans obtenir aucune compétence professionnelle. Quel support pourriez-vous apporter étant donné les conditions suivantes :

- Ses parents l'ont viré de la maison, il est hébergé par un ami
- Il a réalisé plusieurs emplois de type informel

Variations

Henri s'appelle Danielle, elle a abandonné l'école secondaire pendant sa maternité et maintenant elle veut reprendre un emploi ou une formation.

d. Jean, chômage, 32 ans

Jean est au chômage depuis deux ans, il a réalisé une activité professionnelle correspondante à sa formation initiale, mais, suite à la faillite de son entreprise il n'a pas su trouver un emploi. Quel support pourriez-vous apporter étant donné les conditions suivantes :

- Il vit en colocation avec sa petite amie
- Ses parents l'aident encore financièrement
- Il n'a pas disponible à une grande mobilité extra urbaine (loin de son lieu de vie habituel).

Variations

- Il cherche un boulot dans un secteur précis, mais il ne sait pas comment y arriver.
- Il cherche un boulot dans un n'importe quel secteur productif.

Questions ou éléments à aborder lors de l'entretien :

- *Action concrète proposée* : Quel type de dispositif d'activation du parcours peut intervenir dans cette situation ?
- *Ressources financières* : Quelles ressources financières peuvent être allouées ? Pour combien de temps ?
- *Support (type d'accompagnement)* : Quelles formes de support, d'aide peuvent être offertes ? Pour combien de temps ? De quel type ?
- *Contrat* : Est-ce que l'accompagnement offert rentre dans le cadre d'un contrat ? Qu'est-ce qui se passe si l'utilisateur refuse d'y participer ?
- *Rôle de l'utilisateur* : dans quelle mesure le jeune est impliqué dans l'élaboration de son propre parcours ?
- *Partage des compétences, responsabilités entre les acteurs du territoire* : Avec quel service public pourriez-vous interagir (ou collaborer) pour le traitement de ce cas ? une agence locale de l'emploi ? Un service social ? Pourriez-vous préciser ?

Annexe 4 : Terrains d'étude

Etude monographique : Villiers le bel (Val d'oise, 95)

Mission d'évaluation du projet « Rallye des jardins familiaux »

L'évaluateur a pu observer la mise en place d'un projet à « géométries variables ». La Case étant le principal porteur du projet, elle organise des séances d'animation et d'information autour du développement durable. Elle propose à différents partenaires intervenant dans le champ de l'éducation et de l'insertion socio-professionnelle des

animations portant sur les métiers du développement durable et de l'économie sociale et solidaire. Parallèlement elle organise des rencontres entre ses partenaires. De cette manière elle favorise la reconnaissance réciproque entre plusieurs acteurs du territoire et elle s'assure une place stratégique dans le maillage territorial des rapports professionnels.

Les géométries variables du projet dépendent largement des caractéristiques des publics auxquels le Rallye s'adresse. Pour faciliter la compréhension du projet il est utile de distinguer deux volets : le **volet prévention** et le **volet insertion**. Le premier type de volet concerne le public des jeunes collégiens de l'école Martin Luther King, il s'agit d'un groupe d'élèves identifiés comme de « potentiels décrocheurs ». Le volet insertion inclut trois catégories de public : les jeunes stagiaires de l'Espace Dynamique d'Insertion (EDI) porté par l'association IMAJ (Initiatives multiples d'actions auprès des jeunes), les jeunes suivis par la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ) et les adultes accompagnés par le CCAS (Centre communal d'action sociale) dans le cadre du RSA (Revenu de Solidarité Active). Il s'agit de trois catégories de public très différentes entre elles qui cumulent plusieurs difficultés d'insertion. Les jeunes de l'Espace Dynamique d'Insertion intègrent le Rallye en tant que stagiaires d'IMAJ. Le dispositif EDI est financé par la région Île-de-France dans le cadre du programme Avenir Jeunes. Ils perçoivent une petite allocation pour la durée de 6 mois (renouvelable 2 fois) et suivent plusieurs ateliers pour le développement des compétences linguistiques et professionnelles. Les jeunes suivis par la PJJ présentent plusieurs problématiques. Ils souffrent de grande exclusion sociale et présentent des problématiques complexes d'ordre social, économique, de santé et familial. Nous pouvons repérer ces difficultés sociales aussi dans le groupe des bénéficiaires du RSA.

Le projet vise ainsi à « Produire, mobiliser, redynamiser les compétences », utiles pour l'insertion socio-professionnelle de différents publics en difficulté. Les hypothèses de la recherche action portent sur le Rallye comme un dispositif de production de certaines compétences dont la valorisation auprès des acteurs politiques serait difficile.

3.2. Finalités du projet

La finalité principale du projet est le développement des capacités des publics en difficulté par l'appropriation d'un projet collectif. Les porteurs du projet insistent sur le caractère de co-production, soit par les usagers soit par les professionnels. L'évaluateur retranscrit ici un extrait de l'entretien avec l'un des fondateurs du projet et réserve l'analyse pour le rapport global d'évaluation : « Consommer le Rallye, c'est, par exemple, une classe. Je prends une date avec eux, je vais faire les animations et derrière les animations il n'y a pas d'approfondissement du sujet. Il faut que ce soit un travail avec l'enseignant, que les élèves fassent des recherches, qu'ils s'approprient de la thématique, qu'ils réalisent des panneaux. On consomme des animations, du savoir, il faut qu'il y ait un travail de trio : les élèves, l'enseignant et l'animatrice. Pas seulement moi qui apporte des choses, qui leur vend des choses entre guillemets. Je n'ai pas envie d'avoir la bonne parole, il faut que je nourrisse la pensée (*l'approche de l'interviewée est de solliciter les partenaires à produire leurs actions au sein du Rallye d'une manière réfléchie*), les activités de l'enseignant. Il ne suffit pas d'être simplement acteurs du rallye en étant animateurs, comme ça on le consomme. Il y a des maisons de quartier qui du coup aujourd'hui participent au rallye sans être producteurs ».

4. Procédures d'évaluation

L'évaluation qualitative du projet est restituée à travers deux documents:

- une synthèse des travaux d'enquête visant à orienter le volet ACTION du projet (20 pages);
- un rapport global d'évaluation visant à orienter le volet RECHERCHE du projet (50 pages).

La méthode utilisée pour l'évaluation qualitative s'est basée sur:

- L'observation in situ de la mise en place du Rallye en juin 2014 ;
- Un focus groupe avec une classe de jeunes qualifiés comme de potentiels décrocheurs par le collège Martin Luther King ;
- Un focus groupe avec les adultes bénéficiaires du Revenu de Solidarité Active suivi par le Centre communal d'action social de Villiers le bel ;
- Des Récits de différents portraits de jeunes suivis par les professionnels de la Protection Judiciaire de la Jeunesse et de l'Espace Dynamique d'Insertion mis en place par l'association IMAJ;
- Une trentaine d'entretiens auprès des professionnels intervenant dans l'accompagnement des publics ;
- L'observation participante de trois ateliers coopératifs de recherche-action ;

- Des entretiens avec certains acteurs institutionnels du territoire qui ne sont pas impliqués directement dans la mise en place du projet (Conseil général, équipe de développement local de Villiers le bel).

Etude Monographique : Villes de Milan et de Monza

Nell'ambito di una ricerca di dottorato, mi rivolgo all'Ufficio Giovani del comune di Monza proponendo uno studio sociologico sulla governance degli attori locali intervenenti nel campo delle politiche giovanili. Il processo d'implementazione del Piano Locale Giovani 2011- 2013, e del Piano Monza 2015, mostra degli elementi di studio di rilevanza strategica, dato il suo livello di cooperazione tra attore pubblico e privato e la sua interazione con i principi guida del Piano Nazionale per i giovani del recente ministero della gioventù.

L'obiettivo di tale ricerca è di mettere in luce il processo di costruzione del progetto. L'approccio di studio considera gli strumenti dell'azione pubblica come frames cognitivi e normativi che strutturano l'azione degli attori di un determinato campo d'intervento (Patrick Les Gales, Lascoumes, 2005). Per tale motivo la ricerca prevede delle interviste semi-strutturate agli attori cogliendo in che modo il Piano Locale Giovani abbia strutturato le loro azioni e si sia costituito come laboratorio di concertazione e coordinamento tra soggetti di natura differente. La griglia d'intervista prevede cinque punti focali di questionamento e richiede all'intervistato una disponibilità di tempo di circa 45-50 minuti. Qui di seguito i cinque punti:

1. Quale idea direttrice è alla base della concezione del piano ?
2. Chi ha diretto il processo di implementazione? Come si sono divise le competenze e le responsabilità ?
3. Quali obiettivi si perseguono e come sono stati fissati ?
4. Come è evoluta l'azione nel tempo (per quanto riguarda i mezzi a disposizione, gli obiettivi da raggiungere e il target degli utenti)?
5. Come si è costruito il sistema di monitoraggio?

Tale studio s'inserisce all'interno di una ricerca sociologica di più ampio respiro riguardante le politiche giovanili e l'inserimento lavorativo in Francia e in Italia. In tale studio propongo una storia recente dell'evoluzione delle politiche Europee e nazionali

centrate sulle materie dell'occupabilità e della ricalibratura del Welfare State. Lo studio riguardante il Piano Locale Giovani di Monza contribuirà alla riflessione sul ruolo degli attori locali nella traduzione di tali normative in un contesto governato dai principi guida della sussidiarietà e della prossimità dell'azione pubblica.

Etude monographique : Saint Quentin en Yvelines (Yvelines 78)

Nous avons élaboré cette étude dans le cadre d'une activité d'expertise et de conseil pour la Communauté d'agglomération prévue par les missions de notre allocation doctorale. Nous voulons remercier M. Laurent Dumas, chef du Service Emploi et politique de la ville, qui nous a ouvert le terrain de recherche en établissant un contact privilégié avec les professionnels intervenant dans l'accompagnement des jeunes dans le territoire.

Cette étude n'aurait pas pu se réaliser sans l'accord et la disponibilité des professionnels, ceux qui interviennent auprès des jeunes quotidiennement. L'objectif de cette étude est de une analyse fiable et le plus proche possible à leur réalité vécue de leur profession de conseil et d'orientation.

Les services rencontrés :

Boutique Informations jeunes (Guyancourt), Service Emploi de Guyancourt, CAP EMPLOI de Trappes, Centre d'Information sur les Droits des Femmes et des Familles des Yvelines (CIDFF), Mission locale, Montigny Initiative Emploi, Cité des métiers, Maison de l'emploi, Ecole de la Deuxième Chance, Club d'entreprises FACE (Fondation Agir Contre l'Exclusion), Chantiers Yvelines, Crysalis, Odyssea, Inserpro, Jardins de Cocagne, Réagir et le Plan Local pour l'insertion et l'Emploi (PLIE).

Titre : L'insertion des jeunes en France et en Italie : politiques d'activation, stratégies institutionnelles et dynamiques professionnelles

Mots clés : Politiques actives de l'emploi, Politiques sociales comparées, Systèmes locaux de welfare, Instruments d'action publique, Politiques de jeunesse, Professionnalisation

En Europe, les politiques d'insertion des jeunes se caractérisent par un double processus de subsidiarisation des politiques sociales et de l'emploi et de mise en place de nouvelles politiques actives. Les conséquences sont gérées au quotidien par les professionnels intervenant auprès des citoyens. Ces professionnels accompagnent ainsi les fractures d'un Etat social en phase de transition – puisqu'il passe d'une logique de socialisation des risques collectifs à une logique de responsabilité individuelle de la protection. Les professionnels donnent également du sens aux frontières institutionnelles, géographiques et sociales (Ferrera, 2005), construites entre les dispositifs des politiques actives.

En Europe, les politiques d'insertion des jeunes se caractérisent par un double processus de subsidiarisation des politiques sociales et de l'emploi et de mise en place de nouvelles politiques actives. Les conséquences sont gérées au quotidien par les professionnels intervenant auprès des citoyens. Ces professionnels accompagnent ainsi les fractures d'un Etat social en phase de transition – puisqu'il passe d'une logique de socialisation des risques collectifs à une logique de responsabilité individuelle de la protection. Les professionnels donnent également du sens aux frontières institutionnelles, géographiques et sociales, construites entre les dispositifs des politiques actives.

Title : Youth employment in France and Italy. Activation policies, institutional strategies and professional dynamics

Keywords : Active labour policies, Youth policies, Public policy instruments, Local welfare systems, Comparative social policies, Professionalization.

In Europe, in the last few decades, the subsidiarisation process of the social policies and employment strategies has created a strong impact on the local actors' networks that are implementing the new active policies. The consequences of this operation have to be managed by professionals who, while working with the general public, have to explain to the users the fractures of a welfare state in transition from a socialization of collective risks to an individual responsibility of protection. In this way they give a meaning to the new institutional geographical and social frontiers that are built by active political devices.

In Europe, in the last few decades, the subsidiarisation process of the social policies and employment strategies has created a strong impact on the local actors' networks that are implementing the new active policies. The consequences of this operation have to be managed by professionals who, while working with the general public, have to explain to the users the fractures of a welfare state in transition from a socialization of collective risks to an individual responsibility of protection. In this way they give a meaning to the new institutional geographical and social frontiers that are built by active political devices.