le cnam
ceet

115

# Une jeunesse au guichet de l'emploi

Enquête sur le Contrat d'engagement jeune

Juillet 2025

Mauricio Aranda,
François Sarfati,
Jules Simha.

Rapport de recherche

**CEET | Centre d'études de l'emploi et du travail**

**RAPPORT DE RECHERCHE**

# Une jeunesse au guichet de l'emploi

## Enquête sur le Contrat d'engagement jeune*

*Ce rapport correspond au rapport final remis à la Dares en juin 2025.

MAURICIO ARANDA
*Université de Reims Champagne-Ardenne, Cérep et Cnam, CEET*

FRANÇOIS SARFATI
*Université d'Évry – Paris Saclay, Centre Pierre Naville et Cnam, CEET*

JULES SIMHA
*Université Paris Cité, Cerlis et Cnam, CEET*

Juillet 2025 N° 115

ISSN 1629-5684
ISBN 978-2-11-167228-4

Directrice de publication : **Christine Erhel**

Secrétaire de rédaction : **Bilel Osmane**

Ce numéro est en accès ouvert sous licence *Creative Commons*

# Une jeunesse au guichet de l'emploi

## RÉSUMÉ

Ce rapport de recherche propose une analyse de la mise en œuvre du Contrat d'engagement jeune (CEJ) à partir d'une enquête qualitative. Ayant vu le jour le 1er mars 2022 et faisant suite à la Garantie jeunes, le CEJ constitue un dispositif d'accompagnement intensif auprès des jeunes qui vise à leur insertion socio-professionnelle. 590 000 contrats ont été signés entre mars 2022 et 2023. Pouvant s'étaler entre six mois et dix-huit mois, ce dispositif est mis en place aussi bien par les agences France Travail que par les missions locales, ainsi que – dans le cadre spécifique du sous-dispositif dit « Jeunes en rupture » – par des partenaires locaux des missions locales, en l'occurrence essentiellement des associations. Dans chacune de ces institutions faisant partie du « service public de l'emploi », les conseillères et conseillers doivent faire en sorte que les jeunes inscrits en CEJ effectuent entre 15 et 20 heures d'activité par semaine dans le cadre de leur projet d'insertion. En effet, le dispositif demande aux jeunes de s'investir dans leur projet socio-professionnel en contrepartie de l'attribution (sous conditions de ressources) d'une allocation.

Menée sur trois communes franciliennes, notre enquête de terrain nous a permis de collecter 71 entretiens avec diverses actrices et acteurs prenant part à la mise en œuvre du CEJ, soit des cadres de direction, des conseillères et conseillers, des jeunes. Nous avons également réalisé 19 journées d'observation auprès d'elles et eux. Ce rapport de recherche propose d'interroger la concrétisation de ce nouveau dispositif destiné aux jeunes « éloignés de l'emploi ». Tout un ensemble de questions suivent ce fil conducteur. Les institutions précitées travaillent-elles ensemble dans le cadre du CEJ ? Si oui, comment ? Est-ce qu'une labellisation commune de leur travail produit une homogénéisation de l'activité des conseillères et conseillers, ou bien chacun garde ses spécificités ? Que se joue-t-il dans le recrutement des jeunes qui se présentent au guichet du service public de l'emploi ? De quelles manières les conseillères et conseillers des trois institutions qui assurent la mise en œuvre du CEJ intègrent les jeunes ? Comment prend forme le « suivi intensif » à leur égard ?

Ce rapport de recherche montre que le ciblage des jeunes en situation de précarité dans le cadre du CEJ, élaboré « par le haut », soit par les décideurs publics à différentes échelles d'action publique (Europe, France), est retravaillé « par le bas », c'est-à-dire au travers des relations entre les conseillères ou conseillers et leurs destinataires, ainsi que façonné par les conditions matérielles dans lesquelles travaillent les premiers. En ce sens, cette recherche rend compte de la manière par laquelle les institutions construisent, à différents niveaux d'action publique et par des divisions du travail entre elles, la jeunesse à insérer socio-professionnellement. Elle analyse notamment, d'une part, l'entrée des jeunes dans le dispositif au travers de ces diverses entrées au guichet du service public de l'emploi et, d'autre part, le principe d'un accompagnement dit « intensif ».

***Remerciements***

Ce rapport a bénéficié de la disponibilité, de la bienveillance et du soutien de tout un ensemble d'institutions et de personnes que nous voudrions remercier.

Tout d'abord, nous exprimons notre gratitude aux responsables, aux conseillères et conseillers et aux jeunes des missions locales, des agences France Travail et de l'association dans lesquelles nous avons enquêté. Le temps qu'elles et ils nous ont consacré a été essentiel pour comprendre les enjeux de la mise en œuvre du CEJ.

Par la suite, nous sommes redevables des membres de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère du Travail, ainsi que du comité scientifique de l'évaluation sur le CEJ, qui ont suivi notre recherche. Elles et ils nous ont fournis des informations ou des retours qui nous ont fait progresser dans notre réflexion.

Enfin, nous remercions les collègues du Centre d'études de l'emploi et du travail (CEET), au Conservatoire national des arts et métiers. Elles et ils ont accompagné par des échanges nos réflexions, notamment dans le cadre du projet collectif « Accompagner » qui résonne avec les enjeux traités dans ce rapport.

# Sommaire

**Résumé** **3**

**Remerciements** **4**

**Sommaire** **5**

**Équipe de recherche** **6**

**Sigles** **7**

**Synthèse du rapport** **8**

**Introduction générale** **11**

1. Comment analyser le dispositif CEJ **12**
2. Méthodologie : une enquête sur trois territoires **16**
3. Annonce du plan **23**

**Chapitre 1. Les conditions sociales de la relation d'accompagnement dans le cadre du CEJ** **24**

Introduction du Chapitre 1 **24**

1. Le CEJ comme action publique d'emploi ciblant les jeunes **24**
2. Les caractéristiques sociales : territoires, institutions, individus **30**

Conclusion du Chapitre 1 **42**

**Chapitre 2. Division du travail entre institutions et tensions dans les dynamiques professionnelles** **43**

Introduction du Chapitre 2 **43**

1. Comment les institutions « recrutent » les jeunes pour le dispositif CEJ **44**
2. Les frontières plus ou moins mouvantes du ciblage des jeunes **55**

Conclusion du Chapitre 2 **61**

**Chapitre 3. La mise en œuvre d'un « suivi intensif » et les contournements des injonctions institutionnelles**

Introduction du Chapitre 3 **62**

1. La direction attentive aux objectifs chiffrés du CEJ **62**
2. Un travail sous pression pour les conseillères et conseillers **66**
3. Un suivi de 15-20 heures ajusté au degré de « vulnérabilité » ? **69**

Conclusion du Chapitre 3 **73**

**Conclusion générale** **75**

**Bibliographie** **76**

**Annexes du rapport** **79**

## Équipe de recherche

Porteurs du projet :

- **Mauricio Aranda**, Maître de conférences en sociologie, Université de Reims Champagne-Ardenne, Cérep et Cnam, CEET mauricio.aranda@univ-reims.fr
- **François Sarfati**, Professeur de sociologie, Université d'Évry Paris Saclay, Centre Pierre Naville et Cnam, CEET francois.sarfati@univ-evry.fr
- **Jules Simha**, Maître de Conférences en sociologie, Université Paris Cité, Centre de recherche sur les liens sociaux (Cerlis) et Cnam, CEET jules.simha@u-paris.fr

Enquêteur collaborateur :

- **David Mahut**, Docteur en sociologie, chercheur au CESSA (Collectif en sciences sociales appliquées) davidmahut04@gmail.com

Cartographie :

- Les **étudiantes et étudiants en Master de Sociologie, mention Gouvernance des innovations sociales et environnementales du local au global (GINSENG), de l'Université d'Évry** (Université Paris Saclay) encadrés par **Assad Ali Cherif, Charlotte Daniel** (Figures 1 et 2), **Ninon Szwed** (Figure 3), **Bryan Mande** (Figure 4).

Photographie :

- **Mauricio Aranda** (Figures 6, 7), **David Mahut** (Figure 8)

## Sigles

AIJ : Accompagnement individualisé des jeunes

APR : Appel à projets de recherche

ARE : Allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE)

BEP : Brevet d'éducation professionnelle

CAP : Certificat d'attitude professionnelle

DARES : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques

DGEFP : Délégation générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle

DREES : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques

DRIEETS : Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités

CCAS : Centres communaux d'action sociale

CEJ : Contrat d'engagement jeune

CEJ-JR : Contrat d'engagement jeune, « Jeunes en rupture »

FSE : Fonds Social Européen

GJ : Garantie jeunes

IDF : Île-de-France

IEJ : Initiative pour l'emploi des jeunes

IPP : Institut des politiques publiques

NEET: *Neither in employment, education or training*

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

QPV : Quartier prioritaire de la politique de la ville

RSA : Revenu de solidarité active

UNML : Union nationale des missions locales

## Synthèse du rapport

Le rapport « Une jeunesse au guichet de l'emploi » propose une analyse de la mise en œuvre du Contrat d'engagement jeunes (CEJ) à partir d'une enquête de terrain. Ayant vu le jour le 1er mars 2022 et faisant suite à la Garantie jeunes, le CEJ constitue un dispositif d'accompagnement intensif des jeunes qui vise à leur insertion socio-professionnelle. Pouvant s'étaler entre six mois et dix-huit mois, ce dispositif est mis en place aussi bien par les agences France Travail que par les missions locales, ainsi que – dans le cadre spécifique du sous-dispositif dit « Jeunes en rupture » – par des partenaires locaux des missions locales, en l'occurrence essentiellement des associations. Dans chacune de ces institutions faisant partie du « service public de l'emploi », les conseillères et conseillers doivent faire en sorte que les jeunes inscrits en CEJ effectuent entre 15 et 20 heures d'activité par semaine dans le cadre de leur projet d'insertion. Le dispositif demande aux jeunes de s'investir dans leur projet socio-professionnel en contrepartie de l'attribution (sous conditions de ressources) d'une allocation.

Menée sur trois communes de la région Île-de-France, ayant des points communs (taux de pauvreté, de chômage, part de la population des quartiers prioritaires de la ville ou QPV) mais aussi des différences (diversités d'emplacements géographiques, densités de population), notre **enquête de terrain** nous a permis de collecter 71 entretiens avec diverses actrices et acteurs prenant part à la mise en œuvre du CEJ (14 cadres de direction, 20 conseillères et conseillers, 37 jeunes), et 19 journées d'observation auprès d'elles et eux (ateliers collectifs, rendez-vous entre jeunes et conseillères, etc.). En adoptant principalement une entrée sur la *street-level bureaucracy (c'est-à-dire sur les agents administratifs en contact direct avec les usagers)*, ce rapport de recherche propose d'interroger la concrétisation de ce nouveau dispositif destiné aux jeunes « éloignés de l'emploi ». Après avoir exposé la genèse du dispositif (Chapitre 1), ce rapport questionne, d'une part, l'entrée des jeunes dans le CEJ au travers de ces diverses entrées au guichet du service public de l'emploi (Chapitre 2) et, d'autre part, le principe d'un accompagnement dit « intensif » (Chapitre 3).

Tout d'abord, le **Chapitre 1** interroge, en deux temps, les conditions sociales qui rendent possible la relation sociale d'accompagnement effectuée dans le cadre du CEJ. La première section dresse un portrait du dispositif comme issu d'une action publique d'emploi qui cible une partie de la jeunesse, à savoir celle qui cumule tout un ensemble de difficultés socio-économiques. Cette action publique prend source au niveau européen à l'égard des jeunes dits *Neither in employment, education or training* (NEET), avant d'être importée en France. Issu de la logique de l'emploi d'abord ou *workfirst*, le CEJ constitue donc une politique d'emploi qui cible les jeunes NEETs sur le territoire national. Ce type de dispositif d'accompagnement à l'insertion socio-professionnelle a été mis en place dès 2013, sous l'appellation de Garantie jeunes, par les missions locales, d'abord en tant qu'expérimentation (2013-2017), puis comme une action publique généralisée (2017-2022). Le suivi proposé à l'égard des jeunes (ateliers collectifs, entretiens individuels) s'accompagne d'une allocation que les missions locales accordent sous conditions de ressources et qui équivaut à un taux complet au montant du RSA. En 2022, la réforme du dispositif étend la gestion du dispositif à France Travail et arrime celui-ci à une politique davantage conditionnelle et d'activation. Pour pouvoir être inscrit dans le dispositif désormais appelé CEJ, le jeune doit signer un contrat qui implique pour lui de faire preuve de 15h à 20h d'activité par semaine auprès de sa conseillère ou conseiller. Le choix de cette contrepartie est issu d'un contexte de réforme « très politique », à savoir la fin du premier mandat présidentiel d'Emmanuel Macron et le besoin circonstanciel de mettre en place une politique à l'égard des jeunes qui marque les esprits. Par conséquent, si elle semble issue de la technocratie européenne puis française – notamment autour du ciblage des jeunes « NEETs vulnérables » et des réponses d'insertion socio-professionnelles qui leur sont apportées –, elle est également façonnée par les contextes politiques français, notamment électoraux.

La seconde section caractérise les territoires étudiés (Nemours, le 19e arrondissement de Paris et Vitry-sur-Seine), les types d'institutions (agence France Travail, mission locale et association

partenaire) et les individus concernés par la mise en œuvre du CEJ (principalement les conseillères et conseillers et les jeunes). Il s'agit, à chaque fois, de donner, tout d'abord une caractérisation globale de ces éléments, pour rendre compte, ensuite, des caractéristiques spécifiques des communes, des organisations et des personnes auprès desquelles nous avons enquêté dans le cadre de ce rapport de recherche. En mobilisant les chiffres collectés et analysés à ce jour par les services de la Dares au sujet des 590 000 contrats CEJ signés entre mars 2022 et 2023 (« deux tiers en mission locale et un tiers à France Travail »), cette section analyse notamment la segmentation sociale entre les jeunes qui sont effectivement suivis par les agences France Travail et ceux accompagnés par les missions locales. Les seconds sont plus éloignés de l'emploi, moins diplômés et habitent davantage les QPV.

Par la suite, dans le **Chapitre 2**, nous suivons un fil directeur : celui des effets de la participation au CEJ sur la division du travail entre opérateurs et notamment sur la sélection des jeunes à faire rentrer dans le dispositif. Dans une première section, nous analysons la division du travail entre institutions. Celle-ci prend la forme d'une délégation des jeunes à prendre en charge selon leur degré d'éloignement par rapport à l'emploi et, plus fondamentalement, vis-à-vis de leur « vulnérabilité ». En ce sens, les orientations vers d'autres institutions sont le résultat d'une non-sélection effectuée au niveau des guichets de ces opérateurs. Ces orientations qui se produisent entre les institutions et mettent en place le programme CEJ se font à sens unique. L'institution qui s'occupe des jeunes les plus proches de l'emploi adresse ceux et celles qui y sont les plus éloignés à une autre institution qui serait *a priori* plus armée pour les suivre convenablement sur des aspects moins directement liés à l'emploi et plus axés sur l'insertion sociale. Le schéma qui se dessine est celui prévu par les pouvoirs publics : l'orientation de prise en charge va de France Travail vers les missions locales et des missions locales vers les porteurs de projets associatifs (donc *a priori* du plus général vers le plus spécifique). Cependant, cela n'empêche pas les jeunes de s'orienter en amont vers l'une ou l'autre de ces structures. En effet, les jeunes ne sont pas des témoins passifs dans le processus qui les mène à être inscrits dans le cadre du CEJ. Avant d'être sélectionnés ou orientés par une institution, elles et ils s'orientent vers un des opérateurs du service public de l'emploi. Si France Travail en constitue l'opérateur par excellence et donc le choix « logique » de certains jeunes – notamment celles et ceux ayant déjà eu des expériences professionnelles –, il apparaît que la mission locale constitue aussi pour d'autres jeunes l'opérateur le plus à même de les suivre. Cela s'explique, à leurs yeux, par son caractère apparemment moins bureaucratique mais aussi plus encadrant.

Dans une seconde section, l'analyse montre que le fonctionnement organisationnel des agences France Travail ou des missions locales (par exemple, le fait de devoir respecter les objectifs chiffrés d'inclusion dans le programme, de sorties « positives », etc.) provoque des reconfigurations dans le ciblage des publics au sein du dispositif CEJ. Il y a en effet, un élargissement du ciblage initial du programme. Autrement dit, des jeunes concernés par certains « freins périphériques » sont malgré tout suivis dans les agences France Travail, alors que d'autres, proches de l'emploi, se retrouvent accompagnés au sein des missions locales. Aussi, la caractérisation « en rupture » pour les jeunes du dispositif CEJ-JR est parfois remise en cause. Face à une définition floue de la « vulnérabilité » et devant la nécessité d'atteindre des objectifs chiffrés en termes de jeunes inscrits, les conseillères et conseillers ont la possibilité d'user (ou pas) de leur « pouvoir discrétionnaire » pour faire des entorses à la règle de leurs institutions de rattachement. De cette manière, les jeunes qui se retrouvent inscrits au CEJ dérogent pour certains aux prototypes de publics cibles des opérateurs.

Enfin, dans le **Chapitre 3**, le rapport interroge la mise en œuvre du « suivi intensif » qui a lieu dans le cadre du dispositif CEJ. Tout d'abord, dans une première section, nous montrons que les responsables des agences ou des missions locales sont très attentifs aux objectifs chiffrés mesurant le travail d'accompagnement. Ces personnes restent très attentives au respect des objectifs chiffrés qu'implique leur participation au programme CEJ. Elles suivent de manière très régulière les chiffres d'entrées des jeunes, leur nombre dans chaque portefeuille des conseillères et conseillers, le nombre d'heures

d'activité réalisées, leurs taux de sorties « positives », de sorties « négatives » ou encore le nombre d'abandons en cours de route du dispositif. Derrière cette attention aux chiffres de leurs agences se loge le suivi (au sens du monitoring) d'un échelon supérieur (par exemple, la direction régionale, voire nationale, pour les agences France Travail) ou encore, pour tous les opérateurs, les engagements auprès du Fonds social européen qui finance en partie le dispositif CEJ. L'attention portée aux données chiffrées semble moins présente chez les porteurs de projet associatif dans le cadre du dispositif CEJ-Jeunes en rupture (CEJ-JR). Cette différence s'explique en partie par le fait que ces associations suivent uniquement quelques jeunes – en comparaison des plusieurs dizaines de jeunes accompagnés par les missions locales et les agences France Travail dans le cadre du CEJ – et parce que leur travail dans le « dispositif dans le dispositif » CEJ-JR est très récent.

Ensuite, dans une deuxième section, nous constatons que ces objectifs chiffrés provoquent une certaine pression chez les conseillères et conseillers. Le rapport à ce suivi varie selon les trajectoires sociales des uns et des autres, mais également selon les territoires étudiés et les configurations institutionnelles dans lesquelles elles et ils travaillent. Dans certains cas, cette pression des objectifs chiffrés n'est pas mal vécue. Elle fait l'objet d'un ajustement de leurs pratiques en vue de faire correspondre leur travail aux attentes de leur institution. Dans d'autres cas, ce suivi chiffré et continu exerce une pression pouvant mener jusqu'à une certaine souffrance professionnelle. Dans tous les cas, ce sentiment d'être submergé par des tâches d'accompagnement et administratives à réaliser est compensé par diverses formes d'organisation qui leur permettent malgré tout de mener leur travail sans se renier complétement.

Pour terminer, dans une troisième section, nous exposons que l'accompagnement « intensif » à l'égard des jeunes – dont la norme implique pour eux et elles d'attester d'un nombre plus ou moins déterminé d'heures d'activité par semaine (entre 15 et 20) – fait l'objet de formes d'adaptation lors de sa concrétisation. En règle générale, les conseillères et conseillers sont assez compréhensifs vis-à-vis des jeunes accompagnés, et critiques vis-à-vis de cette nouvelle norme d'activité. Lorsque les jeunes font preuve d'une « bonne volonté » d'insertion, leur suivi est souple. Les règles concernant l'intensité de l'activité font ainsi l'objet d'ajustements de la part des jeunes mais aussi des conseillères et conseillers. Le terreau sur lequel s'ancre la mise en œuvre du CEJ est la relation de confiance établie entre les uns et les autres. Cependant, les conseillères et conseillers deviennent plus regardants concernant le suivi des 15 à 20 heures d'activité lorsque les jeunes ne donnent plus de nouvelles, ne répondent plus au téléphone, ne justifient pas leurs activités. Dans ces cas-là, les jeunes sont davantage contrôlés. Elles et ils font l'objet d'une procédure d'avertissement pouvant aller jusqu'à leur sortie du programme

En somme, ce rapport consacré à « Une jeunesse au guichet de l'emploi » montre que le ciblage des jeunes en situation de précarité dans le cadre du CEJ, élaboré « par le haut », soit par les décideurs publics à différentes échelles d'action publique (Europe, France), est retravaillé « par le bas », c'est-à-dire au travers des relations entre les conseillères ou conseillers et leurs destinataires, ainsi que façonné par les conditions matérielles dans lesquelles travaillent les premiers. En ce sens, il rend compte de la manière par laquelle les institutions construisent, à différents niveaux d'action publique et par des divisions du travail entre elles, la jeunesse à insérer socio-professionnellement. Il met en lumière les décalages entre la répartition rationnelle des publics entre institutions selon leur degré d'éloignement vis-à-vis de l'emploi et les inscriptions des jeunes dans le dispositif qui sont issus des relations nouées au guichet. Aussi, il rend compte de la manière par laquelle ce « suivi intensif » se matérialise : il ne sera pas le même pour toutes et tous les jeunes. Pour des raisons d'organisation professionnelle, mais aussi de relation au guichet, celui-ci fera l'objet d'un contrôle plus ou moins important.

# Introduction générale

« La jeunesse n'est qu'un mot »

(Bourdieu, 2002)

Cette célèbre formule du sociologue Pierre Bourdieu renvoie, non au seulement à l'arbitraire de cette catégorie – finalement, on est toujours le vieux ou le jeune de quelqu'un –, mais aussi à sa dimension englobante puisqu'elle agglomère des situations disparates. Même de nos jours, à l'heure de la généralisation de l'accès à l'enseignement supérieur, la situation des jeunes (en termes de conditions matérielles d'existence, de styles de vie, de rapport aux institutions, etc.), n'est pas réductible à la seule jeunesse étudiante. Au sein de cette jeunesse qui fait des études supérieures, les enfants de cadres et professions intellectuelles supérieures sont surreprésentés, notamment dans les filières les plus sélectives. À l'inverse, il existe tout un ensemble de « vaincus de la compétition scolaire », issus essentiellement des classes populaires, cumulant diverses difficultés sociales et économiques. Comme l'indique Camille Peugny – qui regrette, par ailleurs, l'absence d'une politique générale pour la jeunesse s'attaquant aux inégalités structurelles qui l'affectent –, cette fraction de jeunes précaires est ciblée par des dispositifs spécifiques d'insertion socio-professionnelle (Peugny, 2022).

Depuis les années 1980, principalement dans les missions locales, mais également à l'Agence nationale pour l'emploi, devenu Pôle Emploi, aujourd'hui France Travail[1], des conseillères et conseillers cherchent à accompagner ces jeunes dans leur insertion sur le marché du travail ou dans une formation leur permettant de trouver un emploi par la suite. Leur action s'inscrit, plus largement, depuis une dizaine d'années, dans une orientation des politiques publiques européennes qui ciblent les jeunes qui ne sont ni en emploi, ni scolarisés, ni en formation (ou NEET, pour « *Neither in Employment, Education or Training* »). Des dispositifs comme la Garantie Jeunes, créée en 2013, refondue dans le Contrat d'engagement jeune ou CEJ en 2022 – dispositif qui nous intéresse particulièrement dans ce rapport de recherche –, visent à accompagner leurs destinataires dans leur processus d'insertion socio-professionnelle.

Au regard de cette prise en charge institutionnelle, il serait tentant de penser qu'il est aisé pour les conseillères et conseillers du service public de l'emploi (aussi bien France Travail que les missions locales), de déterminer quels sont les « jeunes précaires » à intégrer dans le dispositif. Or, comme ils et elles nous l'indiquent en entretien : « [parfois] ils ne collent pas parfaitement au profil », voire « sur la cible, […] on ne prend pas forcément ce qu'il faut. ». Comment rendre compte de ces décalages ? Qu'est-ce qui se joue dans le recrutement des jeunes qui se présentent au guichet de l'emploi ? De quelle manière les conseillères et conseillers des deux institutions qui assurent la mise en œuvre du CEJ – soit les missions locales et les agences France Travail – intègrent les jeunes ?

Appuyé sur une enquête de terrain que nous présenterons plus loin, ce rapport de recherche montre que le ciblage des jeunes précaires dans le cadre du CEJ, élaboré « par le haut », soit par les décideurs publics à différentes échelles d'action publique (Europe, France), est retravaillé « par le bas », c'est-à-dire dans les relations entre les conseillères/conseillers et leurs destinataires, ainsi que façonné par les conditions matérielles dans lesquelles travaillent les premiers. En ce sens, nous montrerons de quelle manière les institutions construisent, à différents niveaux d'action publique et par des répartitions de publics entre elles, la jeunesse à insérer socio-professionnellement[2]. Ce travail permettra également de documenter qualitativement la mise en œuvre de ce nouveau dispositif destiné aux

[1] Lorsque nous avons commencé notre recherche, le nom de cette institution était encore Pôle emploi. Pour rendre notre propos compréhensible, nous avons remplacé toutes les mentions de ce nom par celui de France Travail – à savoir le nom officiel depuis le 1er janvier 2024 de cet établissement public à caractère administratif chargé de l'emploi en France. Nous avons laissé l'ancienne appellation dans certains passages (notamment des verbatim) tout en précisant que le nom a depuis changé.

[2] Bien qu'il ne soit pas question dans ce rapport d'acteurs philanthropiques, il convient de signaler que ces derniers ont également investi l'insertion professionnelle et la formation des jeunes, comme le montrent des enquêtes récentes portant sur les « Plombiers du numérique » (Duvoux et Vezinat, 2020) ou encore sur « l'École 42 » (Dupuy et Sarfati, 2022).

jeunes « éloignés de l'emploi », mettant en jeu deux institutions distinctes et notamment au sujet de l'entrée de ses destinataires dans un parcours censé les insérer socio-professionnellement.

## 1. COMMENT ANALYSER LE DISPOSITIF CEJ

L'action publique peut être comprise, de manière théorique, comme « l'ensemble des relations, des pratiques et des représentations qui concourent à la production politiquement légitimée de modes de régulation des rapports sociaux » (Dubois, 2009, p. 312). Au sein de l'action publique, nous trouvons des dispositifs qui, formés aussi bien par des textes règlementaires, des représentations sociales, des pratiques ou encore des espaces matériels (Foucault, 1976), participent au gouvernement des conduites sociales et, *in fine*, à la transformation des individus. Le CEJ est ainsi un dispositif, s'inscrivant plus largement dans une action publique, qui cible des fractions précarisées de la jeunesse et en particulier la jeunesse des classes populaires. Après avoir présenté succinctement le CEJ – en montrant les logiques qui le sous-tendent tout comme ses aspects matériels –, nous indiquerons dans quelles perspectives sociologiques nous nous situerons pour l'analyser. Il s'agira de s'intéresser à la division du travail entre institutions ainsi que de mettre la focale sur ce qui se déroule au guichet.

### *1.1. Présentation succincte du dispositif CEJ*

Le CEJ cherche à aider les jeunes à s'insérer dans le monde du travail par l'obtention d'un emploi ou d'une formation. Plus qu'une politique sociale, ce dispositif a été conçu comme une politique de l'emploi. Il s'inscrit ainsi dans la lignée des politiques d'activation qui se développent en France dans les années 2000 et qui se situent elles-mêmes dans la continuité des politiques d'insertion apparues à la fin des années 1980. Le CEJ attribue une aide financière tout en demandant aux jeunes de s'investir dans un « projet professionnel réaliste »[3] construit avec leurs conseillères et conseillers. La contrepartie de l'allocation est donc l'engagement des jeunes. Cela étant, le CEJ relève également d'une volonté d'autonomiser les jeunes vis-à-vis de leurs parents, soit d'une logique de « défamilialisation » – sachant que la protection sociale s'est construite historiquement en France et dans d'autres pays occidentaux autour de la famille comme régulateur des dépenses sociales (Chevalier, 2018). Par conséquent, le CEJ constitue aussi bien un dispositif d'activation que de défamilialisation de l'aide sociale (Couronné, Loison et Sarfati, 2019). Il participe sous ces deux aspects à une individualisation de leurs trajectoires socio-professionnelles. De plus, il convient de souligner sa filiation avec les politiques d'emploi européennes, ainsi que les transformations qu'il a connues afin de comprendre sa forme actuelle et notamment le fait qu'il soit mis en œuvre aussi bien par les missions locales et leurs partenaires associatifs que par France Travail. Ces éléments contextuels qui permettront de mieux situer le CEJ seront présentés de manière plus détaillée dans le Chapitre 1 du rapport.

De manière un peu plus concrète, le CEJ – qui a vu le jour le 1er mars 2022 et qui fait suite à la Garantie jeunes – constitue un programme d'accompagnement intensif des jeunes : les conseillères et conseillers doivent faire en sorte que les jeunes fassent entre 15 et 20 heures d'activité par semaine dans le cadre de leur projet d'insertion socio-professionnelle. Aussi, le CEJ s'étale sur une période allant de 6 à 12 mois, voire à 18 mois dans certains cas. Durant cette période, une conseillère ou conseiller d'agence France Travail, de mission locale ou encore d'une association partenaire (en ce qui concerne le cas spécifique des jeunes dits « en rupture » dans le cadre du dispositif CEJ-JR) doit proposer un accompagnement personnalisé au destinataire en fonction de ses besoins. Par son inscription dans le programme, le jeune reçoit, sous condition de ressources, une allocation. La somme peut varier selon les ressources de son foyer d'origine et les autres sommes d'argent qu'il ou elle touche – certaines étant cumulables avec le CEJ, d'autres non –, mais également selon le lieu de résidence (en l'occurrence le fait d'être ou non habitant du département de Mayotte) et l'âge du jeune

[3] Il s'agit là d'une caractéristique préexistante et déjà analysée au sujet des missions locales, voir (Jellab, 1998).

(Figure 1). Lorsque l'allocation est à taux plein pour des jeunes âgés de 18 à 25 ans (ou 29 ans révolus en cas de situation de handicap), celle-ci est proche – mais reste tout de même en dessous – du montant du Revenu de solidarité active (RSA) pour une personne seule sans enfant[4].

***Figure 1. L'allocation CEJ[5]***

**QUEL EST LE MONTANT DE L'ALLOCATION CEJ ?**

**Le montant forfaitaire de l'ACEJ dépend de votre âge, de votre situation fiscale et de votre lieu résidence** *(précisions à la suite de l'article).*

| Age | Situation fiscale | Montant mensuel | A Mayotte |
|---|---|---|---|
| Entre 18 ans et 25 ans révolus (29 ans révolus si vous êtes en situation de handicap) | Vous (ou votre foyer fiscal) êtes non imposable | 552,29 € | 314,80 € |
| Entre 18 ans et 25 ans révolus (29 ans révolus si vous êtes en situation de handicap) | Vous (ou votre foyer fiscal) êtes imposable au titre de la tranche 1 d'imposition | 331,37 € | 188,89 € |
| Entre 16 et 18 ans révolus | Vous (ou votre foyer fiscal) êtes non-imposable, ou imposable au titre de la tranche 1 d'imposition. | 220,92 € | 125,90 € |

**Chaque mois, les ressources reçues le mois précédent pourront être déduites de ce forfait.**

### *1.2. La division du travail entre institutions face à la vulnérabilité*

Dans le cadre de leur projet de mise en place d'un service public de l'emploi à « guichet unique physique et numérique » [6], les gouvernements Borne et Attal cherchent à faire travailler de manière plus coordonnée les institutions mettant en place les politiques d'emploi. En ce qui concerne les jeunes « NEETs vulnérables », la mise en place du CEJ répond à cette volonté. Cependant, « l'effectivité transformatrice des réformes se joue dans la manière dont les nouvelles règles s'articuleront aux pratiques existantes » (Bezès et Le Lidec, 2011, p. 90). Comment ces institutions travaillent ensemble dans le cadre du CEJ ? Est-ce que la même labellisation de leur travail produit une homogénéisation du travail de leurs conseillères et conseillers ou chacun garde ses spécificités ?

Pour commencer, il est possible de constater que loin de renouveler les modes de fonctionnement préexistants – à savoir France Travail prenant en charge les jeunes plus proches de l'emploi et les missions locales celles et ceux qui retrouvent davantage de « freins périphériques » (dans le domaine de la santé, du logement, de la mobilité, etc.)[7] –, le CEJ nous semble reproduire une « division

[4] https://www.caf.fr/allocataires/caf-des-hautes-pyrenees/offre-de-service/accident-de-vie/le-revenu-de-solidarite-active-rsa (Consulté le 8 avril 2025)

[5] https://www.francetravail.fr/candidat/mes-droits-aux-aides-et-allocati/aides-financieres-et-autres-allo/autres-allocations/lallocation-cej--les-reponses-a.html (Consulté le 8 avril 2025).

[6] Début 2023, le Gouvernement a donné des indications concernant son projet de mise en place d'un guichet unique pour l'emploi. La dimension numérique de celui-ci passerait par l'inscription en ligne préalable des jeunes avant tout début d'accompagnement. Aussi, le suivi par les missions locales (considérées comme « France Travail Jeunes ») ou par France travail serait décidé à terme via un « algorithme d'orientation ».Voir à ce sujet : https://www.banquedesterritoires.fr/le-ministere-du-travail-precise-le-role-et-la-place-des-missions-locales-operatrices-du-futur (Consulté le 8 avril 2025).

[7] Nous reprenons ici la catégorie de « freins périphériques » mobilisée dans l'Appel à projets de recherche, « Suivi qualitatif du recours au Contrat d'engagement jeunes (CEJ) » (DARES, 2023).

technique du travail » selon les compétences prétendues des institutions concernées (Hughes, 1996). Dans l'Appel à projets de recherche (APR) à l'origine de ce rapport, cette division du travail est même explicitée :

> « [Une] orientation vers les missions locales doit être privilégiée pour les mineurs et les jeunes présentant des freins périphériques importants, tandis que l'orientation vers [France Travail] doit être privilégiée pour les autres » (Dares, 2023, p. 4).

Cette division du travail se prolonge toutefois avec la création du volet spécifique « CEJ-Jeunes en rupture » qui intègre de nouveaux acteurs : les porteurs de projets locaux (des associations, notamment) [8]. Ceux-ci effectueront une démarche dite d'« aller-vers » ces publics, et les accompagneront par la suite « vers la mission locale en vue de l'ouverture du CEJ et de l'insertion socio-professionnelle du jeune » (DARES, 2023, p. 4). De cette manière, il apparaît sur le papier une segmentation des filières de CEJ selon les institutions : France Travail s'occupe des jeunes les plus proches du monde du travail, les missions locales de ceux et celles qui ont d'importantes difficultés et les associations locales de celles et ceux perçus comme les moins insérables.

Cette recherche propose de répondre à l'interrogation : Comment se produit dans les faits cette répartition des publics entre institutions ? Par ailleurs, on peut faire l'hypothèse que cette division technique du travail constitue aussi une division morale du travail : cela parce qu'elle relèguerait les suivis les moins valorisés aux associations ou porteurs de projets des territoires, et les suivis les plus prometteurs (d'un point de vue de l'insertion socio-professionnelle) à l'institution publique de l'emploi par excellence, à savoir, France Travail.

Face à cette division technique et morale du travail dans le cadre du CEJ, il convient encore de se demander de quelle manière sont déterminés les critères de vulnérabilité. Ou autrement dit, comment la catégorie de vulnérabilité ou celle de jeune en rupture sont mobilisées ? Certes, il existe des critères énoncés pour intégrer un jeune dans le programme (diplôme inférieur au CAP/BEP, qualité de travailleur handicapé, demandeur d'emploi de longue ou de très longue durée, résidant en quartier prioritaire de la politique de la ville ou en zone de revitalisation rurale, éligibilité à l'allocation CEJ) et d'autres pour identifier le caractère de « rupture » de certains jeunes (absence de logement stable, être sortant de l'aide sociale à l'enfance, de prison, être suivi par la protection judiciaire de la justice, ne pas maîtriser ou maîtriser faiblement la langue, etc.). Néanmoins, nos expériences passées sur le terrain de la Garantie Jeunes nous ont convaincus que ces critères sont labiles et peuvent être différemment utilisés par les conseillères et conseillers d'un territoire à un autre, d'une institution à une autre. En un mot, la vulnérabilité ou encore la rupture ne sont pas perçues de la même manière partout et à tout moment[9]. Il convient donc de porter notre regard sur la mise en œuvre du dispositif et, plus précisément, sur ce qui se joue au guichet de l'emploi.

De manière générale, la question des effets de la division du travail entre institutions face à la vulnérabilité des jeunes peut donner à réfléchir plus largement sur la segmentation des dispositifs d'assistance (Aranda, 2019). Comme sur d'autres scènes des politiques sociales (l'hébergement social ou l'accès aux soins (Geeraert, 2022), par exemple), le ciblage des publics selon des critères de « réinsérabilité sociale » a un effet ambivalent. S'il reconnaît des caractéristiques spécifiques à certains publics et essaye de les prendre en compte dans l'assistance apportée, il produit également une inégalité de traitement des destinataires de l'action publique. Il s'agira par conséquent d'interroger la

[8] L'Institut des politiques publiques (IPP), chargé du volet quantitatif de l'évaluation du CEJ-Jeunes en rupture, indique que 70% des répondants à l'appel à projets CEJ-JR sont des associations, majoritairement locales mais également départementales et nationales. En moindre mesure, les porteurs de projet sont des organismes de formation ou des entités publiques comme des Centres communaux d'action sociale ou CCAS (Badufle et al., 2024, p. 21-22).

[9] D'un point de vue sociologique, la vulnérabilité ou la rupture – tout comme la pauvreté – doivent être comprises de manière relationnelle. En effet, la vulnérabilité n'est pas une condition définissable de manière absolue. Est vulnérable celui qui dans une société, selon les normes de celle-ci, est considéré comme devant recevoir l'assistance (Simmel, 1998).

présence (et les formes prises) de ces traitements différenciés, ainsi que les manières dont les divers acteurs précités les ratifient, les contestent ou essayent de les contourner.

### 1.3. L'entrée par le guichet de l'emploi

Les questions que nous avons posées nous mènent à interroger la mise en œuvre du dispositif CEJ. Par mise en œuvre, il faut comprendre « le processus d'application des décisions […] au sein duquel se succède une série d'actions sociales mettant en jeu des ensembles d'acteurs plus ou moins organisés, qui occupent des positions hétérogènes et portent des intérêts et des ressources différents. » (Mégie, 2019, p. 343-344). Pour étudier la mise en œuvre dans une perspective sociologique, deux modalités d'analyse peuvent être mobilisées (Hassenteufel, 2011 ; Lascoumes et Le Galès, 2012). D'une part, une entrée dite « par le haut » (« *top-down* ») qui s'intéresse aux écarts entre la décision et les pratiques. D'autre part, une entrée par la concrétisation de l'action publique elle-même, soit « par le bas » (« *bottom-up* »). Dans ce cadre-là, nous partons des actrices et acteurs de terrain, soit du personnel de terrain et les destinataires de leur action. C'est cette dernière perspective que nous privilégions dans ce rapport – même si la question des décisions publiques sont abordées dans le premier chapitre. Notre analyse s'inscrit par conséquent dans les travaux qui se situent « au guichet » (Dubois, 1999 ; Weller, 1999 ; Spire 2008) et qui visent à saisir l'État au concret. Si des travaux empruntant cette entrée ont porté sur les politiques sociales, de logement ou d'immigration, notre rapport se concentre sur une politique d'emploi.

En ce sens, il s'agit de documenter les manières au travers desquelles les agents de première ligne (ceux et celles qu'on désigne depuis l'ouvrage de Michael Lipsky comme les *street-level bureaucrats*), dans différents territoires et organismes, réalisent une sélection parmi les jeunes qu'ils vont suivre et ceux qu'ils orienteront vers une autre institution. L'hypothèse à ce sujet est que l'interaction de face-à-face entre les conseillères et conseillers et leurs destinataires du CEJ participe à caractériser le degré de vulnérabilité des jeunes. Aussi, il convient de prêter attention au rôle des directions de France Travail, des missions locales et des partenaires territoriaux dans la prise en compte des jeunes. Des objectifs en termes de nombre d'inscrits à telle ou telle autre formation, ou tout simplement sur la file active CEJ, peuvent pousser ces directeurs et directrices – ou tout simplement les conseillères et conseillers – à réajuster les critères de sélection des destinataires du dispositif[10]. Nous pouvons faire l'hypothèse que les directives de ces agents intermédiaires de l'action publique influent de diverses manières sur les agents de première ligne.

Dans tous les cas, ce qu'il sera question d'interroger ce sont les marges de manœuvre dont bénéficient les personnes situées des deux côtés du guichet[11]. Si le « pouvoir discrétionnaire » peut être activé par les représentants des institutions, les « ressortissants » (Levy et Warin, 2019) de l'action publique ne sont pas pour autant dépourvus de tactiques pour jouer avec les règles. Ces possibilités de jeu seront analysées au sujet de l'entrée en CEJ. Il convient désormais d'expliciter sur quel terreau empirique tous ces questionnements et perspectives analytiques seront mis à l'épreuve.

[10] Lors de nos enquêtes précédentes sur la Garantie Jeunes (GJ), nous avons pu constater comment une direction de Mission locale a encouragé ses conseillers GJ à inscrire davantage de jeunes dans le dispositif afin d'atteindre de nouveaux objectifs chiffrés avancés par les autorités régionales (de 200 à 400 jeunes). Cette demande a retrouvé une adhésion de la part de certains conseillers mais aussi des résistances. Dans tous les cas, sa demande laissait la porte ouverte à un assouplissement des critères habituels pour l'inscription des jeunes dans la Garantie Jeunes. Cela montre que les règles et les critères de sélection des destinataires du CEJ peuvent évoluer selon les configurations territoriales et institutionnelles.

[11] Nous renvoyons sur ce point à un futur numéro de la revue *Sociologies Pratiques* coordonné par Aurélie Gonnet et Jules Simha. Ce numéro s'intéresse au côté du guichet souvent peu étudié, celui des destinataires de l'action publique : https://web.apse-asso.fr/blog/appels-a-articles/de-lautre-cote-du-guichet-attentes-individuelles-et-reponses-institutionnelles-appel-a-articles/ (Consulté le 8 avril 2025).

# 2. MÉTHODOLOGIE : UNE ENQUÊTE SUR TROIS TERRITOIRES

L'enquête de terrain a consisté à faire trois monographies territoriales. Sur chacun de ces territoires, il a été question d'enquêter auprès de trois institutions différentes (une agence France Travail, une mission locale, et un porteur de projet du territoire – soit une association) et de trois types d'acteurs ou actrices (direction ou responsable institutionnel, conseillère/conseiller et jeune) qui participent à la mise en place du CEJ. L'idée étant de choisir les territoires étudiés en fonction de l'implication de leur mission locale dans le dispositif CEJ-JR pour « Jeunes en rupture ». Ce « dispositif dans le dispositif » est présent sur les territoires : Plan pour l'insertion des jeunes en Île-de-France (PRIJ), Quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV), hors PRIJ, et Zone rurale avec jeunes en rupture. Le choix des territoires a également été réalisé selon leurs caractéristiques hétérogènes, qu'elles soient géographiques (territoire urbain, péri-urbain, rural) ou socio-économiques (taux de pauvreté, taux de chômage, présence de QPV sur le territoire, proximité vis-à-vis d'un bassin d'emploi, etc.).

Les trois communes franciliennes finalement retenues pour notre recherche sont le 19ème arrondissement de Paris (75)[12], Vitry-sur-Seine (Val-de-Marne, 94) et Nemours (Seine-et-Marne, 77). Chacune dispose sur son territoire d'agences France Travail et de missions locales attitrées qui mettent en place le programme CEJ. Ces communes font aussi partie des territoires participant au programme CEJ-JR. Toutefois, comme nous le verrons dans le retour réflexif sur l'enquête, nous n'avons pas nécessairement pu interroger le CEJ-JR sur ces trois territoires, en raison de l'absence de celui-ci ou encore pour la difficulté à entrer en contact avec les associations partenaires. Après avoir effectué un retour réflexif sur notre enquête, nous exposerons les données qui ont pu être effectivement collectées.

## *2.1. Retour réflexif sur le travail d'enquête*

### *2.1.1. Les entrées sur les terrains*

Les entrées sur les divers terrains étudiés se sont égrenées au fil des réponses que nous avons obtenues. D'une part, l'accès aux agences France Travail des trois communes étudiées a été négociée « par le haut » dès le mois d'octobre 2023. En effet, sans le soutien en interne et à un niveau hiérarchique élevé sur lequel nous avons pu compter, il aurait très difficile de mener notre travail d'enquête empirique dans ces diverses agences et notamment dans le cadre temporel contraint de notre étude – se déroulant entre octobre 2023 et août 2024. L'adjointe au responsable du département évaluation de France Travail (direction nationale), ainsi que le membre du comité de suivi de notre recherche, a été pour nous une intermédiaire essentielle vis-à-vis des services locaux de France Travail en vue de l'ouverture des terrains. Pour être plus précis, elle nous a mis en contact avec la directrice Stratégie et Gouvernance de la direction régionale d'Île-de-France de France Travail qui a organisé – avec la contribution de sa chargée de mission – nos venues sur les trois agences France Travail visées, celles des villes de Nemours, de Paris 19ème et de Vitry-Sur-Seine. Des dates ont été programmées sur les trois sites au cours du mois de novembre et jusqu'à début décembre 2023. Pour chacun de nos interlocuteurs ou interlocutrices à France Travail, à divers niveaux des directions (nationale, régionale et de l'agence), nous avons expliqué les lignes générales de notre étude, ainsi que le nombre d'entretiens et de journées d'observation que nous devions effectuer. Une fois entrés sur le terrain, nous avons négocié directement avec les responsables d'agence et avec les équipes chargées du CEJ d'autres passages par leurs agences, afin de mener des entretiens ou des observations complémentaires.

D'autre part, l'entrée sur le terrain des missions locales a été négociée directement avec leurs directions d'agences – à l'exception de Paris – depuis le mois d'octobre 2023 et jusqu'en janvier 2024. Dans l'ordre de prise de contact, nous sommes entrés en contact avec la mission locale de Vitry-sur-Seine, puis avec celle de Nemours et enfin avec celle de Paris. Des mails ou des appels auprès de numéros que nous avons obtenus par nos contacts dans l'Union Nationale des Missions Locales

[12] La ville de Paris est considérée administrativement comme un département.

(UNML), nous ont donné la possibilité de prendre rendez-vous avec leurs directions. Il a été possible ainsi de leur expliquer – de vive voix que ce soit dans leurs locaux ou par téléphone – le cadre et les objectifs de notre étude. De manière générale, les directions ont été réceptives au principe de notre recherche et ont accepté la réalisation d'entretiens auprès du personnel et des jeunes CEJ, tout comme nous ont laissé assister aux ateliers ou formations mis en place en direction de ces derniers. En ce qui a trait au cas parisien, le processus a été un peu plus long et surtout a révélé un fonctionnement propre à la capitale.

La Mission locale de Paris est une grande structure qui dispose de plusieurs antennes sur divers arrondissements[13]. Son fonctionnement est donc centralisé et hiérarchique. Après avoir essayé d'entrer en contact infructueusement – pour des raisons de vacance de poste – avec la personne responsable du Site Est (19ème arrondissement) de la Mission locale de Paris, nous avons été mis en contact avec la direction centrale. Suite à un entretien en visioconférence avec le directeur de la Mission locale de Paris et son directeur de l'activité, nous avons pu obtenir l'aval pour mener cette étude sur le Site Est. De manière générale, tout comme sur le terrain des agences France Travail, nous avons négocié sur le terrain des missions locales des entretiens ou des observations supplémentaires.

Enfin, l'entrée sur le terrain des porteurs de projet associatifs a été possible uniquement sur la ville de Nemours. Dans le cadre de l'enquête sur le 19ème arrondissement de Paris, nous avons essayé infructueusement de rentrer en contact avec l'association porteuse de projet sur ce territoire. En ce qui concerne Vitry-sur-Seine, le dispositif CEJ-JR n'a pas pu se mettre en place et donc nous n'avons pas obtenu de mise en contact avec un éventuel porteur de projet associatif. La négociation des entretiens et des observations à effectuer autour du CEJ-JR à Nemours s'est déroulée seulement une fois que le travail d'enquête était achevé au sein de la mission locale. Les responsables de celle-ci ont servi d'intermédiaires auprès d'une association humanitaire qui effectue un co-accompagnement des jeunes CEJ-JR sur leur territoire.

#### *2.1.2.Un rappel rapide du projet initial*

Avant de décrire le nombre d'entretiens et d'observations effectués, rappelons les indications du projet initial à ce sujet. En ce qui concerne les entretiens, celles-ci devaient se compter au nombre de 75 au total, également répartis sur les trois territoires présentés ci-dessus. Parmi ces 25 entretiens par territoire, une part presqu'égale devait être effectuée par institution : 8 dans l'agence France Travail, 9 dans la missions locales et 8 auprès du ou des porteurs associatifs de projet. Pour chaque institution, il était question de conduire des entretiens avec un membre de la direction ou une personne en responsabilité, avec 3 conseillères ou conseillers chargés du CEJ et avec 4 des jeunes inscrits dans le programme.

En ce qui concerne les observations qui avaient été prévues, nous les avons comptabilisées en nombre de journées de présence sur le terrain des trois types d'acteurs et pour chacune des monographies territoriales. Trois jours supplémentaires dédiés à l'organisation des *focus groups* réunissant des conseillères et conseillers de chacune des institutions concernées par le suivi des jeunes et dans chacune territoire concerné par l'étude, ont été ajoutés à ce travail d'observation. Au total, 30 journées d'observation faisaient partie de notre projet initial d'enquête empirique sur le programme CEJ.

#### *2.1.3.Les aléas du terrain*

Les aléas des enquêtes de terrain (indisponibilités des professionnelles et professionnels en raison d'arrêts maladie ou congés maternité, la taille différente et la composition des équipes de conseillers

[13] L'ensemble du territoire parisien est couvert par la Mission locale de Paris. Celle-ci est structurée en 5 sites différents couvrant des arrondissements différents : le Site Centre (1er, 2ème, 3ème, 4ème, 9ème, 10ème, 11ème), le Site Soleil (5ème, 12ème, 13ème), le Site Avenir (6ème, 7ème, 14ème, 15ème, 16ème), le Site Milord (8ème, 17ème, 18ème), le Site Pyrénées (20ème) et le Site Est (19ème). Il est très simple à constater que les deux secteurs qui disposent d'une agence couvrant uniquement leur territoire sont le 19ème et le 20ème arrondissements. Les difficultés socio-économiques de ces arrondissements semblent justifier ce découpage.

selon les territoires ou encore la présence réelle du volet « CEJ-JR » sur tous les territoires) nous ont conduits à ajuster ces objectifs aux réalités des terrains étudiés.

Tout d'abord, nous devons donner des précisions sur les diverses morphologies des équipes professionnelles dans les divers types d'institutions enquêtées, ce qui permettra de comprendre l'écart entre les entretiens prévus initialement en leur sein et les entretiens réalisés. Dans l'ensemble, les conseillers qui accompagnent les jeunes sont en grande majorité des conseillères – cet élément sera interprété ultérieurement dans le rapport. Cependant, la taille et les modalités de fonctionnement des équipes varient selon les types d'institution et les territoires. Commençons avec les missions locales. À Vitry-sur-Seine, tout comme sur le Site Est de la Mission locale de Paris (19ème arrondissement), les conseillères et conseillers de ces institutions se comptent à plus d'une dizaine par site. Dans la commune du Val-de-Marne, il y a non seulement une quinzaine de conseillères – toutes suivant des jeunes CEJ dans leurs portefeuilles parmi d'autres jeunes – mais aussi deux formatrices consacrées au dispositif[14]. Dans le cas du 19ème arrondissement de Paris, la mission locale fait intervenir à tour de rôle sa quinzaine de conseillères et conseillers comme formatrices ou animatrices d'ateliers. Dans celui de la ville de Nemours, l'équipe est également composée de quinze conseillères et conseillers.

En ce qui concerne le personnel de France Travail prenant en charge le suivi des jeunes CEJ, il apparaît que sur les trois territoires une équipe dédiée les accompagne de manière ciblée. Cela veut dire que ces conseillères et conseillers ne disposent dans leur portefeuille que de jeunes inscrits dans le programme. Toutefois, il y a ici également des variations de taille : 3 conseillères à Vitry-sur-Seine[15] (plus une psychologue en renfort lors des ateliers), 4 conseillères au 19ème arrondissement de Paris[16] et 2 agents à Nemours (1 conseiller CEJ et 1 conseillère chargée de leur indemnisation). Généralement, les conseillères et conseillers animent elles-mêmes ou eux-mêmes certains ateliers mais s'appuient aussi sur des prestataires pour des formations (entreprises, associations, etc.). De manière générale, nous constatons – et c'est à mettre en lumière vis-à-vis de la contextualisation démographique et socio-économique des territoires – que le CEJ est incarné par un peu plus de personnel dans les zones urbaines que dans les zones péri-urbaines ou rurales.

Par ailleurs, il faut signaler que, si l'un des critères du choix des trois territoires[17] a été leur participation au dispositif CEJ-JR, dans les faits, il n'y a que deux communes sur trois dans lesquelles celui-ci existe vraiment. En effet, aussi bien à Nemours qu'au 19ème arrondissement de Paris, ce « dispositif dans le dispositif » a fait l'objet d'une mise en œuvre, c'est-à-dire que des porteurs de projet associatifs accompagnent des jeunes qu'ils ont réussi à inscrire dans la mission locale et qui sont considérés comme « les plus vulnérables » parmi les jeunes dit « en rupture ». Il s'agit de jeunes qui ne se seraient pas rendus d'eux-mêmes ou d'elles-mêmes dans les locaux de la mission locale, sans l'intermédiaire donc de ces associations, et qui échappaient aux radars de ses conseillères et conseillers. Néanmoins, en ce qui concerne le territoire de Vitry-sur-Seine – alors que, sur les listes des projets retenus dans le cadre de l'appel à projets CEJ-JR lancé par la Drees, figure au moins un porteur de projet associatif sur son territoire – il n'y a pas eu de mise en place d'un suivi de jeunes « en rupture » pour le moment. Cela a créé un déséquilibre dans le nombre d'entretiens sur ce terrain-là. Déséquilibre que nous avons essayé de compenser en effectuant davantage d'entretiens auprès des jeunes du

[14] Les deux formatrices CEJ effectuent leurs ateliers dans un espace dédié dans les locaux de la Mission locale de Vitry-sur-Seine, disposant d'une entrée spécifique et qui était auparavant consacré à la Garantie Jeune. Aussi, puisque leur mission locale est liée à celle d'une autre commune voisine, leurs formations sont données aux jeunes CEJ des deux communes. Nous revenons sur cette particularité plus loin dans le rapport.

[15] Lors de notre travail d'enquête, parmi les trois conseillères CEJ de l'agence France Travail de Vitry-sur-Seine, une était en arrêt maladie.

[16] Une des quatre conseillères de l'agence France Travail du 19ème arrondissement de Paris (Site Est) était absente lors de nos passages.

[17] Pour rappel, notre équipe de recherche s'est finalement focalisée sur la seule région francilienne parce que l'autre équipe travaillant sur le programme CEJ (UPRACEJ, cordonnée par Florence Ihaddadene et Michaël Segon) a décidé de travailler sur neuf territoires français (métropolitains et d'Outre-mer) à l'exception de l'Île-de-France. Nos travaux de recherche sont donc complémentaires.

programme CEJ sur le territoire de Vitry-sur-Seine, aussi bien ceux suivis par les conseillères et conseillers des agences France Travail que par ceux des missions locales.

## 2.2. L'enquête effectuée

### 2.2.1. Les entretiens exploratoires

En amont ou en parallèle des entretiens et observations réalisées sur le terrain CEJ (Mission locale, France Travail et porteur de projet associatif), nous avons effectué des entretiens exploratoires nous permettant de comprendre le cadre institutionnel dans lequel a vu le jour le dispositif étudié. Deux entretiens portant sur la genèse du CEJ ont été effectués, de manière collective, avec l'autre équipe de recherche sélectionnée suite à l'APR de la Dares, et des membres du comité de suivi, auprès d'une personne ayant participé aux réunions qui ont donné lieu à la création du CEJ. Cette personne a participé aux réunions préparatoires concernant la refonte de la Garantie Jeunes et donnant naissance au CEJ. Par ailleurs, nous nous sommes entretenus avec des membres de la DRIEETS (Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités) d'Île-de-France au sujet de l'Appel à projets « CEJ-JR » qui avait été coordonné par leurs soins. Cet entretien nous a permis de saisir les enjeux autour de la mise en place du dispositif devant créer un co-accompagnement de jeunes dits « en rupture » par les missions locales et les porteurs de projets associatifs sur différents territoires particulièrement touchés par la précarité. Ces deux entretiens exploratoires, tout comme la littérature grise portant sur le CEJ, nous ont été utiles en vue de préparer notre travail d'enquête de terrain (par exemple, pour apporter des questions à notre guide d'entretien ou être attentifs à certaines pratiques). En outre, ces entretiens ont une utilité dans notre rapport final car ils permettent de resituer le programme dans ses intentions originelles et dans les événements contextuels qui lui ont permis de voir le jour. Les données collectées lors de ces entretiens sont notamment utilisées dans notre premier chapitre.

### 2.2.2. Les entretiens effectués

Les entretiens ont débuté la plupart du temps auprès de responsables dans la foulée des négociations pour avoir accès aux terrains. Ceux-ci nous présentaient par la suite les membres de l'équipe (conseillères et conseillers, formatrices) avec lesquels des entretiens ont été planifiés par la suite. L'approche des jeunes a bénéficié de l'aide de ces mêmes membres de l'équipe. Néanmoins, pour éviter de n'approcher que des jeunes « sélectionnés » par leurs conseillères et conseillers et donc pour diminuer les biais potentiels de ce type d'approche, nous avons également demandé à faire des entretiens directement aux jeunes rencontrés lors de nos journées d'observation. Il y a ainsi eu, à l'égard des jeunes, deux stratégies de « recrutement » d'enquêtés : une qui passait par la sollicitation de leur conseillères ou conseillers ; l'autre qui se déroulait de manière « plus libre ».

Pour favoriser une lisibilité d'ensemble de nos entretiens, précisons le nombre de ceux effectués : 71 au total. La majorité a été effectué en mission locale (37), puis en agence France Travail (27) et seulement une minorité chez les porteurs de projet associatif (7). En ce qui concerne les types d'acteurs avec lesquels nous avons réalisé des entretiens, la plupart sont des jeunes (37), s'ensuivent des conseillères et conseillers (20) et des membres de la direction ou de l'encadrement (14). Les tableaux n° 1 et 2 ci-dessous donnent à lire de manière succincte cette représentation globale de l'enquête.

***Tableau 1. Total d'entretiens et entretiens par institution***

| Trois territoires | France Travail | Mission Locale | Porteurs de projets asso-ciatifs | Total |
|---|---|---|---|---|
| Vitry-sur-Seine | 11 | 10 | 0 | 21 |
| Paris 19ème | 10 | 15 | 0 | 25 |
| Nemours | 6 | 12 | 7 | 25 |
| TOTAL | 27 | 37 | 7 | 71 |

***Tableau 2. Entretiens selon le type d'acteurs***

| Trois types d'acteurs | Nombre |
|---|---|
| Direction /encadrement | 14 |
| Conseillers | 20 |
| Jeunes | 37 |
| Total | 71 |

Les tableaux suivants (n°3, 4 et 5) rendent compte des entretiens effectués dans le cadre de chacune des monographies territoriales. Ils donnent à voir un certain décalage par rapport au projet initial mais aussi notre intention de rééquilibrer celui-ci. Si chaque monographie devait être composée de 25 entretiens, notons toutefois que le nombre d'entretiens est respectée à Nemours (25), à Paris 19ème (25) et n'est pas si éloignée à Vitry-sur-Seine (21). Le déséquilibre qui existe entre le nombre d'entretiens prévus concernant les directions ou responsables (3), les conseillères ou conseillers (9) et les jeunes (13) par territoire, s'explique par les aléas du travail d'enquête évoqués précédemment. Cependant, dans l'ensemble le travail de recherche empirique a respecté les ordres de grandeur des personnes avec lesquels nous devions réaliser des entretiens : les jeunes sont les plus nombreux et se rapprochent le plus des chiffres imaginés à leur égard (11 à Vitry-sur-Seine ; 13 à Paris 19ème ; 13 à Nemours) ; les conseillères et conseillers leur emboîtent le pas tout en se situant en petit peu en dessous du nombre prévu (7 à Vitry-sur-Seine ; 6 à Paris 19ème ; 7 Nemours) ; et les membres de la direction ou les responsables en sont légèrement au-dessus (3 à Vitry-sur-Seine ; 6 à Paris 19ème ; 5 à Nemours). La légère surreprésentation de ces derniers, notamment à Paris 19ème, témoigne de l'intérêt de la hiérarchie de ces institutions pour ce dispositif. Des enjeux financiers et des objectifs à atteindre traversent son activité comme nous le verrons plus loin et provoquent un suivi important de la part des directions ou responsables institutionnels.

***Tableau 3. Le détail des entretiens effectués à Vitry-sur-Seine***

| Territoire n°1 | France Travail | Mission Locale | Association(s) | Total |
|---|---|---|---|---|
| Direction/encadrement | 2 | 1 | 0 | 3 |
| Conseillers | 3 | 4 | 0 | 7 |
| Jeunes | 6 | 5 | 0 | 11 |
| Total | 11 | 10 | 0 | 21 |

***Tableau 4. Le détail des entretiens effectués à Paris 19ème***

| Territoire n°2 | France Travail | Mission Locale | Association(s) | Total |
|---|---|---|---|---|
| Direction/encadrement | 2 | 4 | 0 | 6 |
| Conseillers | 3 | 3 | 0 | 6 |
| Jeunes | 5 | 8[18] | 0 | 13 |
| Total | 10 | 15 | 0 | 25 |

***Tableau 5. Le détail des entretiens effectués à ce jour à Nemours***

| Territoire n°3 | France Travail | Mission Locale | Association(s) | Total |
|---|---|---|---|---|
| Direction/encadrement | 1 | 2 | 2 | 5 |
| Conseillers | 2 | 3 | 2 | 7 |
| Jeunes | 3 | 7 | 3 | 13 |
| Total | 6 | 12 | 7 | 25 |

[18] Deux de ces huit entretiens sont issus d'une observation qui a permis d'effectuer un entretien dans la foulée.

#### *2.2.3.Les observations effectuées*

Tout d'abord, en vue de favoriser une lisibilité d'ensemble, précisons le nombre d'observations effectuées.

***Tableau 6. Nombre de journées d'observation***

| Observations | France Travail | Mission Locale | Association(s) | Total |
|---|---|---|---|---|
| Vitry-sur-Seine | 3 journées de présence dont : - 2 ateliers ; -1 RDV conseiller et jeune | 3 journées de présence dont : -2 ateliers | 0 | 6 journées : -5 séquences |
| Paris 19ème | 2 journées de présence dont : -1 atelier | 2 journées de présence dont : -2 ateliers ; - 2 RDV conseiller et jeune | 0 | 4 journées de présence dont : -5 séquences |
| Nemours | 3 journées de présence dont : -1 rencontre jeunes/conseillers France Travail et mission locale ; -3 RDV conseiller/jeune | 4 journées de présence dont : -3 RDV conseiller et jeune | 3 journées de présence dont : -2 observations de l'espace de vie et d'accueil de l'asso ; -le suivi d'une éducatrice dans sa journée de travail (2 visites à domicile + 2 RDV auprès de jeunes CEJ) | 10 journées de présence dont : -13 séquences |
| Focus group | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 8 journées de présence | 9 journées de présence | 3 journées de présence | 20 journées de présence |

Précisons que lorsque nous parlons de journées d'observation nous faisons référence aux journées passées dans les locaux des institutions étudiées (agence France Travail, mission locale, porteur de projet associatif), à l'exception de la journée passée en dehors des murs avec l'éducatrice de l'association accompagnant des jeunes CEJ-JR. Au cours de ces journées, nous avons pu mener des entretiens qui étaient programmés à l'avance la plupart du temps, participer (en tant qu'observateur, parfois participant) à des ateliers dédiés aux jeunes CEJ ou encore observer des rendez-vous entre ces jeunes et leurs conseillers ou conseillères. Sur le tableau ci-dessous, nous avons indiqué en ce sens le nombre de journées entières passées entre les murs des institutions qui nous ont accueillis, mais également

les diverses séquences d'observations que nous avons pu mener. Ici, par séquence, nous entendons une situation (atelier, rendez-vous entre jeune et conseillère, etc.) qui a lieu sur une durée plus ou moins prolongée et qui fait l'objet d'une prise de notes des interactions qui ont lieu dans ce cadre-là. Sur la plupart des sites d'institutions étudiées, nous avons pu observer et prendre des notes des échanges qui ont eu lieu lors d'ateliers d'une durée de 3 heures chacun (soit d'une demi-journée à chaque fois) ou lors des rendez-vous individuels des jeunes avec leurs conseillères ou conseilleurs, d'une durée variable allant d'une vingtaine à une quarantaine de minutes. Dans les deux cas, ces séquences ont pu être intégrées à nos données de terrain grâce à une prise de note dense.

## 3. Annonce du plan

Notre propos vise à interroger la mise en œuvre commune du CEJ par les agences France Travail, les missions locales et leur partenaires associatifs. Il s'intéresse notamment à questionner l'entrée des jeunes dans le dispositif au travers de ce guichet de l'emploi qui les cible et notamment le principe d'un suivi dit « intensif ». Pour répondre à ces interrogations, notre rapport se structure en trois chapitres.

Tout d'abord, il est question d'expliciter dans le Chapitre 1 les conditions sociales de possibilité de cette relation d'accompagnement qui lie une conseillère ou un conseiller à un jeune. Il s'agit de revenir aussi bien sur la filiation européenne d'un dispositif comme le CEJ, et préalablement la Garantie jeunes, que de montrer les enjeux politiques qui ont provoqué sa création en France. Ces éléments contextuels permettent de comprendre la forme prise par ce dispositif. Se voulant « intensif » (notamment en raison d'une activité de 15 à 20 heures par semaine demandée aux jeunes), le CEJ est conçu comme un contrat qui implique non seulement un droit (et notamment un droit à une allocation monétaire) mais aussi comme un devoir (plus précisément de s'engager dans un projet d'insertion socio-professionnelle).

Par la suite, dans le Chapitre 2, la focale est mise sur la division institutionnelle du travail entre les différents opérateurs du service public de l'emploi dans le cadre du CEJ et notamment au sujet du recrutement des jeunes dans le dispositif. D'une part, si nous savons qu'il existe une segmentation selon le degré de proximité vis-à-vis de l'emploi (France Travail prenant les plus proches du marché du travail, les missions locales ceux et celles qui ont des « freins périphérique » et les porteurs associatifs les jeunes qui nécessitent d'une action d' « aller-vers »), nous interrogeons les manières variées par lesquelles les jeunes arrivent aux guichets de l'emploi et qui précèdent la « proposition institutionnelle » qu'est le CEJ. D'autre part, nous questionnons comment le ciblage selon le degré d'éloignement au marché du travail est à nuancer. Il existe des écarts à la règle dans le recrutement des jeunes qui découlent de marges de manœuvre des deux côtés du guichet mais aussi des injonctions aux objectifs chiffrés que reçoivent les conseillères et conseillers mettant en place le CEJ.

Enfin, dans le Chapitre 3, nous interrogeons la mise en œuvre de l'accompagnement dit « intensif » du CEJ, guidé notamment par le principe d'une activité de 15 à 20 heures que les jeunes doivent effectuer. Il est question ici de comprendre à chaque niveau – la direction, les conseillères et conseillers et les jeunes – ce qu'implique ce suivi. Pour les responsables des agences France Travail et des missions locales, l'accompagnement des jeunes CEJ est lié aux financements reçus de la part du Fonds Social Européen. Tout un ensemble de variables (nombre d'entrées, de « sorties positives », d'abandons, etc.) est mesurée et suivie par les cadres de la direction. Chez les conseillères et conseillers, la pression des objectifs chiffrés est également présente mais gérée différemment selon les configurations institutionnelles et les trajectoires socio-professionnelles des unes et des autres. Enfin, les jeunes se verront exercer un contrôle plus ou moins important selon le degré de confiance qui leur sera accordé par leurs conseillères et conseillers.

# CHAPITRE 1

# LES CONDITIONS SOCIALES DE LA RELATION D'ACCOMPAGNEMENT DANS LE CADRE DU CEJ

## INTRODUCTION DU CHAPITRE 1

Ce premier chapitre propose d'interroger, en deux temps, les conditions sociales qui rendent possible la relation sociale d'accompagnement effectuée dans le cadre du CEJ. La première section (1) dresse un portrait du dispositif comme issu d'une action publique d'emploi qui cible une partie de la jeunesse, à savoir celle qui cumule tout un ensemble de difficultés socio-économiques. Cette action publique prend source au niveau européen avant d'être importée en France. Si elle semble issue de la technocratie européenne puis française – notamment autour du ciblage des jeunes « NEET vulnérables » et des réponses d'insertion socio-professionnelles qui leur sont apportées –, elle est également façonnée par les contextes politiques français, notamment électoraux. La seconde section (2) propose de caractériser les territoires, les types d'institutions et les individus concernés par la mise en œuvre du CEJ. Il s'agit, à chaque fois, de donner, tout d'abord une caractérisation globale de ces éléments, pour rendre compte, ensuite, des caractéristiques spécifiques des communes, des organisations et des personnes (en l'occurrence, les conseillères ou conseillers et les jeunes) auprès desquelles nous avons enquêté dans le cadre de ce rapport de recherche.

## 1. LE CEJ COMME ACTION PUBLIQUE D'EMPLOI CIBLANT LES JEUNES

Le CEJ, tout comme le dispositif qui le précède, la Garantie jeunes, vise à accompagner les jeunes en matière d'insertion dans le monde du travail. Il est davantage conçu comme une politique d'emploi que comme une politique sociale à proprement parler. Dans tous les cas, il provient d'une initiative du ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion, décrétée en 2022 par le Premier ministre[19]. Plus fondamentalement, le CEJ s'inscrit dans la lignée des politiques d'activation qui se développent en France à partir des années 2000 dans la continuité des politiques d'insertion qui ont vu le jour à la fin des années 1980 (Paugam et Duvoux, 2008). Ce dispositif attribue une aide financière – sous condition de ressources – tout en demandant aux jeunes de construire un projet professionnel ou de formation et de s'y investir afin de le réaliser. Il relève également d'une volonté d'autonomiser les jeunes vis-à-vis de leurs parents, soit d'une logique de « défamilialisation » (Couronné, Loison et Sarfati, 2019). De fait, la protection sociale s'est construite historiquement en France, ainsi que dans d'autres pays occidentaux et à la différence des pays scandinaves, autour de la famille comme régulateur des dépenses sociales (Chevalier, 2018). Le CEJ constitue donc à la fois un dispositif d'activation et un dispositif de « défamilialisation » de l'aide sociale. Il participe sous ces deux facettes à une individualisation de leurs trajectoires socio-professionnelles.

Dans cette section, il convient de rappeler la filiation du CEJ vis-à-vis des politiques d'emploi européennes (1.1), ainsi que les transformations qu'il a connues (1.2), afin de comprendre sa forme actuelle et notamment le fait qu'il soit mis en œuvre aussi bien par les missions locales et leurs partenaires associatifs que par France Travail (anciennement Pôle Emploi). Enfin, il s'agit de donner des

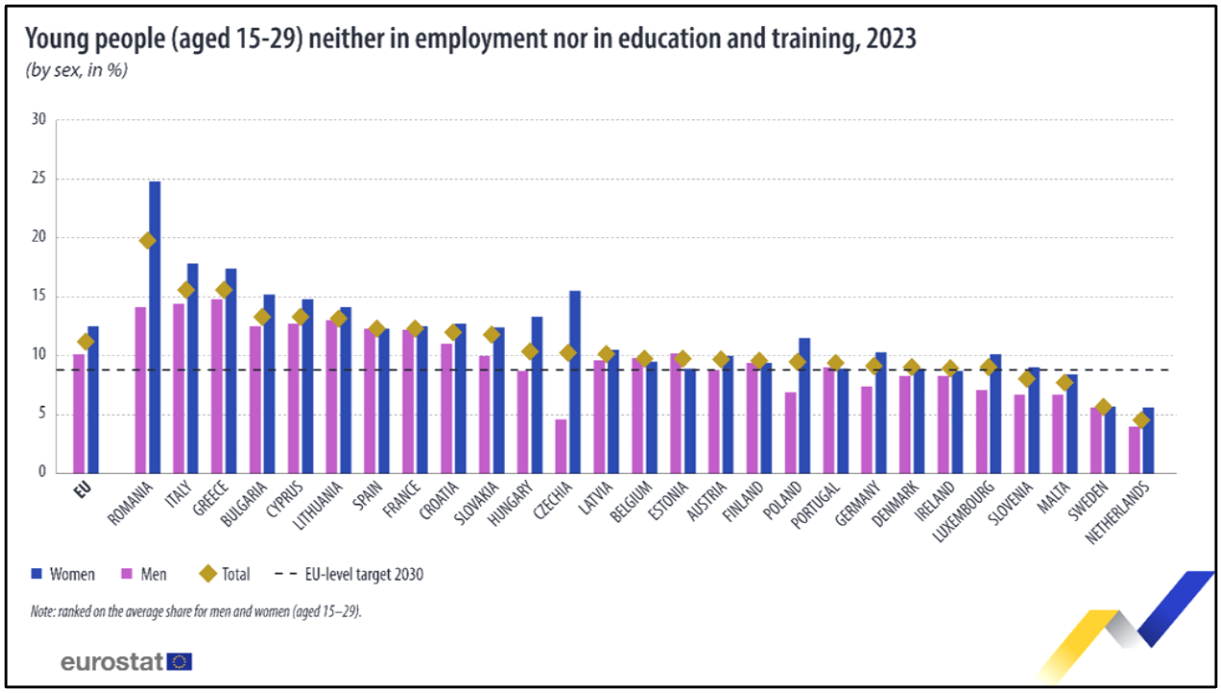
[19]Voir le décret n°2022-199 du 18 février 2022 relatif au contrat d'engagement jeune : https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045189386?init=true&page=1&query=contrat+d%27engagement+jeune&searchField=ALL&tab_selection=all (Consulté le 24/10/2024)

éléments plus directement liés à la genèse du CEJ, à savoir une réforme ayant eu lieu à la fin du premier mandat d'Emmanuel Macron (1.3).

### 1.1. Les politiques d'emploi des jeunes : de l'Europe à la France

Pour comprendre le dispositif CEJ, il convient tout d'abord de rappeler sa genèse. La filiation directe du programme se trouve dans les politiques européennes d'emploi des jeunes. Sans faire l'historique détaillé de cette origine[20], il convient de rappeler que ces politiques répondent au « problème public » (Gusfield, 2009) relatif aux jeunes identifiés comme NEETs à l'échelle européenne. Il s'agit de celles et ceux qui ne sont ni en emploi, ni scolarisés, ni en formation, soit en anglais *« Neither in Employment, Education or Training »*. Si la catégorie NEET émerge d'abord au Royaume-Uni dans les années 1990, elle est utilisée et s'impose comme un indicateur au niveau des institutions européennes dans les années 2010 – notamment dans le cadre de la stratégie Europe 2020 de la Commission européenne. En 2015, Eurostat estime à 14,8 % la part des NEETs parmi les jeunes européens d'une même classe d'âge. Les données les plus récentes, datées de l'année 2023, situent ce pourcentage à 11,2% pour les jeunes européens âgés de 15 à 29 ans[21]. Cette part de jeunes varie fortement entre les pays (voir le Tableau 1). Le pourcentage le plus bas se trouve aux Pays-Bas (4,8%) et le plus élevé en Roumanie (19,3%). La France compte d'après cette même étude 12,3% de jeunes NEETs. Elle se place ainsi un peu au-dessus de la moyenne européenne.

***Tableau 7. Le pourcentage de NEETs en Europe selon Eurostat (2023)***




[20] Dans cette sous-partie, nous mobilisons plusieurs éléments factuels sur l'histoire des politiques d'emploi des jeunes décrits avec davantage de détails par Flora Heinrich-Pailleret dans sa thèse de science politique portant sur le « raccrochage professionnel des NEETs en Garantie jeunes » et menée à l'Université de Bordeaux sous la direction de Thierry Berthet et de Samuel Julhe (Heinrich, 2021).

[21] Site d'Eurostat : https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training (Consulté le 23/10/2024)

Les données recueillies au niveau des pays membres de l'Union Européenne permettent d'identifier des facteurs de risque cumulatifs pour les jeunes. Ceux-ci sont aujourd'hui connus par les pouvoirs publics et s'accordent avec les résultats des travaux sociologiques sur la question : être issu de l'immigration, disposer de faibles ressources économiques, avoir des parents à faible niveau d'éducation, détenir soi-même un faible capital scolaire[22], vivre en milieu rural, être en situation de handicap. En retour, le fait d'être éloigné de l'emploi et de la formation peut produire un sentiment d'isolement et des troubles de santé physique et mentale. Les effets de ce que nous pourrions appeler – en reprenant les termes de Robert Castel – la « désaffiliation » (Castel, 1995) des jeunes (soit le processus de « décrochage » ou de « déliaison » par rapport à des protections fondées sur leur inscription dans des collectifs tels que le monde du travail salarié ou la famille), se traduit par des coûts en termes d'allocations et de prestations sociales pour les États européens. La dimension économique du problème public des NEETs explique certainement l'intérêt porté à sa résolution par les autorités européennes.

Au début des années 2010, Eurofound estime à 153 milliards d'euros le coût que représentent les jeunes NEETs pour les pays de l'Union (142 milliards d'euros de manque à gagner et 11 milliards d'euros liés aux dépenses sanitaires et sociales). En vue de répondre à cet état de fait, la Commission européenne adopte en 2012 les mesures « Emploi jeunes » incluant une garantie européenne pour la jeunesse qui vise à favoriser « l'emploi d'abord » (*workfirst*). La logique du « *workfirst* » ne s'applique pas uniquement aux jeunes NEETs. Des dispositifs qui ciblent les personnes sans-domicile (par exemple, le dispositif d'insertion par l'activité économique « Premières heures » en France) mettent en avant l'idée que, pour contribuer à l'insertion de la personne en difficulté, il convient de la mettre en activité, avant même d'avoir traité d'autres de ses problématiques comme le logement ou la santé (Lacoste, 2023). En l'occurrence, cette logique se distingue de celle du « *housing first* » (« logement d'abord ») qui priorise l'accès au logement avant l'insertion par l'activité économique, l'emploi salarié ou encore la santé (Vives, 2019). Dans tous les cas, le Conseil européen met en place en 2013 l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) doté d'un fonds financier conséquent. Pour la période 2014-2020, la somme débloquée par l'IEJ et le Fonds Social Européen s'élève à 6,4 milliards d'euros. La France reçoit dans ce cadre-là 310 millions d'euros pour mettre sur pied une garantie européenne pour la jeunesse. En ce sens, la Garantie jeunes, ancêtre du CEJ, constitue à partir de 2013 la traduction française d'une politique européenne « d'emploi d'abord » visant les jeunes NEETs.

### *1.2. Les politiques d'emploi des jeunes en France : de la Garantie jeunes au CEJ*

Le lancement de la Garantie jeunes doit être replacée dans une séquence marquée par l'arrivée à la Présidence de la République de François Hollande et le début du Gouvernement de Jean-Marc Ayrault. Le dispositif est lancé par le Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté adopté le 21 janvier 2013. À ce moment-là, le Conseil d'analyse économique estime à 1,9 millions le nombre de NEETs en France, à savoir 17 % des jeunes d'une même classe d'âge (dont 5,9 % de NEETs sans diplôme et 8,7 % de NEETs diplômés). Le coût pour l'État français de ces jeunes est estimé à 22 milliards d'euros. Toutefois, il convient de préciser que la Garantie jeunes ne cible pas tous les NEETs mais seulement la sous-catégorie de « NEETs vulnérables » (Couronné et Sarfati, 2018). Il s'agit là d'un ciblage sur une fraction considérée comme la plus en difficulté – à l'image de ce qui est visé par l'expression « grande pauvreté » voire « grande exclusion » (Lévy, 2021) – et qui pose le problème des frontières labiles de cette sous-catégorie. Dans tous les cas, depuis 2013, le programme se développe progressivement : il commence comme une expérimentation sur 10 territoires (et en suivant 8 643 jeunes), deux ans plus tard il est mis en œuvre sur 70 territoires (32 232 jeunes suivis). En 2017, il est

[22] À partir des enquêtes Générations du Céreq, des auteurices ont montré que ce capital « reste le premier déterminant du risque de devenir NEET » en France, même si d'autres variables sont également à prendre en compte (Danner, M., Guégnard, C., Joseph, O., 2020).

généralisé au niveau national dans le cadre de la loi Travail du 8 août 2016 (81 329 jeunes) et devient un droit conditionnel.

Par ailleurs, tout un ensemble d'« outils structurants » diffusés par la Délégation générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle (DGEFP) encadrent la Garantie Jeunes. Dans son décret de lancement, il est signalé que son objectif consiste à « amener les jeunes en situation de grande précarité vers l'autonomie par l'organisation d'un parcours d'accompagnement global, social et professionnel vers et dans l'emploi ou la formation »[23]. Les missions locales – créées en 1982 à la suite du rapport de Bertrand Schwartz sur « l'insertion professionnelle et sociale des jeunes »[24] et ayant la responsabilité depuis 2005 de l'accompagnement socio-professionnel des jeunes – se chargent de la mise en œuvre de la Garantie Jeunes (Farvaque et Tuchszirer, 2018). Ayant une forme associative la plupart du temps, les missions locales participent au Service public de l'emploi et au Service public régional de l'orientation. Elles peuvent ainsi être comprises comme des organisations recevant une délégation de service public. Comme dans d'autres secteurs d'activités tels que l'aide alimentaire ou l'hébergement social, l'État – désirant agir rapidement et ne pouvant ou ne désirant pas créer une administration *ad hoc* – privilégie ici aussi la délégation ou la contractualisation avec des associations qui sont déjà présentes sur le terrain et qui disposent d'une bonne image publique (dont les pouvoirs publics peuvent ainsi bénéficier) afin de répondre aux problèmes publics considérés comme « urgents » (Smith et Lipsky, 1993).

Des conseillères et conseillers[25] travaillant au sein des missions locales se chargent de l'accompagnement individuel et collectif des « jeunes Garantie jeunes ». L'entrée de ces derniers dans le dispositif Garantie jeunes leur permet de toucher des ressources équivalentes au Revenu de solidarité active (RSA). La DGEFP tient, toutefois, à rappeler que ce dispositif ne constitue pas « une simple allocation ». Pour le dire simplement, ses destinataires ont des droits mais aussi des devoirs. Ils et elles doivent accepter d'être suivis de manière « intensive » au sein des missions locales pendant quelques semaines (entre 4 et 6 semaines). D'une part, les conseillères et conseillers ou leurs partenaires animent des ateliers collectifs quotidiens auxquels les jeunes doivent participer. D'autre part, l'accompagnement se fait de manière individuelle entre l'agent de la mission locale et le jeune. Aussi, la Garantie jeunes est, tout d'abord, mise en œuvre comme dispositif expérimental entre 2013 et 2017. Ensuite, elle est pérennisée et considérée comme une étape d'un parcours plus global, celui du Parcours Contractualisé d'Accompagnement vers l'Emploi et l'Autonomie (PACEA), qui, sur plusieurs aspects, est similaire à la Garantie jeunes ou au CEJ. Le PACEA est, en effet, un « dispositif modulable et adaptable selon les besoins du jeune »[26] destiné aux jeunes suivis par les missions locales, qui peut s'étaler sur 24 mois, qui peut s'accompagner d'une allocation sous condition de ressources et qui vise l'insertion socio-professionnelle. En ce sens, il se différencie de la Garantie jeunes et du CEJ par l'absence de mention d'un « suivi intensif ». C'est par conséquent ce type s'accompagnement qui caractérise ces deux derniers dispositifs.

### *1.3. Le CEJ comme résultat d'une réforme « très politique »*

Le CEJ est le résultat d'une réforme qui aboutit à un décret le 1er mars 2022. Cette réforme vise à fondre la Garantie jeunes mise en œuvre par les missions locales dans un dispositif également pris en charge par les agences France Travail. Au sein de celles-ci, un autre dispositif d'accompagnement

---

[23] https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028022726/2013-10-03#JORFTEXT000028022726 (Consulté le 07/04/2023)

[24] Insertion professionnelle des jeunes : les 40 ans des missions locales. *Vie publique* : https://www.vie-publique.fr/questions-reponses/287816-les-missions-locales-en-5-questions

[25] Comme nous le verrons plus loin grâce à des chiffres collectés par l'Union nationale des missions locale, le métier de Conseiller en insertion social et professionnel (CIP) est très largement féminisé (en 2023, 81,28% des CIP sont des femmes et 18,72% des hommes). Nous parlerons ainsi davantage de conseillères que de conseillers, et si nous citons les deux nous placerons conseillères en premier.

[26] https://travail-emploi.gouv.fr/le-parcours-contractualise-daccompagnement-vers-lemploi-et-lautonomie-pacea (Consulté le 24/10/2024)

des jeunes existait déjà, l'Accompagnement individualisé des jeunes (AIJ) ciblant les jeunes de moins de 30 ans. L'AIJ était assuré jusqu'alors par les agences France Travail. L'AIJ continue d'exister au sein des agences France Travail mais cible en théorie les profils moins éloignés de l'emploi que ceux suivis dans le cadre du CEJ.

La mise en place du CEJ n'a pas impliqué le regroupement d'une même équipe qui travaillerait de manière transversale auprès du public jeune. Il s'agit davantage d'un dispositif qui se déploie aussi bien à France Travail que dans les missions locales, avec des morphologies et des pratiques différentes (nous y reviendrons). De même, il convient de préciser que cette réforme a eu lieu dans le cadre d'une réforme plus globale qui est toujours en cours et qui s'est déjà matérialisée par le remplacement, survenu le 1er janvier 2024, de Pôle Emploi par France Travail[27]. La stratégie du Gouvernement consiste, par ce biais, à promouvoir un accompagnement renforcé tant des entreprises que des personnes en vue de (re)trouver un emploi. L'objectif affiché est d'arriver au « plein-emploi d'ici à la fin du quinquennat » d'Emmanuel Macron, soit en 2027. Cela passe par un projet de « guichet unique, physique et numérique »[28] qui impliquerait de faire travailler avec une meilleure coordination divers opérateurs tels que France Travail, les missions locales, les partenaires associatifs, entre autres. Il est ainsi possible de constater que le CEJ est la traduction de cette volonté de « guichet unique » et de meilleure coordination parmi les institutions participant à la politique d'emploi des jeunes NEETs en France.

Au-delà du récit public de cette réforme de la Garantie jeunes qui a donné naissance au CEJ, il est possible de revenir sur le travail plus discret qui a conduit à ce changement de dispositif. Cela permet de rappeler que la définition des problèmes publics – et donc des réponses qui leur sont rattachées – font aussi l'objet de traitements non publicisés, dans des espaces confinés (Gilbert et Henry, 2012) tels que des commissions administratives (Aranda, 2023). L'entretien conduit auprès d'un haut-fonctionnaire ayant contribué à la mise en place du CEJ nous a permis de comprendre les enjeux politiques qui ont entouré la création du CEJ[29]. Ce haut-fonctionnaire dit s'être retrouvé « un peu par hasard » dans le projet qui, au départ, « ne s'appelait pas CEJ » mais « Garantie jeunes universelle ».

L'appellation du dispositif rend compte des enjeux qui ont accompagné sa genèse. « L'universel » a été remplacé par « le revenu d'engagement » puis par le « contrat d'engagement ». Derrière ce changement sémantique – qui rappelle la transformation du Revenu minimum d'insertion en Revenu de solidarité active en 2008 (Duvoux, 2018) – se trouve, de toute évidence, la logique de l'activation et de la conditionnalité de l'aide sociale. Si la notion de « contractualisation » dans l'accompagnement des jeunes existe depuis la création des missions locales — malgré le caractère volontaire de leur inscription (Jellab, 1998) —, les dispositifs Garantie Jeunes puis Contrat d'Engagement Jeune l'ont renforcée en introduisant la signature d'une convention, l'octroi d'une allocation et, plus récemment, l'obligation d'accomplir entre 15 et 20 heures d'activités hebdomadaires. Les jeunes s'inscrivent désormais dans un « programme intensif ». La description du CEJ rend compte de cette logique :

> « Le Contrat d'engagement jeune fonctionne à une condition : être motivé, accepter les formations, les stages, les emplois qui seront proposés. Le dispositif sera suspendu si vous refusez

[27] Pour avoir un aperçu du contexte, voir les annonces du ministre du Travail en place à ce moment-là, Olivier Dussopt, au sujet de France Travail : https://www.lemonde.fr/politique/article/2022/09/24/france-travail-un-guichet-unique-pour-l-emploi-a-la-fin-2023_6142996_823448.html (Consulté le 07/04/2023)

[28] La dimension numérique passerait par l'inscription en ligne préalable des jeunes avant tout début d'accompagnement. Aussi, le suivi par les Missions locales (considérées comme France Travail Jeunes) ou par Pôle emploi (France Travail) serait décidé à terme via un « algorithme d'orientation ». Voir à ce sujet : https://www.banquedesterritoires.fr/le-ministere-du-travail-precise-le-role-et-la-place-des-missions-locales-operatrices-du-futur (Consulté le 07/04/2023)

[29] Deux entretiens ont été menés par un membre de notre équipe (Mauricio Aranda) et par l'autre équipe de recherche travaillant sur le volet qualitatif de la recherche-évaluation sur le CEJ (Florence Ihaddadene et Loïck Legreneur étaient notamment présents lors de ces entretiens).

> ou manquez à vos engagements. »[30] La suspension du dispositif est notamment celle de « l'allocation pouvant aller jusqu'à 528 euros par mois en fonction de vos ressources et à condition que vous respectiez vos engagements [31]».

Les évolutions du nom du dispositif relèvent plutôt, d'après ce haut fonctionnaire, d'un compromis entre le désir de garder l'existant et de se renouveler. En ce sens, nous pouvons avancer qu'il y avait une tension dans la potentielle « dépendance au sentier » (Pierson, 2000) qu'aurait pu suivre ce nouveau dispositif.

> « Le projet a changé de nom de dispositif à plusieurs reprises. On est passé du "Garantie jeunes universelle" à "Revenu d'engagement jeunes". Pas très longtemps, mais un petit peu. Donc, REJ, avant d'être sur le "Contrat d'engagement jeune", CEJ. Je trouve que ça illustre bien les préoccupations des gens qui s'occupaient du projet et l'évolution de la réflexion tout au long du projet. Garantie jeunes universelle, ça veut bien dire ce que ça veut dire. On partait vraiment de la garantie jeune et du succès de la Garantie jeunes. C'est un peu paradoxal, parce que d'un côté, on avait un constat que c'était ça qui fonctionnait, et en même temps, on se disait qu'il fallait qu'on fasse autre chose. »[32]

Par ailleurs, il faut tenir compte que ce processus de réforme a eu lieu dans un contexte marqué par des enjeux « très politiques ». Ce processus a eu lieu à la fin du premier quinquennat d'Emmanuel Macron. Il s'agissait de construire la « dernière grande réforme » de politique sociale du premier quinquennat. Il y avait ainsi un fort intérêt politique de la part du Gouvernement par rapport à cette réforme. Toutefois, ce même intérêt politique a conduit à ce que la dimension conditionnelle du dispositif soit également très surveillée. Comme le rappelle le haut fonctionnaire, en se remémorant les échanges au sein de l'administration qui ont précédé l'instauration du dispositif CEJ :

> « Là, on leur donne [aux jeunes NEETs] l'équivalent d'un RSA. Et donc il faut des contreparties. ».

Le contrôle de ces jeunes doit être compris plus largement dans une période de méfiance à l'égard des personnes recevant l'assistance qui s'est ouverte dès le milieu des années 1990 et qui se veut une réponse au problème public de la « fraude sociale » (Dubois, 2021)[33].

En outre, cette réforme a eu lieu dans un contexte administratif où l'idée d'un service public de l'emploi cherche à se réinventer. Comme l'explique le haut-fonctionnaire interviewé, dès le départ, il s'agit de créer un « dispositif qui soit transversal au sein du service public de l'emploi et qui concerne à la fois Pôle Emploi et les missions locales ». Les missions locales ont, en ce sens, été conviées aux réunions préparatoires de cette réforme. Cela a été notamment le cas d'un membre de l'Union nationale des missions locales (UNML). Ce partenariat a réuni des institutions qui pouvaient avoir initialement des réticences à travailler ensemble. D'une part, il planait à l'époque chez les membres de l'UNML une rumeur – une « paranoïa » selon le haut-fonctionnaire interviewé. Il s'agissait de la disparition des missions locales par leur intégration totale dans le fonctionnement du service public de l'emploi (soit à l'époque par Pôle Emploi). D'autre part, chez France Travail, il y avait une méfiance vis-à-vis des missions locales vues comme leurs concurrents par rapport au public jeune. La création de la Garantie jeunes aurait, selon le haut-fonctionnaire interviewé, provoqué la création de l'AIJ au sein de France Travail. Cependant, la création du CEJ a suscité un intérêt très grand de la part de cette même institution. D'après notre interviewé, cela est dû au fait que France Travail pouvait

---

[30] La présentation du CEJ : https://www.francetravail.fr/actualites/a-laffiche/2022/le-contrat-dengagement-jeune-cej.html#:~:text=Un%20programme%20intensif%20de%2015,que%20vous%20respectiez%20vos%20engagements. (Consulté le 28/10/2024).

[31] *Ibid.*

[32] Entretien avec un haut fonctionnaire ayant participé à la création du CEJ, premier volet, le 23 novembre 2023.

[33] Vincent Dubois montre comment la « fraude sociale » est construite comme un problème public au départ dans le champ politique et plus précisément à l'Assemblée Nationale. Une « spirale rigoriste » s'enclenche sous l'initiative de la droite qui entraîne avec elle une partie de la gauche dans la focalisation des débats autour de cette thématique.

désormais délivrer via ce dispositif une allocation à l'égard des jeunes tout comme les missions locales. La « propriété » (Gusfield, 1989) du problème public des jeunes NEETs, ou encore son « mandat » (Hughes, 1996), a par conséquent fait l'objet de disputes entre ces deux « opérateurs » lors de discussions relatives à l'élaboration du dispositif CEJ. Aux yeux du haut fonctionnaire, cette concurrence qui persiste encore aujourd'hui n'est pas vraiment justifiée puisque les statistiques montrent que l'une comme l'autre traite des fractions de la jeunesse qui ne sont pas identiques. Nous reviendrons plus tard sur les caractéristiques des publics jeunes accompagnés par chacun de ces institutions.

Enfin, nous aimerions clore cette partie en soulignant le caractère arbitraire de l'imposition à l'égard des jeunes d'une activité de 15 à 20 heures par semaine dans le cadre du CEJ. Un participant à ces réunions avec lequel nous nous sommes entretenus raconte que, lors des discussions qui ont donné lieu à la construction du dispositif, la question de la contrepartie a été portée par des agents très haut placés dans la structure de l'État. C'est par des recherches réalisées sur internet au sujet du « modèle danois » d'insertion des jeunes que l'exigence des 15 à 20 heures d'activité est apparue. Il n'y avait pas d'évaluation ou de recherche en amont qui aurait validé la pertinence de cette injonction à l'activité. Le constat de ce bricolage est important à mettre au regard de la manière dont les agents de terrain bricolent eux aussi le CEJ par le bas – thématique traitée dans le Chapitre 3 du rapport.

Le CEJ est donc bien une politique d'emploi qui cible les jeunes NEETs sur le territoire national. Issu originellement de l'échelon européen, ce type de dispositif d'accompagnement à l'insertion socio-professionnelle a été mis en place dès 2013, sous l'appellation de Garantie jeunes, par les missions locales, d'abord en tant qu'expérimentation (2013-2017)[34], puis comme une action publique généralisée (2017-2022). Le suivi proposé à l'égard des jeunes (ateliers collectifs, entretiens individuels) s'accompagne d'une allocation que les missions locales accordent sous conditions des ressources et qui équivaut à un taux complet au montant du RSA. En 2022, la réforme du dispositif étend la gestion du dispositif à Pôle Emploi/France Travail et arrime celui-ci à une politique davantage conditionnelle et d'activation. Pour pouvoir être inscrit dans le dispositif CEJ, le jeune doit signer un contrat qui implique pour lui de faire preuve de 15h à 20h d'activité par semaine auprès de sa conseillère ou conseiller. Le choix de cette contrepartie est issu d'un contexte de réforme « très politique », à savoir la fin du premier mandat présidentiel d'Emmanuel Macron et le besoin circonstanciel de mettre en place une politique à l'égard des jeunes qui marque les esprits.

## 2. LES CARACTÉRISTIQUES SOCIALES : TERRITOIRES, INSTITUTIONS, INDIVIDUS

Le CEJ est mis en œuvre au niveau national depuis son lancement en 2022. Il s'appuie sur la présence territoriale des institutions qui le portent en métropole et dans les départements d'Outre-mer. D'un côté, France Travail dispose d'un maillage territorial très étendu. Comptant 896 agences et relais de proximité, ainsi que 59 491 agents, cette institution vise à assurer l'accès à ses services au niveau national[35]. Selon ses propres chiffres, « 96% des demandeurs d'emploi résident à moins de 30 minutes d'une agence ou d'un relais Pôle emploi (en 2018). »[36] De l'autre côté, les missions locales se répartissent aussi sur l'ensemble du territoire national[37]. Les 437 missions locales – ayant le statut d'associations ou de groupement d'intérêt public[38] – comptent au total 6 800 lieux d'accueil. Le nombre de

[34] Pour une réflexion sur la Garantie Jeunes comme une expérimentation sociale, faisant appel à l'évaluation mais révélant aussi un usage détourné de cette procédure : (Simha, 2017).

[35] Voir les chiffres clés de France Travail : https://www.francetravail.org/francetravail/ (Consulté le 28/10/2024)

[36] Comme l'indique le site de France Travail : https://www.francetravail.org/accueil/acteurs-de-lemploi/collectivités%20territoriales/communes/pole-emploi-partenaire-des-polit.html?type=article (Consulté le 28/10/2024)

[37] Voir les chiffres clés de l'UNML : https://www.unml.info/le-reseau/les-chiffres-cles/ (Consulté le 28/10/2024)

[38] « Des missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes peuvent être constituées entre l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, des organisations professionnelles et syndicales et des associations. Elles prennent la forme d'une association ou d'un groupement d'intérêt public. » https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000006178150 (Consulté le 11/04/2025)

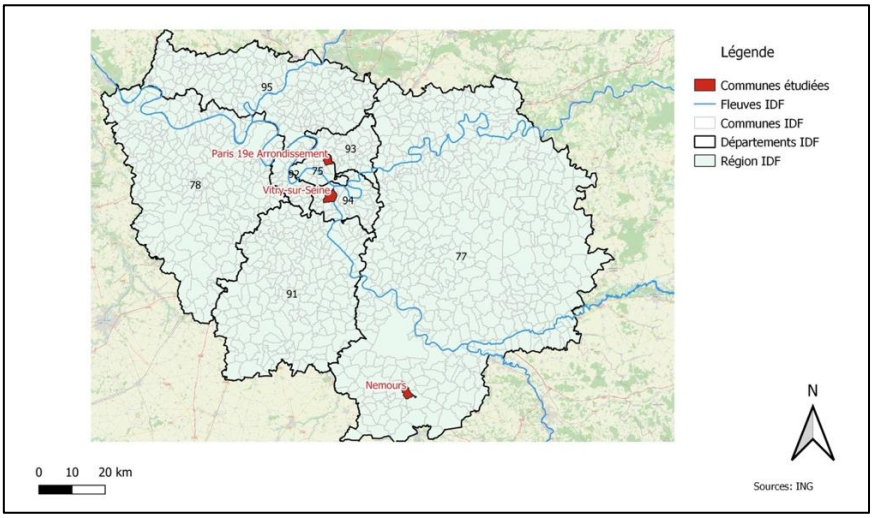
salariés du réseau des missions locales s'élève à 15 000. Par leur ancrage territorial, ces deux types d'institutions ont pu mettre en place très largement le dispositif CEJ. En termes quantitatifs, cela s'est traduit par 590 000 contrats CEJ signés entre mars 2022 et 2023, « deux tiers en mission locale et un tiers à France Travail » (Kashi et Pirot, 2024).

Les chiffres collectés et analysés à ce jour par les services de la Dares donnent à voir les propriétés sociales des jeunes CEJ mais aussi les différences entre celles et ceux suivis par l'une ou l'autre de ces institutions. Par exemple, si les jeunes entrants en CEJ sont fréquemment peu diplômés, ils et elles le sont davantage en mission locale (54% de ces jeunes ont un niveau de diplôme inférieur au CAP ou au BEP à leur entrée en CEJ) qu'à France Travail (36%). Par-delà ces différences entre les propriétés des « destinataires finaux » (Sarfati, 2017) – sur lesquelles nous reviendrons –, il convient de signaler d'autres divergences : celles des territoires où se met en place le CEJ. Prendre en compte les propriétés sociales des populations qui habitent ces territoires peut donner à comprendre les caractéristiques prises par le dispositif lui-même. Nous pouvons, par exemple, émettre l'hypothèse que les enjeux relatifs à l'accès au permis de conduire ne recouvrent pas la même importance pour des jeunes habitant dans des territoires ruraux que pour des jeunes habitant en plein centre urbain.

Sans prétention à l'exhaustivité, notre rapport vise à exposer trois configurations territoriales où se déploie le CEJ. Pour être plus précis, il s'agit des trois communes où nous avons mené nos enquêtes en région Île-de-France. Ainsi, tout d'abord, nous allons exposer les propriétés socio-démographiques des territoires étudiés (2.1). Par la suite, il est question de présenter les caractéristiques des agences France Travail et des missions locales qui se trouvent dans ces communes (2.2). Enfin, l'objectif consiste à communiquer des informations sur les individus (conseillères/conseillers et jeunes) que nous avons rencontrés pour des entretiens ou lors d'observations et qui constituent le principal matériel empirique de notre recherche.

### 2.1. Trois communes aux caractéristiques socio-démographiques variées

***Figure 2. L'emplacement des trois communes franciliennes étudiées***

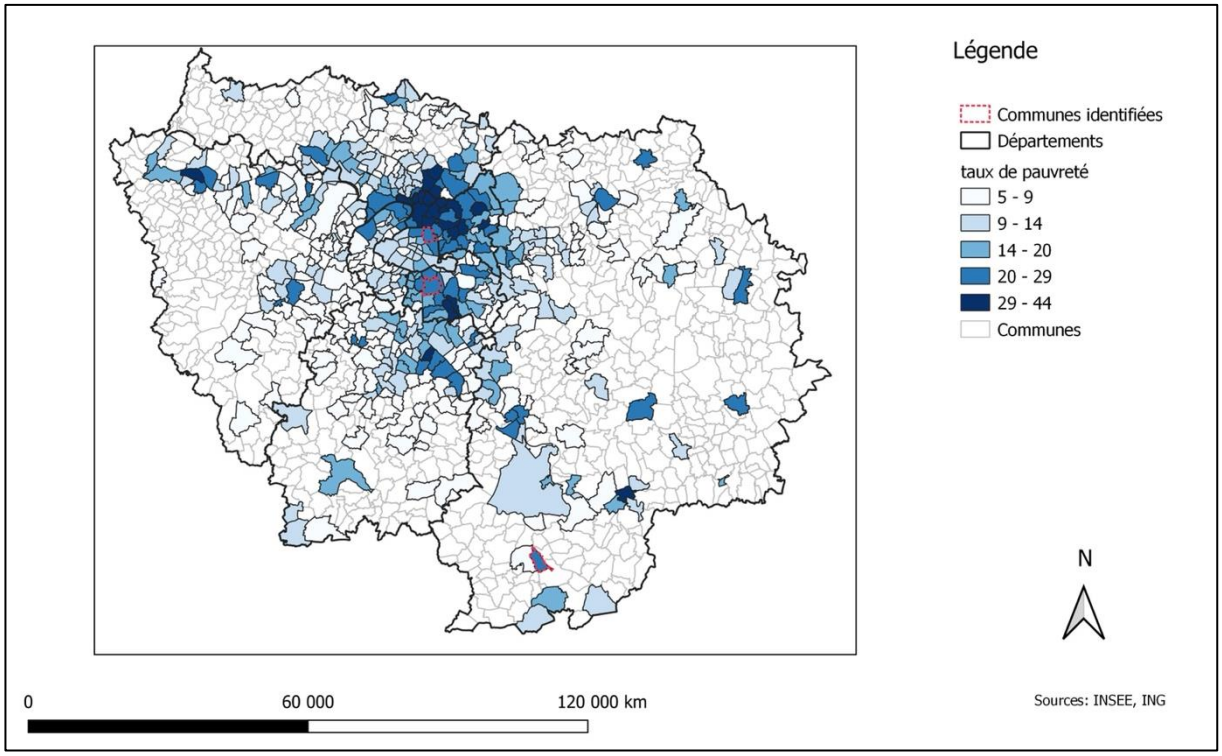



Ce qui frappe au premier regard c'est la distance qui sépare une de ces communes par rapport aux deux autres[39]. En effet, Nemours se différencie fortement des autres territoires étudiés en raison de

[39] L'ensemble des chiffres ici mobilisés provient du site de l'Insee (outil « Comparateur de territoires ») ainsi que du Système d'information géographique de la politique de la ville : https://sig.ville.gouv.fr (Consulté le 21/03/2024). Nous avons décidé de ne pas anonymiser les communes étudiées. Travaillant sur des territoires spécifiques, il nous semble important de comprendre les enjeux particuliers qui les traversent. Toutefois, dans les chapitres suivants nous traiterons de manière indifférenciée des phénomènes qui ont

son emplacement géographique (Figure 2). Située dans le département de la Seine-et-Marne, aux frontières de la région Île-de-France avec la région Centre-Val de Loire, loin donc de la petite couronne parisienne, Nemours[40] appartient à un espace principalement rural. Cela peut se percevoir notamment par sa faible densité populationnelle : en 2020, seulement 12 966 personnes y résident sur une superficie totale de 10, 8 km$^2$. Toutefois, son taux de pauvreté (22%), son taux de chômage (19,8%) et la part de ses habitants dans le seul QPV de la ville par rapport à sa population totale (25%) donnent à voir une situation socio-économique comparable, du point de vue des données quantitatives, aux deux autres communes urbaines sur lesquelles nous avons enquêté (Figure 3).

***Figure 3. Des taux de pauvreté similaires entre ces trois communes***




En ce qui concerne Vitry-sur-Seine, localisée dans le nord-ouest du département du Val-de-Marne, sans toutefois être limitrophe avec la capitale, il est possible d'affirmer que cette commune constitue un territoire urbain de la petite couronne parisienne. Avec sa population de 95 649 personnes en 2020 et sa superficie de 11, 67 km$^2$, elle est la ville la plus peuplée de son département. Son taux de pauvreté (25%), son taux de chômage (15,1 %), ainsi que la part de ses habitants résidant dans les quatre QPV de la ville (20%) donnent à voir une situation socio-économique comparable à celle de Nemours – même si le taux de chômage de Vitry-sur-Seine est inférieur de 4 points à celui de la commune de la Seine-et-Marne. Malgré les conditions de vie difficiles de la population vitriote, nous pouvons avancer l'hypothèse que sa proximité avec des bassins d'emploi urbains[41] – et notamment parisiens – font que, de manière générale, ses habitantes et habitants ont une probabilité moindre de se retrouver au chômage que celles et ceux de Nemours.

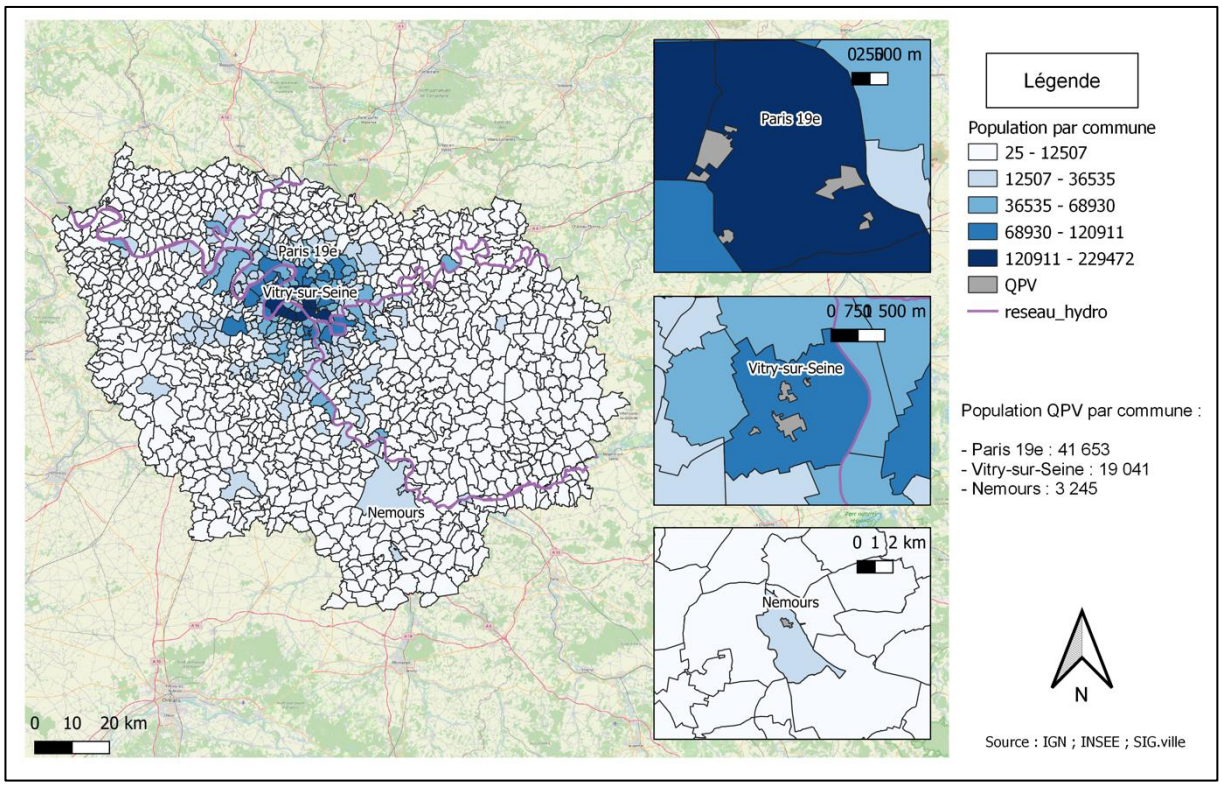
lieu de manière transversale dans les agences France Travail et les missions locales de ces communes. En revanche, les personnes (responsables, conseillères et conseillers, jeunes) qui ont participé à notre enquête seront-elles et eux anonymisés.

[40] Précisons d'emblée que l'agence France Travail et la mission locale situées à Nemours ne cantonnent pas leur action aux seuls habitants de la commune. En ce sens, le déploiement du CEJ comprend également des jeunes des communes environnantes.

[41] Des transports en commun (tramway, bus) relient cette commune et l'ensemble de la capitale très rapidement.

Enfin, le cas parisien choisi se situe au nord-est de la ville-département. Le 19e arrondissement de Paris se rapproche des autres deux cas par ses données socio-économiques quantitatives, soit par un taux de pauvreté situé à 22%, par un taux de chômage à 15,1 % – tout comme Vitry-sur-Seine et ayant le même écart de 4 points en moins vis-à-vis de Nemours – et par la proportion de ses habitantes et habitants résidant en QPV (22,5 %). En revanche, cet arrondissement parisien se différencie des autres communes par l'ampleur de la population touchée par la pauvreté en chiffres absolus (Figure 4). Alors que la superficie de l'arrondissement est bien inférieure à celle des autres villes précitées (6 km$^2$), cette commune est très dense[42] en termes de population générale (183 211) et en nombre de QPV (il y en a 7 depuis 2015 et 6 depuis 2024[43]). Si bien que la population des QPV du 19e arrondissement se compte à 41 653 personnes. Cette importance des publics touchés par la pauvreté sur un petit territoire doit attirer notre attention sur l'action des institutions qui mettent en œuvre le CEJ présents sur cette commune. Notre hypothèse est que sur ce territoire, la demande de CEJ est potentiellement plus importante qu'ailleurs, et que les modalités d'organisation du dispositif sont différentes, tant en matière de ciblage qu'en termes d'accompagnement des jeunes.

***Figure 4. Densité de population des communes et de leurs QPV***




En ce qui concerne plus précisément les chiffres sur les jeunes, nous pouvons indiquer que les jeunes NEETs âgés de 16 à 25 ans se comptaient au nombre de 1 440 433 sur le territoire français (Métropole et Outre-mer) en 2019[44]. En France métropolitaine, le nombre de ces jeunes s'élevait à 1 359 258 et en Île-de-France à 250 227. Les données de la Drees permettent de cerner les départements sur lequel

[42] Selon les chiffres de l'Insee, en 2020 la densité de la population par km2 est de 20 359 à Paris et de 26 982 dans le 19ème arrondissement. La densité à Nemours est de 1 197 et celle de Vitry-sur-Seine se situe à 8 196.

[43] L'augmentation ou la baisse du nombre de QPV sur un territoire relève davantage de la définition des critères de la géographie prioritaire que d'un changement radical des conditions de vie des personnes qui y résident. À ce sujet : (Aranda et Froger-Lefebvre, 2021)

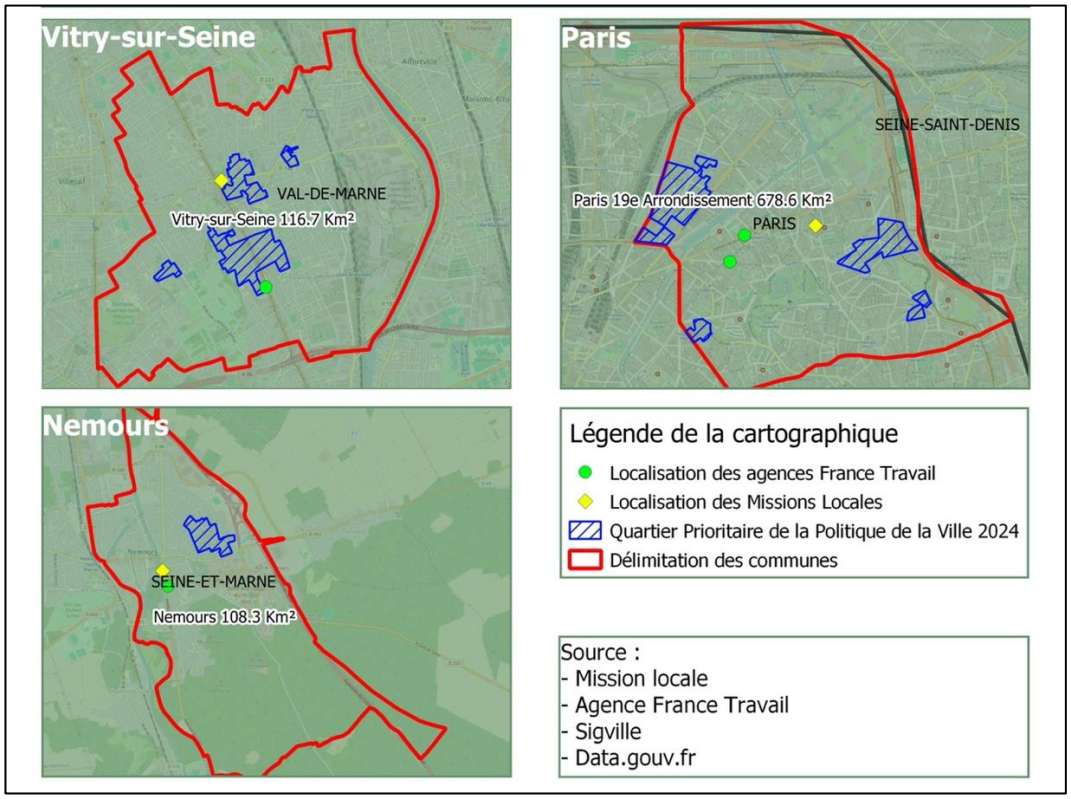
[44] Chiffres recueillis sur le site Panorama Statistique (Cohésion sociale, Travail, Emploi) de la Drees : https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/panorama/index.htm (Consulté le 30/10/2024).

porte notre enquête : Paris (35 818 jeunes NEETs), Val-de-Marne (28 976) et Seine-et-Marne (30 464). Le travail de recueil de données effectué par l'Observatoire des territoires de l'Agence nationale de la cohésion des territoires permet d'avoir une vision plus fine concernant les communes étudiées[45]. Elle présente la part des jeunes NEETs parmi l'ensemble de la population des 15 à 24 ans. Nous apprenons ainsi que Vitry-sur-Seine compte 16,2% et Nemours 22,3% de jeunes NEETs. Cependant, les données concernant le détail des arrondissements parisiens ne sont pas disponibles. Il est juste indiqué que sur l'ensemble de la ville le pourcentage s'élève à 10%. Bien que ces données doivent être prises avec précaution en ce qui concerne le 19e arrondissement de Paris, nous pouvons avancer que les jeunes catégorisés comme NEETs sont plus nombreux dans le territoire rural étudié que dans les communes urbaines.

### *2.2. Le fonctionnement local de France Travail et des missions locales*

Sur chacun des trois territoires étudiés (Nemours, Vitry-sur-Seine, le 19e arrondissement de Paris), le CEJ est mis en œuvre aussi bien par France Travail que par les missions locales (Figure 5). Il convient, toutefois, de préciser certaines particularités du fonctionnement local de ces institutions qui influencent nécessairement la concrétisation de l'action publique.

***Figure 5.France Travail et missions locales dans les trois territoires***




#### *2.2.1. Le 19ème arrondissement de Paris*

Tout d'abord, parlons du 19ème arrondissement de Paris. D'un côté, la mission locale présente sur ce territoire fait partie du contingent de « Sites » de La Mission locale de Paris, une superstructure qui

[45] https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/part-des-jeunes-non-inseres-ni-en-emploi-ni-scolarises-neet (Consulté le 30/10/2024)

les regroupe. En effet, l'ensemble du territoire parisien est couvert par cette dernière (Figure 6). Elle se structure en 5 sites couvrant des arrondissements différents, souvent plusieurs à la fois : le Site Centre (1er, 2ème, 3ème, 4ème, 9ème, 10ème, 11ème), le Site Soleil (5ème, 12ème, 13ème), le Site Avenir (6ème, 7ème, 14ème, 15ème, 16ème), le Site Milord (8ème, 17ème, 18ème), le Site Pyrénées (20ème) et le Site Est (19ème). Nous pouvons constater, très facilement, que les deux secteurs qui disposent d'une agence couvrant uniquement leur territoire sont les 19 et 20èmes arrondissements. Les difficultés socio-économiques de ces arrondissements semblent justifier ce découpage. Chacun de ces sites met donc en place le CEJ sur le territoire ou les territoires concernés. Cependant, profitant de sa présence et de ses moyens sur l'ensemble de la capitale, la Mission locale de Paris organise de manière centralisée les ateliers que les jeunes CEJ doivent suivre. La plateforme de réservation de places pour les ateliers propose des créneaux sur les divers Sites précités. En ce sens, les jeunes CEJ qui se retrouvent, par exemple, en atelier sur le Site Est (19ème arrondissement de Paris) peuvent être officiellement inscrits en réalité sur l'un des autres sites et donc être suivis par une conseillère ou un conseiller de ce site-là. Inversement, des jeunes suivis par le Site Est peuvent être amenés à se rendre sur autre site lorsqu'ils ou elles désirent suivre un atelier proposé par la Mission locale de Paris. Cela est également valable pour les ateliers obligatoires que les jeunes entrants en CEJ doivent suivre. Ils et elles sont amenés durant ces sessions à se déplacer d'une journée à l'autre, voire au cours d'une même journée, entre un site et un autre de la Mission locale de Paris.

***Figure 6. Les 5 sites de la Mission locale de Paris[46]***

Par ailleurs, sur le Site Est, comme sur les 4 autres sites, le suivi des jeunes CEJ est effectué par toutes les conseillères et conseillers – plus d'une dizaine sur le site Est[47]. En d'autres termes, ce suivi se fait de manière non spécialisée. Il n'y a pas de poste de conseillère ou conseiller dédié aux jeunes CEJ. Toutes ces professionnelles et professionnels disposent d'un portefeuille au sein duquel se trouve un nombre de jeunes inscrits dans le dispositif. En général, à la Mission locale de Paris, les portefeuilles comptent 200 à 300 jeunes dont 30 à 40 en CEJ[48]. Il s'agit là d'un mode de fonctionnement relativement récent. Avant le CEJ, le suivi des « jeunes Garantie jeunes » était effectué par une équipe de conseillères et conseillers dédiée qui couvrait tout le territoire parisien mais qui se situait sur deux

[46] Source : site de la Mission locale de Paris.

[47] D'après les chiffres de l'UNML, nous savons qu'en 2023 plus de la moitié des missions locales au niveau national comptent de 20 à 49 salariés (52,13%) et un tiers comptent de 10 à 19 salariés (29,51%).

[48] Un conseiller du Site Est nous dit que, en principe, il doit avoir de manière constante sur son portefeuille 35 jeunes CEJ. Nous faisons l'hypothèse que sur chaque site de la Mission locale de Paris, les conseillères et conseillers ont des objectifs qui se situent entre 30 et 40 jeunes CEJ à suivre de manière constante.

sites. Au niveau de la Mission locale de Paris, une personne a eu pour mission de changer ce fonctionnement :

> « Alors avant, on avait des équipes complètement dédiées à ce dispositif. Et quand je suis arrivée, le travail qui m'a été demandé, c'est de mettre en place un accompagnement plus installé sur le département avec l'ensemble des conseillers qui feront du suivi. C'est-à-dire ne plus avoir d'équipe dédiée à un accompagnement spécifique, mais avoir un accompagnement qui soit dilué sur l'ensemble des conseillers. »

Les ateliers dédiés aux jeunes CEJ inscrits sur le Site Est sont effectués, au tour de rôle, par les différents conseillers et conseillères du site. Des sessions sont également déléguées à des prestataires extérieurs. Enfin, il convient de préciser qu'au sein du Site Est, le dispositif CEJ-JR pour « jeunes en rupture » a été mis en place. Quelques jeunes sont ainsi *a priori* co-accompagnés par une association du territoire et par la mission locale. Ceux-ci représentent un petit nombre dans chaque portefeuille comme nous l'explique un conseiller du Site Est :

> « Q : Et est-ce que dans ton portefeuille CEJ, tu as aussi des jeunes en rupture, ce qu'on appelle les jeunes JR ? R : Oui, j'ai deux personnes. »

De l'autre côté, France Travail dispose de deux agences dans le 19ème arrondissement de Paris : Armand Carrel et Laumière. Les deux mettent en place le dispositif CEJ mais la seconde est plus petite et dispose d'un seul conseiller CEJ. Nous nous sommes ainsi concentrés sur l'agence Armand Carrel, plus importante en nombre de personnes suivies et de conseillères et conseillers. Contrairement à la Mission locale de Paris, France Travail dispose d'équipes dédiées au dispositif. Ainsi, sur cette agence du 19ème arrondissement de Paris, quatre conseillères sont dédiées au suivi des jeunes CEJ. L'équipe compte également un responsable d'équipe qui est également chargé de l'encadrement des conseillères et conseillers suivant les jeunes en accompagnement intensif (AIJ). Les ateliers consacrés aux jeunes CEJ sont effectués, à tour de rôle, par les différentes conseillères de l'équipe dédiée au dispositif ou encore par des prestataires extérieurs.

De plus, il convient de préciser qu'il n'y a pas de travail en commun entre le Site Est de la Mission locale de Paris et l'agence Armand Carrel de France Travail au sujet du CEJ. Si des liens existent, ceux-ci concernent les jeunes dans leur « globalité » mais pas de manière spécifique au travers du dispositif. Nous pouvons rappeler le fait que le CEJ peut provoquer une certaine concurrence entre des institutions qui ont, par ailleurs, parfois développé une certaine méfiance vis-à-vis de l'autre – ce qui est confirmé par les entretien effectués. En outre, le grand territoire de l'arrondissement (678,6 km²) et l'importante densité autorisent certainement le travail indépendant de chacune d'entre elles. Un-e cadre de l'agence nous explique l'absence de ce partenariat sur le dispositif CEJ – partenariat qui, comme elle le note, existe dans d'autres configurations locales :

> « On n'est pas encore à ce stade. Alors, on a de très bonnes relations [avec la mission locale]. Pour le coup, nous, on a vraiment de la chance sur Paris. Bonnes relations avec la mission locale du XIXe. Mais pour l'instant, on va travailler plutôt en globalité sur les jeunes. Ça ne va pas être uniquement sur les CEJ. Donc, on va aller animer chez eux des ateliers sectoriels, des découvertes de métiers. On le fait une fois par mois. Et ça, ce sont les conseillères référentes mission locale. On les a impactées sur le stade vers l'emploi qu'on a fait au mois d'octobre. Donc, il y a des jeunes qui sont venus, des conseillères en mission local. Mais pour l'instant, en tout cas, on n'en est pas encore au niveau de pouvoir travailler ensemble sur la question spécifique du CEJ et comment on pourrait animer des ateliers sur le CEJ. Comme je vous le disais, un peu comme ce qui avait été mis en place à Maisons-Alfort. » (Entretien avec un-e cadre, France Travail, agence 19ème arrondissement)

#### *2.2.2. Vitry-sur-Seine*

Maintenant, traitons du cas de la ville de Vitry-sur-Seine. D'une part, il convient de signaler que sur ce territoire se trouve un site de la Mission locale d'Ivry-Vitry. En effet, cette association dispose,

pour chacune des deux villes frontalières du nord du Val-de-Marne, un site de mission locale. Nous avons donc enquêté sur le site vitriote de cette Mission locale. Sur chacune des deux antennes de celle-ci, les conseillères et conseillers – environ une dizaine par site – suivent dans leur portefeuille un nombre réduit de jeunes CEJ par rapport à l'ensemble de jeunes suivis. Cependant, le nombre de jeunes CEJ dans l'absolu semble plus élevé ici qu'à Paris. Une conseillère de mission locale passée par la Mission locale Ivry-Vitry mais rencontrée sur un autre poste nous explique : « Et ça pouvait aller jusqu'à 83 [jeunes CEJ dans un portefeuille], le maximum. Moi, ça a été un pic, les 60 ». Une autre nous permet de saisir des ordres de grande au sein d'un portefeuille :

> « R : Depuis 2020 jusqu'à maintenant, je suis conseillère généraliste. Et comme toutes mes collègues, du coup, j'ai des jeunes en suivi qui sont sur le contrat d'engagement jeune.
>
> Q : Et donc, vous voyez aussi d'autres jeunes qui arrivent par la voie classique ?
>
> R : Oui, oui. De toute façon, ils arrivent tous par la voie classique puisque c'est les premiers accueils. C'est comme ça que l'on fait. Et oui, je pense que sur – je ne sais pas – à peu près 400 jeunes que j'ai sur mon portefeuille…bon, après, les parcours contrat d'engagement jeune, c'est une durée limitée mais je veux dire qu'ils ne représentent pas, peut-être, je ne sais pas… depuis le début [de l'année] j'ai dû en faire 60, je ne sais pas. »
>
> (Entretien avec une conseillère CEJ, Mission locale Vitry-sur-Seine)

Autrement dit, tout comme la Mission locale de Paris, il n'y a pas ici non plus d'équipe dédiée au dispositif[49]. Cela avait été le cas du temps de la Garantie jeunes mais le fonctionnement a changé avec la réforme qui a vu naître le CEJ. Le suivi est donc depuis réalisé par les conseillères et conseillers dits « généralistes » (c'est-à-dire celles et ceux qui ne sont pas dédiés à un seul dispositif). Cependant, le mode d'organisation de ce site diffère de celui de Paris au sujet des ateliers CEJ. La Mission locale d'Ivry-Vitry centralise ses propres « formations » pour les jeunes CEJ sur le site de Vitry-sur-Seine – à l'exception, ici aussi, de celles effectuées par les prestataires. La centralisation des ateliers sur le site de Vitry-sur-Seine se redouble de l'existence d'une équipe de formation dédiée au dispositif et composée par deux formatrices. Une d'entre elles nous raconte les évolutions du fonctionnement du dispositif :

> « Auparavant dans la Garantie jeunes, il y avait un conseiller. C'était le formateur qui accompagnait. C'était nous en tant que formatrices [GJ qui accompagnions]. Oui, j'accompagnais les jeunes en individuel. Maintenant [avec le CEJ], on l'a déployé sur l'ensemble des collègues conseillers. C'est-à-dire que chaque conseiller classique a un portefeuille CEJ » (Entretien avec une formatrice CEJ, Mission locale Vitry-sur-Seine)

Les deux formatrices reçoivent tous les quinze jours une nouvelle « promotion » d'entrants dans le CEJ pour laquelle elles organisent des ateliers sur deux semaines. Les jeunes en question peuvent être inscrits, de manière indifférenciée, au sein des deux antennes de la Mission locale soit à Ivry-sur-Seine, soit à Vitry-sur-Seine. Ce type de fonctionnement est un héritage de la Garantie jeunes – ou, pour le dire d'une autre manière, le résultat d'une réforme qui a dû composer avec le déjà-là, l'institué (Bezès et Le Lidec, 2011). En effet, auparavant, l'espace dédié à cette formation était dans son entièreté consacré à l'accueil et au suivi des jeunes du dispositif. Désormais, cette salle d'atelier, ainsi que les bureaux des formatrices qui la jouxtent, sont dédiés aux ateliers CEJ. Cet espace dispose, par ailleurs, d'une entrée propre, indépendante de l'entrée principale de la mission locale. En outre, le dispositif CEJ-JR – impliquant le co-accompagnement de jeunes « en rupture » par la mission locale et un partenaire associatif du territoire – n'a pas encore été mis en place à Vitry-sur-Seine. Des

[49] À l'époque de la Garantie jeunes, des équipes dédiées avaient été privilégiées au sein des missions locales pour le suivi des jeunes inclus dans le dispositif. Depuis la mise en place du CEJ, chaque mission locale peut choisir de mettre en place ou pas une équipe dédiée à l'accompagnement des jeunes du dispositif. Sur les trois sites étudiés, il n'y avait pas d'équipe dédié au CEJ. Les jeunes CEJ étaient suivis par des conseillères et conseillers généralistes.

désajustements auraient empêché pour le moment la mise en place de ce partenariat avec des structures associatives :

> « On a eu deux appels à projets. Une première vague où nous avons été sollicités par plusieurs organismes dont [telle association] effectivement. La première fois le projet ne correspondait pas dans la forme complète à ce qui était attendu pour le CEJ en rupture donc du coup on n'a pas pu travailler avec eux. On a été sollicités par un autre organisme qui travaille avec les jeunes sous-mains de justice et c'est encore à l'étude mais c'est pour un très petit nombre de jeunes. Et dans le cadre du deuxième appel à projets puisqu'il y a une vague 2 effectivement [cette même association] s'est à nouveau rapproché de nous pour qu'on puisse travailler avec eux. Appel à projets qui n'a pas encore été validé » (Entretien avec un-e cadre, Mission locale Ivry-Vitry)

D'autre part, à la différence du 19ème arrondissement de Paris, Vitry-sur-Seine compte uniquement une seule agence France Travail. Toutefois, de la même manière que le site Armand Carrel, l'agence vitriote dispose d'une équipe dédiée au CEJ. Cette équipe est composée de trois conseillères qui suivent les jeunes entrants dans le dispositif. Elles s'occupent elles aussi, comme leurs collègues de Paris, de mettre en place des ateliers en leur direction. Pour cela, elles sont épaulées aussi par la psychologue du travail de l'agence. La responsabilité de leur encadrement retombe sur une cadre qui s'occupe également de suivre le travail de conseillères et conseillers chargés des demandeurs d'emploi en situation de handicap.

Malgré la relative proximité physique entre l'agence France Travail et le site de la mission locale de Vitry-sur-Seine – quelques stations de tramway séparent l'un de l'autre –, il n'y a pas ici non plus de travail en commun au sujet du dispositif CEJ. Comme nous le verrons dans le chapitre suivant, de manière générale, une certaine division du travail semble exister entre les responsables des deux institutions à l'égard des jeunes. Qui plus est cela ne s'est pas traduit par un travail en commun de mutualisation des ressources ou de dialogue entre les agents de terrain. Il semble que la concurrence entre les deux institutions, évoquée par un haut-fonctionnaire ayant participé à la création du CEJ, trouve ici une matérialisation. Le discours d'une conseillère CEJ de l'agence France Travail de cette commune rend compte de ces tensions qui empêchent des liens avec la mission locale.

> « R : On ne travaille pas sur ce territoire avec la mission locale, c'est dommage. C'est dommage, mais ça s'explique un petit peu historiquement. En tout cas, la communication n'est pas bonne avec la mission locale sur le territoire. […] Avant que je rentre sur Pôle emploi [en 2021], il y avait déjà des dissensions entre les représentants de la mission locale ici et Pôle emploi. Je sais que sur d'autres territoires, il y a une offre de service mission locale à laquelle peuvent bénéficier aussi les jeunes qui sont accompagnés sur Pôle emploi. Il y a des ateliers mis en commun, etc. Ce serait tout à fait intéressant de le faire aussi. Mais bon, c'est pas d'actualité pour l'instant ici.
>
> Q : Ça veut dire que, par exemple, pour les jeunes qui sont dans le CEJ ici, il n'y a pas la possibilité, par exemple, de faire un atelier à la mission locale ? Ou c'est-à-dire de suivre quelque chose qui serait mis en place là-bas ?
>
> R : A priori, non. A priori, non, parce qu'on est censé proposer l'équivalent ici sur Pôle emploi. »
>
> (Entretien avec une conseillère CEJ, France Travail, Vitry-sur-Seine)

#### *2.2.3.Nemours*

Enfin, terminons cette description relative au fonctionnement local des institutions qui mettent en œuvre le CEJ, en parlant de la commune de Nemours. D'un côté, la mission locale présente sur son territoire s'appelle la Mission Locale de la Seine et du Loing. Comme son nom l'indique, elle couvre une zone géographique qui dépasse les frontières *stricto sensu* de la ville de Nemours. Une permanence de la mission locale se trouve, par exemple, à Champagne-sur-Seine, une autre commune située

à proximité. L'espace rural qui entoure ces communes semble justifier l'amplitude de cette couverture. Par ailleurs, le suivi des jeunes qui rentrent dans le dispositif est effectué ici aussi par l'ensemble des conseillères et conseillers de la mission locale. Ce personnel se compte au nombre de 15. La Mission Locale de la Seine et du Loing a elle aussi mis en place le dispositif CEJ-JR. Une association locale, co-accompagne ainsi avec elle, quelques jeunes « en rupture ». Un de ces jeunes en question a été amené à la mission locale par cette association afin de le faire inclure dans le dispositif qui cible les jeunes en rupture sur le territoire.

D'un autre côté, à France Travail, la mise en œuvre du dispositif CEJ est assurée ici également de manière dédiée. Toutefois, cet accompagnement des jeunes n'est pas effectué par une équipe composée de 3-4 conseillères comme à Vitry-sur-Seine ou dans le 19ème arrondissement de Paris, mais par un binôme (conseiller CEJ et conseillère indemnisation).

## 2.3. Les propriétés sociales des deux côtés du guichet de l'emploi des jeunes

### 2.3.1. Les destinataires : les jeunes CEJ

Tout d'abord, essayons de donner une photographie de l'ensemble des destinataires du dispositif. Les données de la Dares permettent de se représenter, de manière globale, les caractéristiques sociales des jeunes entrés dans le CEJ entre mars 2022 et décembre 2023 (Kashi et Pirot, 2024). Elles dressent un portrait d'une fraction de la jeunesse particulièrement marquée par les difficultés socio-économiques, ainsi que disposant de moins de capitaux (culturels, économiques, symboliques) que d'autres segments d'une même classe d'âge. Il y a néanmoins des nuances à expliciter entre les caractéristiques des jeunes entrants au CEJ par le biais de France Travail et ceux qui y accèdent via les missions locales.

Le CEJ touche aussi bien les jeunes hommes que les jeunes femmes avec un petit déséquilibre (en moyenne 53% d'hommes pour 47% de femmes ; cette différence est presque la même qu'il s'agisse des missions locales ou de France Travail). Si le dispositif s'adresse à tout jeune âgé de 16 à 25 ans révolus – ou 29 ans révolus pour ceux reconnus comme travailleur ou travailleuse handicapée –, il existe une surreprésentation des jeunes âgés de 18 à 21 ans. Il faut noter qu'il y a tout de même 9% des jeunes entrés en CEJ qui sont mineurs et que ceux-ci sont exclusivement accompagnés par les missions locales. Aussi, les jeunes inscrits dans le dispositif sont, dans l'ensemble, peu diplômés et cela concerne particulièrement ceux accompagnés en mission locale. La proportion de ceux dont le diplôme est inférieur au Certificat d'aptitude professionnelle (CAP) ou au Brevet d'études professionnelles (BEP) à leur entrée en CEJ est de 54% pour ceux suivis en mission locale et de 36% pour ceux accompagnés dans une agence France Travail. Inversement, la part des diplômés du supérieur est, en général, faible parmi les jeunes en CEJ, mais elle est plus prononcée à France Travail (18%) qu'en mission locale (5%). Néanmoins, comme le signale la Dares, « ces écarts de niveau de diplôme entre les deux opérateurs ne sont pas uniquement liés à la relative jeunesse des personnes accompagnées par les missions locales. Des écarts importants persistent à tranche âge donnée. » (Kashi et Pirot, 2024).

Par ailleurs, parmi les jeunes entrés dans le dispositif, un sur cinq habite en QPV (19%) – alors que cela concerne seulement une personne sur dix (11%) pour l'ensemble des jeunes âgés de 16 à 25 ans sortis d'une formation initiale. Cependant, les jeunes CEJ suivis par les missions locales résident davantage en QPV (21%) que ceux accompagnés au sein d'une agence France Travail (13%). De plus, un jeune CEJ sur dix possède un permis conduire. Chez les jeunes CEJ accompagnés à France Travail, l'absence de permis de conduire est moins criante : 51% disposent d'un permis. En outre, si la durée du contrat peut être établie en principe pour six mois, puis renouvelée une (douze mois au total) ou deux fois (dix-huit mois), la durée moyenne du CEJ est similaire parmi les deux opérateurs : environ sept mois. Toutefois, les jeunes CEJ accompagnés en mission locale sont plus nombreux que ceux suivis à France Travail à aller jusqu'au bout de leurs contrats. La part des jeunes sortant du dispositif en cours des cinq premiers mois est plus élevée à France Travail (33%) qu'en mission locale

(22%). Cela nous indique que les premiers ont tendanciellement moins de difficultés à s'insérer dans le marché du travail. Enfin, l'allocation CEJ est touchée par 82% des jeunes inscrits dans le dispositif. Seulement, elle est le plus souvent perçue en mission locale qu'à France Travail. En effet, 96% des jeunes suivis par les missions locales en sont bénéficiaires contre 60% de ceux accompagnés par une agence France Travail. Cela peut indiquer un besoin plus important pour les premiers vis-à-vis des aides sociales. Les jeunes suivis par France Travail sont davantage prompts à entrer dans le dispositif sans contrepartie financière – certains ayant certainement cotisé par leurs emplois précédents peuvent préférer toucher les allocations chômage que l'allocation CEJ.

Tous ces éléments montrent donc un recrutement socialement différencié selon l'opérateur du CEJ. Les jeunes les moins dotés en capitaux culturels (diplôme), économique (revenus) et symboliques (habitants de QPV) sont pris en charge par les missions locales. Plus les jeunes disposent de ces mêmes capitaux, plus ils sont tendanciellement accompagnés par France Travail. Bien évidemment, dans l'ensemble, la possession de ces capitaux reste faible parmi la classe d'âge à laquelle appartiennent les jeunes CEJ. Une fois rappelés ces éléments globaux concernant les jeunes entrés dans le dispositif au niveau national, il convient d'exposer les caractéristiques des jeunes avec lesquels nous avons fait des entretiens approfondis dans le cadre de notre enquête située sur trois communes franciliennes.

Au total, nous avons fait des entretiens avec 37 jeunes, 19 femmes et 18 hommes[50]. Le nombre d'entretiens est équilibré entre les communes (13 jeunes à Nemours, 11 à Vitry-sur-Seine et 13 dans le 19ème arrondissement de Paris). Il l'est un petit peu moins entre opérateurs (14 jeunes à France Travail, 20 en mission locale – et 3 au sein d'une association dans le cadre du dispositif CEJ-JR), mais ce déséquilibre s'explique par le nombre de jeunes suivis par ces opérateurs. L'âge moyen de l'ensemble des jeunes rencontrés en entretien est de 21 ans[51]. Entre les deux opérateurs la différence d'âge n'est pas flagrante. Les vingt jeunes suivis en mission locale sont, en moyenne, légèrement plus jeunes (20 ans) que ceux accompagnés par France Travail (22 ans). Néanmoins, nous pouvons tout de même confirmer la tendance à l'accompagnement des plus jeunes en mission locale par rapport à ceux suivis à France Travail. En effet, il y a parmi les entrants dans le dispositif CEJ via les missions locales le seul mineur de notre corpus (16 ans), ainsi que quatre jeunes âgés de 18 ans. En ce qui concerne les quatorze jeunes accompagnés par France Travail, la moitié d'entre eux est âgée de 23 ans.

Par rapport aux diplômes des jeunes CEJ de notre corpus, nous pouvons dire qu'ils sont en général peu élevés. La différence entre ceux suivis à France Travail et dans les missions locales n'est pas aussi marquée que nous aurions pu le penser, mais elle existe. Parmi les 20 jeunes CEJ suivis par les missions locales, nous pouvons constater une prédominance du Baccalauréat professionnel (7) et du Baccalauréat général (5), souvent suivi d'incursions infructueuses à l'université. Nous trouvons aussi en moindre mesure des baccalauréats technologiques (2) et des déscolarisations avant le Baccalauréat (2), ainsi que des BTS (2) et un seul niveau Licence ou Bac+3 (1). Pour deux autres jeunes, respectivement en situation de handicap et de migration, nous n'avons pas pu recueillir le niveau de diplôme. Du côté des 14 jeunes CEJ accompagnés au sein d'une agence France Travail, il existe un noyau dur composé de formations privées ou publiques équivalentes à un Bac +3 (4) [52], ainsi que du Baccalauréat général (3), pareillement suivi d'expériences infructueuses dans le supérieur. Le reste se répartit

[50] Dans notre corpus, la légère surreprésentation de femmes s'explique par la manière dont nous avons mené notre enquête dans les agences France Travail. Nous avons recueilli dans celles-ci 9 entretiens avec des jeunes femmes contre seulement 5 avec des jeunes hommes. Sollicitées via leurs conseillères, les jeunes filles ont été plus promptes à donner des réponses positives à notre demande d'entretien que les jeunes hommes. Nous pouvons imaginer que le biais est lié à une docilité plus grande chez elles que chez leurs camarades de genre masculin. Du côté des missions locales (9 jeunes femmes et 11 jeunes hommes), nous avons davantage privilégié l'approche directe sans intermédiation des conseillères en profitant d'un accès un peu plus ouvert aux ateliers. Ce mode d'approche nous a permis de gagner la confiance, du moins pour la réalisation d'entretiens aussi bien auprès des jeunes hommes qu'à l'égard des jeunes femmes.

[51] L'âge pris en compte est celui du jeune au moment de l'entretien. Les jeunes rencontrés venaient de rentrer dans le dispositif ou s'y trouvaient depuis quelques mois, plus rarement depuis un an.

[52] École d'art, école d'art dramatique et de danse, Licence LEA, Formation soignant animalier.

de manière plus dispersée entre des Baccalauréats technologiques (2), des CAP (2), des BTS (1). Il y a au sein de ce groupe un seul jeune déscolarisé avant le baccalauréat (1) et une personne formée comme coach sportif en Ukraine (1). Enfin, parmi les 3 jeunes inscrits dans le dispositif CEJ-JR, nous trouvons un Baccalauréat professionnel, un équivalent de baccalauréat général obtenu à l'étranger, ainsi qu'un jeune déscolarisé. En somme, les jeunes CEJ sont en général peu diplômés. Cependant, ceux qui détiennent un niveau d'études comparativement plus élevé sont davantage suivis à France Travail qu'au sein des missions locales.

L'inégale obtention du permis de conduire est ici également perceptible. Parmi les jeunes CEJ suivis en mission locale (20 au total mais seulement 12 ayant donné cette information), la plupart ne dispose pas de ce certificat (9 n'ont pas leur permis contre seulement 3 qui le possèdent). En ce qui a trait aux jeunes CEJ accompagnés à France Travail (14 au total mais seulement 11 ayant donné cette information), un peu plus de la moitié détient un permis de conduire (6 ont leur permis). En ce qui concerne les trois jeunes CEJ-JR de notre corpus, deux ont renseigné cette information : 1 sur 2 dispose du permis.

Pour terminer cette présentation, il convient de signaler que presque la totalité des jeunes CEJ de notre corpus, quel que soit l'opérateur concerné (France Travail, mission locale, association), touche l'allocation. Il existe un seul cas dans lequel une jeune est inscrite dans le cadre du dispositif sans percevoir cette somme d'argent. Il s'agit d'une jeune accompagnée au sein d'une des agences France Travail sur lesquelles nous avons enquêtés. En raison de son expérience professionnelle précédente qui lui a permis de cotiser des indemnités de chômage, cette jeune femme a plus intérêt à bénéficier de cette allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) que de l'allocation du CEJ. Donnons-lui la parole à ce sujet :

> « Q : Là, vous touchez toujours votre chômage, c'est à dire que l'allocation [CEJ], vous ne la touchez pas ?
>
> R : Non, je ne la touche pas parce que déjà mes allocations emploi, elles sont plus élevées, du coup je ne peux pas toucher les deux et pour moi ça me vaut déjà le chômage. »
>
> (Entretien avec une jeune CEJ, France Travail)

Ce cas de figure est assez particulier mais démontre la plus grande proximité des jeunes suivis par les agences France Travail avec le monde du travail. Nous verrons plus loin que cette allocation CEJ, touchée par la quasi-totalité de nos enquêtés, fait l'objet d'usages différenciés : de l'aide au foyer familial à l'épargne, en passant par des dépenses liées à la vie courante (loyer, vêtements, loisirs, etc.) ; parfois elle est cumulée avec des entrées de salaire ou d'autres allocations (handicap).

#### *2.3.2.Les conseillères et conseillers CEJ*

Maintenant, il faut s'attarder sur les personnes qui occupent l'autre côté du guichet : les conseillères et conseillers CEJ. Commençons par exposer les propriétés sociales de ces professionnels au sein des missions locales. Pour cela, nous nous servons des données recueillies par l'UNML en juillet 2024 par rapport à l'année 2023 (UNML, 2024)[53]. Les conseillers en insertion sociale et professionnelle (CIP) représentent un peu plus de la moitié des salariés des missions locales[54] (56,81%). Les CIP sont davantage des femmes (81,28%) que des hommes (18,72%). Leur moyenne d'âge est de 42 ans et disposent d'une ancienneté moyenne de 8 ans et demi. En général, leur niveau d'étude se situe pour une bonne partie d'entre elles et eux à Bac + 2 (Deug, BTS, DUT, DEUST) (42,75%), suivi par un niveau Bac+3 ou Bac+4 (Licence ou maîtrise) (29,04%) et par un niveau Baccalauréat (17%). Seulement une minorité dispose d'un niveau Bac+5 (master) (9,09%) ou, plus encore, d'un niveau CAP ou

[53] Nous remercions Ahmed El-Khadiri, délégué général de l'UNML, de nous avoir transmis cette étude.

[54] L'enquête porte aussi sur les Maisons de l'emploi, les Associations régionale des missions locales et autres associations porteuses de missions locales. Cependant, les structures reconnues légalement comme « missions locales » sont les plus nombreuses (89,18%).

BEP (2,12%). Du côté des agences France Travail, nous n'avons pas réussi à obtenir le même type d'information.

Donnons maintenant une caractérisation des 20 conseillères et conseillers avec lesquels nous avons pu nous entretenir dans le cadre de notre enquête. Il convient de préciser que dans ce groupe nous avons inclus trois formatrices chargées uniquement des ateliers CEJ (deux en mission locale, une à France Travail) et qui ne suivent pas de manière individuelle des jeunes CEJ, ainsi qu'une psychologue qui intervient également dans les formations pour le public CEJ dans une agence France Travail et deux éducateurs travaillant chez un opérateur associatif qui accompagne les jeunes CEJ-JR. Bien que n'ayant pas l'intitulé de poste « CIP », ces salariés effectuent un travail d'accompagnement qui cible les jeunes du dispositif. À ce titre nous les incluons ici dans notre corpus d'enquêtés. L'âge moyen de nos enquêtés est de 43 ans – ce qui les situe à peine au-dessus de la moyenne des salariées CIP en mission locale. Il faudrait désormais féminiser le dénominatif qui les désigne puisqu'elles sont 17 femmes sur 20 personnes au total. Cet élément nous permet d'affirmer que la surreprésentation des femmes parmi les professionnels qui apparaît clairement dans les missions locales reste valide en dehors de celles-ci. En ce qui concerne le niveau de diplômes des conseillères et conseillers de notre corpus d'enquête, celui-ci rejoint également les tendances identifiées dans le cadre des seules missions locales. La moitié dispose d'un niveau Bac+2 (10/20). Ces conseillères et conseillers disposent de 4 diplômes de CIP, de 4 BTS, de 1 DEUG et de 1 DUT. Pour le reste, les niveaux d'études détenus sont des Bac +3 (5/20), des Bac +5 (3/20) et des CAP (2/20). Il est intéressant de constater que, bien qu'il n'y ait pas de prérequis en termes de diplôme pour faire ce métier, il y a presqu'un quart des enquêtés (4/20) qui dispose d'un diplôme CIP. Trois travaillent dans une mission locale et une à France Travail. Il existe ainsi un processus de professionnalisation qui a lieu et qui formalise peut-être des pratiques à l'égard des jeunes accompagnés qu'ils soient inscrits dans le dispositif CEJ ou pas.

En somme, nous pouvons constater un groupe professionnel composé essentiellement de femmes, ayant un âge qui double celui des jeunes CEJ et disposant d'une qualification plus élevée que celles de ces mêmes jeunes.

## CONCLUSION DU CHAPITRE 1

Ce chapitre a analysé les conditions sociales qui rendent possible la rencontre entre une conseillère ou conseiller et un jeune CEJ. Des politiques européennes introduites en France sous la forme de dispositifs d'insertion des jeunes (qu'ils s'appellent d'abord Garantie jeunes, puis Contrat d'engagement jeune) aux propriétés sociales des deux côtés du guichet, nous avons décrit la manière dont cette action publique s'est construite avant d'être déployée sur les territoires et réformée en mettant dans le même dispositif des institutions différentes (agences France Travail et les missions locales). En ancrant notre propos sur nos trois territoires étudiés, nous avons donné des descriptions localisées des différentes manières dont s'organise la mise en œuvre du CEJ. Nous allons désormais analyser avec plus de détail la division du travail entre institutions dans le cadre du recrutement de la jeunesse « NEET » (Chapitre 2), puis voir ce qui se joue plus directement dans les face-à-face entre des *street-level-bureaucrats* du service public de l'emploi et les destinataires finaux du dispositif (Chapitre 3).

# CHAPITRE 2

# DIVISION DU TRAVAIL ENTRE INSTITUTIONS ET TENSIONS DANS LES DYNAMIQUES PROFESSIONNELLES

## INTRODUCTION DU CHAPITRE 2

Dans le cadre des réformes visant à mettre en place un service public de l'emploi, le Gouvernement cherche à faire travailler, de manière plus coordonnée, les institutions mettant en place les politiques publiques. En ce qui concerne la catégorie des jeunes « NEETs vulnérables » (Couronné et Sarfati, 2018), la mise en place du CEJ semble répondre à cette volonté, ne serait-ce que par la participation conjointe de France Travail et des missions locales dans un même dispositif. Cependant, « l'effectivité transformatrice des réformes se joue dans la manière dont les nouvelles règles s'articuleront aux pratiques existantes » (Bezès et Le Lidec, 2011). En ce sens, nous pouvons nous demander : est-ce que ces institutions travaillent ensemble – et si oui, comment – dans le cadre du CEJ ? Est-ce que la même labellisation de leur travail (alors qu'il y avait auparavant dans les missions locales la Garantie Jeunes d'un côté, et que de l'Accompagnement Individualisé des Jeunes[55] existe toujours à France Travail) produit une homogénéisation du travail de leurs conseillères et conseillers ? Nous pouvons avancer que, loin de renouveler les modes de fonctionnement préexistants – à savoir France Travail prenant en charge les jeunes les plus proches de l'emploi et les missions locales celles et ceux qui retrouvent davantage de « freins périphériques » (Pillon, 2017a) dans leur chemin vers l'insertion –, le CEJ reproduit une « division technique du travail » (Hughes, 1996) entre institutions. Cela veut dire que leur travail est réparti selon les compétences et savoir-faire prétendument propres à chacun de ces opérateurs. Dans l'Appel à projets de recherche (APR) de la DARES lancé en janvier 2023 pour le suivi qualitatif du recours au CEJ et étant à l'origine de notre recherche, cette segmentation selon les destinataires de l'action publique est explicitée dans la description de la mise en œuvre hypothétique du dispositif.

De plus, cette division technique du travail s'est affermie par la création du volet spécifique « Jeunes en rupture » qui intègre de nouveaux acteurs : les porteurs de projets locaux – qui sont, en très grande partie, des associations. Ceux-ci sont censés effectuer une démarche « d'aller-vers » (Baillergeau et Grymonprez, 2020) en direction des jeunes en rupture (les fameux « jeunes invisibles » dont parlent les institutions) et les accompagner par la suite « vers la mission locale en vue de l'ouverture du CEJ et de l'insertion socio-professionnelle du jeune » (Dares, 2023). De cette manière, il apparaît, sur le papier, une segmentation des filières de CEJ selon les divers opérateurs : les agences France Travail s'occupent des jeunes les plus proches de l'emploi, les missions locales de ceux et celles qui ont d'importantes difficultés socio-économiques (en termes de logement, d'alimentation, familiaux, etc.) et les associations locales de celles et ceux perçus par les conseillères et conseillers comme encore moins insérables. Nous pouvons considérer que cette division technique du travail constitue aussi une « division morale du travail » (Hughes, 1996) : cela parce qu'elle relèguerait les suivis les moins valorisés aux associations ou porteurs de projets des territoires, et les suivis les plus prometteurs – d'un point de vue de l'insertion professionnelle – à l'institution publique de l'emploi par excellence, à savoir, France Travail.

Dans tous les cas, saisir cette division (technique et morale) du travail implique tout d'abord d'interroger la manière dont les diverses institutions qui mettent en œuvre le CEJ sélectionnent les jeunes qui seront suivis par leurs conseillères et conseillers. Les agents de France Travail ou les conseillères et conseillers des missions locales inscrivent-ils dans le programme tous les jeunes identifiés comme

[55] Depuis le premier mars 2022, le « I » d'AIJ ne correspond plus à « intensif », mais à « individualisé ». Voir : https://www.francetravail.fr/actualites/a-laffiche/accompagnement-individualise-AIJ.html (Consulté le 01/04/2025)

« NEETs vulnérables » qui se présentent dans leurs locaux ? Autrement, est-ce que ces agents les orientent-ils vers les autres institutions qui pourraient – du moins à leurs yeux – mieux les prendre en charge ? Cette question est d'autant plus importante que nous savons que les missions locales se sont spécialisées dans la prise en charge globale des jeunes, bien au-delà du seul volet « emploi » et qu'à ce titre elles sont perçues comme plus compétentes que France Travail pour accompagner les jeunes présentant des « freins périphériques »[56]. Aussi, nous pouvons interroger les biais par lesquels les jeunes arrivent à l'un ou l'autre de ces guichets institutionnels. Comment expliquer qu'ils et elles se rendent dans une mission locale et non pas dans une agence France Travail, et inversement ? Tout ceci donne à voir l'importance de ce travail d'inscription en CEJ, d'orientation vers une autre institution et de suivi des jeunes qui repose sur les conseillères et conseillers des opérateurs précités mais aussi sur les jeunes eux-mêmes.

En outre, certaines professionnelles et professionnels mettent *a priori* l'accent sur l'insertion professionnelle (France Travail) ou sur l'insertion sociale (missions locales et partenaires associatifs). Cependant, nous pouvons émettre l'hypothèse que le fait de travailler dans le cadre d'un même dispositif les amène malgré tout à élargir leurs pratiques. Est-ce que le fait de créer des postes spécialisés sur les jeunes CEJ ne conduit pas, par exemple, France Travail à développer de nouvelles compétences et à devoir traiter d'autres questions que la seule insertion par l'emploi ?

Aussi, ce travail est marqué par des objectifs chiffrés à atteindre dans le cadre du dispositif. Chaque agence France Travail ou mission locale doit avoir suivi un nombre minimum de jeunes en une année. Ces chiffres varient selon les opérateurs : par exemple, dans notre corpus nous trouvons au sein d'une même commune, une mission locale dont l'objectif est d'inscrire 650 jeunes en CEJ et une agence France Travail dans laquelle ce chiffre s'élève à 180 jeunes à inscrire. Dans cette configuration, chaque conseillère et conseiller doit prendre sa part à cette tâche fixée en amont (environ 60 jeunes). Cela participe probablement à l'élargissement des critères utilisés pour sélectionner les jeunes en vue d'arriver à l'objectif chiffré escompté.

En somme, dans ce deuxième chapitre, nous suivons un fil directeur : questionner les effets de la participation au CEJ sur la division du travail entre opérateurs et notamment sur la sélection des jeunes à faire rentrer dans le dispositif. Nous constaterons, tout d'abord, que la division du travail entre institutions se produit et qu'elle prend la forme de la délégation des jeunes à prendre en charge selon le degré de vulnérabilité que nous avons déjà cité. Cependant, cela n'empêche pas les jeunes de s'orienter en amont vers une ou l'autre des institutions (1). Par la suite, l'analyse montre que le fonctionnement organisationnel des agences France Travail ou des missions locales (par exemple, le fait de devoir respecter les objectifs chiffrés d'inclusion dans le programme, de sorties « positives », etc.) provoque des reconfigurations dans le ciblage des publics au sein du dispositif CEJ (2). Il y aura, en effet, un élargissement du ciblage initial du programme. Autrement dit, des jeunes avec certains « freins périphériques » seront malgré tout suivis dans les agences France Travail et des jeunes proches de l'emploi se retrouveront accompagnés au sein des missions locales.

## 1. COMMENT LES INSTITUTIONS « RECRUTENT » LES JEUNES POUR LE DISPOSITIF CEJ

Dans les trois monographies territoriales de notre recherche, nous avons pu constater, de manière transversale et par l'intermédiaire d'entretiens ou d'observations, que la sélection des jeunes à faire rentrer en CEJ est réalisée en fonction de l'appréciation par les conseillères et conseillers de leur proximité vis-à-vis du système d'emploi. En ce sens, les orientations vers d'autres institutions sont le résultat d'une non-sélection effectuée au niveau des guichets de ces opérateurs. Ces orientations qui

[56] Nous reprenons ici l'expression mobilisée par les conseillères et conseillers de France Travail et des missions locale. Toutefois, nous sommes lucides sur son caractère normatif : des « freins » vus comme « périphériques » par les institutions peuvent être vécus comme des difficulté de premier plan pour les jeunes. Le travail de Jean-Marie Pillon déjà cité permet de déconstruire cette catégorie normative.

se produisent donc entre les institutions qui mettent en place le programme CEJ se font à sens unique. Autrement dit, l'institution qui s'occupe des jeunes les plus proches de l'emploi adresse ceux et celles qui y sont les plus éloignés à une autre institution qui serait *a priori* plus armée pour les suivre convenablement sur des aspects moins directement liés à l'emploi et plus axés sur l'insertion sociale. Le schéma qui se dessine est celui prévu par les pouvoirs publics : les jeunes avec des « freins périphériques » importants sont orientés depuis France Travail vers les missions locales (1.1). Pour comprendre le mode de « recrutement » des jeunes par les opérateurs mettant en place le CEJ, il convient également de prendre en compte les marges de manœuvre dont disposent ces jeunes pour « choisir » l'institution qui leur convient le plus. En effet, en amont de leur sélection par les opérateurs, les jeunes se déplacent, la plupart du temps, dans les locaux de France Travail et des missions locales. Elles et ils se font une idée de l'accompagnement qui pourrait leur être proposé et sélectionnent eux-aussi une de ces institutions. Cela donne à voir que, dans le processus de recrutement du dispositif CEJ, les jeunes ne sont pas passifs (1.2). Comme l'a déjà montré Xavier Zunigo au sujet des rapports des jeunes aux conseillères d'insertion, « les bénéficiaires des politiques sociales ne sont pas sans ressources face à l'autorité des représentants des institutions » (Zunigo, 2008). En ce sens, si les jeunes sont orientés par les institutions qui les prennent en charge, ils et elles peuvent aussi – dans une certaine mesure – s'orienter vis-à-vis d'elles (Figure 7).

***Figure 7. (S') orienter vers l'autre opérateur***

### *1.1. Les institutions sélectionnent les jeunes selon leur proximité vis-à-vis de l'emploi*

Dans le cadre de notre recherche, nous avons plusieurs fois appris que des conseillères et conseillers généralistes de France Travail proposaient aux jeunes qui se rapprochent de leurs guichets et qui

présentent des « freins périphériques » importants (absence de logement, difficulté à s'alimenter, problèmes familiaux, etc.) de se diriger vers la mission locale de la commune. Du côté de cette dernière, il a été possible d'identifier qu'une modalité d'orientation vers l'extérieur pouvait également exister. En effet, au sein de certaines missions locales, des conseillères et conseillers peuvent considérer que ces jeunes devraient être suivis par les porteurs de projet associatifs. Cependant, cette orientation n'est pas proposée directement aux jeunes mais aux associations en question. Comme l'a indiqué un représentant de l'UNML lors d'une des réunions de suivi de l'évaluation CEJ[57], il y a des missions locales qui ont envoyé une liste de jeunes « en rupture » aux associations porteuses de projets sur leurs territoires afin que celles-ci les ciblent. Il existe ainsi une division du travail entre institutions qui se traduit par une orientation ayant pour principe le degré d'éloignement vis-à-vis de l'emploi voire de l'insertion sociale au sens plus général. Cette orientation de prise en charge va de France Travail vers les missions locales (1.1.1) et des missions locales vers les porteurs de projets associatifs (1.1.2). Comme dans d'autre secteurs d'action publique qui doivent répondre à des problèmes publics pensés comme « urgents », ces orientations voire délégations se font des institutions publiques ou parapubliques vers les associations (Lipsky et Smith, 1989). Des orientations dans l'autre sens existent mais n'impliquent pas un suivi dans le cadre du CEJ (1.1.3).

#### *1.1.1. L'orientation des jeunes de France Travail vers la mission locale*

Lorsqu'un jeune arrive pour s'inscrire en tant que demandeur ou demandeuse d'emploi à France Travail, il est reçu en entretien par un conseiller ou conseillère généraliste. Au cours de ce rendez-vous, les *street-level bureaucrats* (Lipsky, 1980) – soit les agents de première ligne qui incarnent l'institution et interagissent avec les citoyens, ici les demandeurs d'emploi – peuvent identifier un certain nombre de propriétés qui font que ce jeune ne devrait pas être suivi au sein de leur institution. D'un côté, il y a l'âge de l'individu et, plus particulièrement, le fait d'être mineur. Bien que la minorité ne soit pas un critère légal qui empêche d'être inscrit comme demandeur d'emploi chez France Travail, en pratique, ses conseillères et conseillers écartent la plupart du temps les mineurs. D'un autre côté, il y a les « freins périphériques » ou « problématiques » que nous avons déjà cités plusieurs fois. Dans les deux cas, les agents ne sont pas règlementairement obligés de mettre de côté ces profils. Pourtant, dans leurs agences France Travail, il y a des règles tacites qui les conduisent à mettre en œuvre ce type de filtrages. Un directeur d'agence nous explique que ces profils de jeunes sont orientés de manière « systématique » vers les missions locales afin qu'ils ou elles soient inscrites en CEJ. Il n'est à aucun moment question dans son esprit d'accompagner ces publics dans le cadre du même dispositif qui existe dans son agence. La mission locale du territoire devient la solution, soit le destinataire d'une orientation qui va de soi.

> « On oriente sur la mission locale tous les mineurs de 16-17 ans, qui peuvent avoir différents types de problématiques et de freins périphériques. On va les orienter sur la mission locale qui va les prendre en charge dans le cadre du CEJ. […] C'est systématique. » (Entretien directeur d'agence, FT)

Un directeur adjoint d'une autre des communes étudiées nous explique le fait que cette modalité d'orientation a été davantage institutionnalisée (Lagroye et Offerlé, 2011), c'est-à-dire qu'elle fait partie d'un fonctionnement routinisé à France Travail et notamment de la part d'une conseillère « référente mission locale » qui a comme tâche d'envoyer les jeunes vers la mission locale du territoire. Ce responsable réaffirme une nouvelle fois le fait que les publics jeunes pris en charge par les deux opérateurs ne sont pas les mêmes. D'après lui, cette orientation selon les profils des jeunes leur permet de ne pas être en concurrence dans le cadre du CEJ.

> « On a une conseillère, nous, qui est "référente mission locale" et qui, chaque mois, fait un point avec son homologue mission locale sur les orientations que nous, nous faisons vers eux, etc. Voilà. On n'est pas en concurrence – parce qu'ils sont également sur le CEJ –, tout

[57] Réunion de suivi de l'évaluation quantitative du CEJ, le 28 novembre 2024 sur Zoom.

> simplement parce qu'on ne suit pas les mêmes publics. Alors, voilà, les jeunes, nous, qui ont des freins périphériques, des problématiques sociales, on les oriente vers une mission locale. On a suffisamment de jeunes pour ne pas être en concurrence et on ne veut pas que ça se fasse de toute façon au détriment des demandeurs. » (Entretien avec un directeur adjoint, FT)

Dans une des communes étudiées, des réunions conjointes entre l'agence France Travail et la mission locale sont organisées afin de présenter le programme CEJ à des jeunes considérés comme « NEETs vulnérables ». Les séances ressemblent à des sessions de recrutement des jeunes par les opérateurs. Une conseillère CEJ de mission locale nous raconte la manière dont un binôme de chacun de ces deux opérateurs fait passer des interviews aux jeunes. Sans remettre en cause la répartition des jeunes selon leur proximité avec l'emploi voire d'après leurs « freins périphériques », cette conseillère a été frappée par la segmentation créée entre les deux institutions. Il n'a pas été question de rappeler qu'un jeune inscrit chez France Travail peut suivre des ateliers en mission locale ou qu'inversement un jeune inscrit en mission locale peut être répertorié comme demandeur d'emploi à France Travail.

> « [Quand on a rencontré les jeunes avec France Travail], effectivement un ou une jeune qui était proche de l'emploi, ben c'était plutôt [France Travail] qui allait le prendre en charge. Et inversement, un ou une jeune qui avait un peu plus de problématiques, c'était nous, la mission locale. […] Ce qui m'a dérangée, c'est qu'en gros quasiment on demandait aux jeunes de faire un "choix". Alors qu'ils peuvent de toutes façons bénéficier des services de l'un et de l'autre. » (Entretien conseillère, ML)

La segmentation entre les opérateurs dans la prise en charge CEJ existe bien. Elle implique une répartition selon la plus ou moins grande proximité des jeunes vis-à-vis du système de l'emploi et surtout au regard de leur insertion sociale. Dans ce cadre-là, lorsqu'il y a une orientation suite à une non-sélection de jeune, l'orientation se fait depuis l'agence France Travail vers la mission locale. Cette orientation se fait aussi bien dans le cadre de réunions communes organisées par les deux opérateurs que sans aucune concertation formelle. À ce sujet, une jeune femme de 24 ans accompagnée dans le cadre du CEJ dans une mission locale nous raconte comment elle s'est retrouvée orientée depuis l'agence France Travail de sa commune vers la mission locale du secteur. Ici, l'orientation n'est pas liée à son âge (elle n'est pas mineure et fait plutôt partie des aînées de notre corpus d'enquêtés) mais aux « freins périphériques » qui ont été identifiées par le conseiller généraliste qui l'a accueillie dans une agence France Travail.

> « Q : Est-ce que, pour commencer, vous pouvez me dire comment vous êtes arrivée au CEJ ?
>
> R : Alors, je me suis inscrite à Pôle emploi [devenu depuis France Travail], mais puisque je me suis inscrite à Pôle emploi à l'âge de 24 ans [c'est-à-dire un âge qui lui permet encore d'aller à la mission locale, NDLR], du coup, on m'a parlé de la mission locale. On m'a dit que ça allait prendre en charge mieux mon orientation que Pôle emploi. Et c'est comme ça qu'après, j'ai cherché un petit peu la mission locale de ma ville, du coup. Et après, j'ai direct été accueillie. »
>
> (Entretien avec une jeune CEJ, ML, 24 ans, Bac S en 2008 puis elle a commencé des licences sans réussir à obtenir de diplôme)

Il y a, par conséquent, une orientation qui se fait depuis les agences France Travail vers les missions locales en fonction de l'identification des « freins périphériques » chez les jeunes. Cependant, cette orientation n'est pas la seule qui existe. Nous avons également identifié une autre qui se fait de manière indirecte depuis les missions locales vers les associations.

#### *1.1.2. L'orientation indirecte des CEJ-JR depuis les missions locales vers les associations*

Selon leurs employés (encadrant-es et conseillères ou conseillers), les missions locales reçoivent des jeunes « NEETs » disposant de « freins périphériques ». Toutefois, à leurs yeux, il y a des publics qui seraient trop en difficulté et qui gagneraient à être suivis en dehors de leurs structures. L'émergence du dispositif CEJ-JR (« jeunes en rupture ») vise à cibler ces jeunes que les administrations et les

opérateurs appellent également les jeunes « invisibles ». Ces derniers échapperaient même aux missions locales qui pourtant se sont spécialisées dans l'insertion sociale « globale » des jeunes. Une conseillère généraliste de mission locale, mais ayant comme toutes les autres dans son portefeuille des jeunes CEJ, rend compte de la segmentation des publics entre les missions locales et les porteurs de projet associatifs.

> « De toute façon, pour intégrer le dispositif CEJ ils doivent être NEET, de toute façon. C'est le critère de base : ne pas être en emploi, ne pas être en formation, ne pas être en études, ne pas… Voilà, nulle part. Enfin, nulle part du point de vue du travail ou de la formation. Voilà, c'est ça. Puis, alors, après il y a le "CEJ rupture" effectivement mais qui ne s'adresse pas à tous les jeunes. Après ça, ça sort de chez nous [Mission locale]. Si c'est "en rupture", c'est en travail avec [le porteur de projet associatif] effectivement. » (Entretien avec une conseillère, ML)

Si certaines missions locales envoient une liste de jeunes « en rupture » ou « invisibles » aux porteurs de projet associatifs afin qu'ils approchent et accompagnent ces jeunes, dans d'autres structures la délégation de la prise en charge de ces publics est totale. Les associations doivent tout faire en ce qui concerne les destinataires du CEJ-JR. Elles doivent les trouver, les ramener en mission locale pour la signature tripartite du contrat (jeune, mission locale, association) puis les suivre de manière indépendante. Dans ces missions locales, l'accompagnement des jeunes « en rupture » est complètement délégué aux porteurs de projet associatifs. Une responsable adjointe d'une mission locale, ancienne conseillère mettant en place le CEJ qui a gravit les échelons, nous raconte cette délégation totale en faveur du partenaire associatif de sa structure.

> « Q : qu'est-ce que vous pouvez dire par rapport à ces "jeunes en rupture" ?
>
> R : Moi, je n'ai rien à dire parce qu'en fait, le suivi n'est pas fait par nous. Finalement, c'est l'association, quoi. C'est l'association qui fait tout. Nous, tout ce qui... La seule chose […] elle m'envoie ses documents [ceux du jeune suivi]. "Je t'envoie le planning du mois de janvier de [nom du jeune]" C'est la déclaration qu'elle fait faire chaque mois. »
>
> (Entretien avec une responsable adjointe, ML)

Néanmoins, la naturalisation de cette délégation ne va pas de soi pour tout le monde. Une conseillère travaillant dans la mission locale en tant que formatrice depuis 6 ans, ayant connu le fonctionnement de la Garantie jeunes avant de mettre en œuvre le CEJ, pense que l'activité de la mission locale touche déjà ces fameux jeunes « en rupture ». Il convient de préciser que dans cette mission locale le dispositif CEJ-JR est encore en train d'être mis en place. Participant également à des activités partenariales sur le territoire en tant que référente justice dans une Unité éducative en milieu ouvert (UEMO) – unité qui suit des jeunes sous-mains de justice –, elle a déjà orienté à plusieurs reprises ceux-ci dans sa structure et provoqué leur prise en charge CEJ par des conseillères ou conseillers. À ses yeux, la mission locale fait donc déjà ce travail auprès des jeunes « en rupture » qui est aujourd'hui délégué aux porteurs de projet associatifs. En ce sens, pour elle, ce dispositif n'a d'intérêt que s'il arrive à cibler vraiment des jeunes qui ne sont pas déjà touchés par les partenariats existants entre la mission locale et les institutions ou associations locales.

> « R : Les Jeunes en rupture, on ne le fait pas encore. On n'est pas encore sur ce dispositif-là. Là, je pense que le directeur a dû vous le dire. Ils sont en pleine négociation. Je ne sais pas encore ce que ça va donner » […] On fait déjà ce travail-là. […]
>
> Q : Et donc, est-ce que le CEJ-JR, vous voyez un intérêt, en fait, à qu'il se mette en place ?
>
> R : Ça va dépendre aussi de la structure. Là, je ne sais pas ce que la direction a décidé. C'est vrai que c'est intéressant de pouvoir le faire, parce que, de toute façon, on le fait déjà. Les jeunes sous-mains de justice, ils viennent déjà à la mission locale. »
>
> (Entretien avec une formatrice CEJ, ML)

Malgré cette nuance concernant l'allant de soi de cette délégation de la mission locale vers le porteur de projet associatif, le sens de l'orientation se confirme : l'opérateur qui considère qu'il n'a pas les moyens ou le savoir-faire de prendre en charge un public jugé difficile en raison de ses « freins périphériques » oriente celui-ci, directement ou indirectement, vers un autre opérateur pensé comme plus adapté à cet égard. Néanmoins, les orientations dans l'autre sens existent aussi mais elles ne s'inscrivent pas dans le cadre du dispositif CEJ.

#### *1.1.3. Des orientations dans l'autre sens non inscrites dans le CEJ*

Les orientations dans l'autre sens existent également mais n'impliquent pas une délégation de la prise en charge CEJ en tant que telle. Les conseillères et conseillers des missions locales peuvent, par exemple, demander à un jeune de s'inscrire à France Travail afin qu'il soit répertorié comme demandeuse ou demandeur d'emploi et non pas dans l'optique de rejoindre le programme CEJ. Aussi, un porteur de projet associatif peut faire en sorte qu'un jeune s'inscrive auprès d'une mission locale dans le cadre du dispositif « Jeunes en rupture ». Cette inscription ne se traduit pas nécessairement par une demande faite aux conseillères et conseillers de la mission locale de suivre le jeune en question. Si celui-ci est officiellement « co-accompagné » par la mission locale et l'association en question, dans certains cas, il est principalement voire uniquement suivi par le porteur de projet associatif.

Une conseillère de mission locale nous explique les situations dans lesquelles elle oriente les jeunes vers France Travail – Pôle emploi au moment de l'entretien – en vue qu'ils puissent être inscrits comme demandeuses ou demandeurs d'emploi. Plusieurs entrées en formation nécessitent cette inscription voire une validation de la part de cet opérateur.

> « Q : Est-ce qu'il y a des liens qui se font dans votre travail avec Pôle emploi ?
>
> R : Hum, ils se font à partir du moment où, nous, on conseille aux jeunes de s'inscrire à Pôle emploi quand ils ont une demande de formation puisque, pour les formations de la région, il faut être déclaré en tant que demandeur d'emploi et pour être déclaré en tant que demandeur d'emploi, il faut être inscrit à Pôle emploi. Hum et pour ces mêmes jeunes qui sont dans une demande de formation, si on trouve une formation mais que la formation n'est pas prise en charge par la région, il faut qu'on fasse une AIF, une aide individuelle à la formation. Du coup, c'est une fiche de prescripteur de la mission locale qui dit que, nous, on a validé un projet avec un jeune et qu'on demande à Pôle emploi de financer cette formation donc dans ces cas de figure là il faut que le jeune il y soit inscrit. Après, il y a aussi parfois quand il y a des formations POEC [Préparation opérationnelle à l'emploi collective] ou POEI [Préparation opérationnelle à l'emploi individuelle] où il faut être inscrit à Pôle emploi. »
>
> (Entretien avec une conseillère ML)

Les institutions mettant en place le CEJ ont donc une capacité de filtrage lorsque les jeunes arrivent dans leurs locaux. Les conseillères et conseillers des agences France Travail orientent les jeunes disposant à leurs yeux de « freins périphériques » vers les missions locales. Ces dernières peuvent, de manière plus ou moins assumée, orienter voire déléguer les jeunes qu'ils considèrent « en rupture » auprès des porteurs de projet associatifs qui prendront en charge leur co-accompagnement dans le cadre du dispositif CEJ-JR. En dehors des dispositifs CEJ et CEJ-JR, les orientations peuvent être faites dans le sens inverse. Une fois ces éléments analysés, il convient d'explorer le fait que les jeunes ne sont pas totalement passifs dans l'entrée en CEJ dans l'un ou l'autre des opérateurs qui le mettent en œuvre.

### *1.2. Les marges de manœuvre des jeunes dans le « choix » d'orientation*

Les jeunes se voient éventuellement proposer d'intégrer le programme CEJ lorsqu'ils et elles arrivent à l'agence France Travail ou à la mission locale de leur territoire de domiciliation et s'entretiennent

avec des conseillères ou conseillers[58]. Comme nous l'avons vu, ces derniers peuvent orienter les jeunes vers un autre opérateur : de l'agence France Travail à la mission locale ; de la mission locale en direction du porteur de projet associatif. Cependant, il faut se placer en amont de cette « proposition institutionnelle » (Sarfati, 2017) et, plus précisément, au moment où la décision de venir à l'une ou à l'autre de ces institutions est prise. Quelles sont les raisons qui expliquent le « choix » de ces jeunes de venir plutôt à la mission locale ou, au contraire, à France Travail ? Est-ce qu'il y a des intermédiaires, par exemple des personnes de leur entourage proche (famille ou amis, par exemple), qui les encouragent à s'y rendre ?

Dans certains cas, il apparaît que les proches – et en l'occurrence la famille – orientent davantage vers France Travail. Cette institution est vue comme un « choix naturel » car elle est associée à la recherche d'emploi dans le sens commun et cela même parmi les jeunes (1.2.1). Certains jeunes inclus dans le programme CEJ, à rebours de la catégorie de « NEET » qui leur est apposée et qui implique une situation d'inactivité, ont déjà eu des expériences professionnelles – comme l'ont déjà établit les travaux portant sur l'ancêtre du CEJ, à savoir la Garantie jeunes (Couronné, Loison et Sarfati, 2019). Pour une minorité d'entre eux et elles, elles et ils ont même pu cotiser des allocations chômage. Dans ces cas-là, France Travail constitue le « choix logique » pour les jeunes qui ont déjà eu des expériences professionnelles par le passé. Pour ces deux raisons, cet opérateur est vu comme un lieu de ressources crucial pour leur (ré)insertion dans le monde du travail (1.2.2).

Dans d'autres configurations, le cadre « chaleureux » de la mission locale, ainsi que le « bouche à oreille »[59] de celles et ceux qui y sont déjà passés, un frère ou une sœur, un ou une amie, crée une préférence chez elles et eux pour cette institution. Comparativement à France Travail, lieu bureaucratique par excellence, la mission locale est perçue comme un opérateur plus accessible en termes de procédure ou humains (1.2.3).

#### *1.2.1. France Travail comme service public de l'emploi (re)connu*

Tout d'abord, signalons que France Travail est un opérateur davantage connu et reconnu que les missions locales en ce qui concerne la recherche d'emploi – et cela malgré une vision très répandue concernant l'inefficacité de son action (Pillon, 2017b). Les jeunes qui n'ont pas fréquenté les missions locales pendant leur jeunesse ignorent même leur existence. Ils et elles ont tendance à s'orienter – et à être orientés – directement vers une agence France Travail. Dans plusieurs entretiens, les jeunes enquêtés nous racontent comment leurs parents, leurs compagnons et compagnes ou encore leurs amis les ont encouragés à s'inscrire comme demandeurs ou demandeuses d'emploi auprès de France Travail. La récurrence de ces récits nous permet d'en citer ici quelques exemples.

> « R : On m'a dit : "mais va à Pôle emploi [devenu depuis France Travail], peut-être qu'ils trouveront des solutions pour toi, en tout cas peut-être financièrement, ils pourront peut-être t'aider et voilà".
>
> Q : Ok. Et les personnes qui vous ont dit "va à Pôle emploi", c'était plus la famille ou les amis ?
>
> R : C'était mon compagnon. »
>
> (Entretien avec une jeune CEJ, FT, 23 ans, BAC technologique STD2A, puis licence dans une École d'art publique, enfin 1 année non-diplômante en céramique, habite en colocation)

[58] Nous n'incluons pas ici les jeunes qui arrivent vers les porteurs de projet associatif. D'une part, nous n'avons pas suffisamment d'entretiens avec eux pour en tirer des analyses satisfaisantes. D'autre part, en principe, c'est en premier lieu l'association locale qui fait une démarche « d'aller vers » à l'égard de ces jeunes qui ne viendraient pas d'eux ou d'elles-mêmes vers les institutions d'accompagnement (association, mission locale ou encore France Travail).

[59] Comme l'avait déjà remarqué Stéphane Beaud (1996, p. 70) au début des années 1990, il existe « une propagation rapide des nouvelles de la mission vers "les quartiers" ».

> « Q : Comment ça se fait que vous êtes arrivée à Pôle Emploi [devenu depuis France Travail] et pas à la mission locale ? C'est parce que vous connaissiez plus Pôle Emploi ? Autour de vous, on vous a plus parlé de Pôle Emploi ?
>
> R : Oui, on m'a conseillé de venir à Pôle Emploi.
>
> Q : Plus vos parents ou des amis ?
>
> R : Oui, les deux. »
>
> (Entretien avec une jeune CEJ, FT, 23 ans, Baccalauréat technologique STMG, habite seule)
>
> « Q : Est-ce qu'avant d'aller à France Travail, vous aviez hésité ou vous êtes allé même en mission locale ? Est-ce que cette possibilité est apparue à un moment ?
>
> R : Non, pas vraiment. Parce qu'en fait, je ne savais pas que ça existait. J'ai appris l'existence des missions locales après m'être inscrit à France Travail. »
>
> (Entretien avec un jeune CEJ, FT, 23 ans, BAC option art, conservatoire danse en même temps, puis plusieurs formations courtes dans le domaine artistique, habite seul)

Aussi, un entretien avec une jeune femme de 23 ans, diplômée d'un BTS Support à l'action managériale et suivie dans le cadre du CEJ au sein d'une des agences France Travail de notre corpus, rend compte de sa vision de cet opérateur. Pour elle, France Travail constitue une institution qui « aide vraiment les personnes » à trouver un emploi. Habitant toujours chez ses parents (dessinateur industriel et mère au foyer), cette jeune femme pensait pouvoir se débrouiller par elle-même. Ses recherches individuelles n'étant pas concluantes, elle a suivi les conseils d'une de ses amies qui travaille dans une agence France Travail et s'y est inscrite comme demandeuse d'emploi. Elle avait confiance en cette amie qui lui racontait le type d'accompagnement effectué vis-à-vis d'autres chômeurs par ses collègues de France Travail. En ce sens, cet opérateur n'est pas uniquement connu mais également reconnu comme un service public de l'emploi.

> « Alors, au début, avant l'été [2023], je me suis dit : "je vais y arriver toute seule, je vais trouver un travail". […] Et en fait, en septembre-octobre, je n'y arrivais toujours pas. J'ai eu beaucoup de refus, c'est-à-dire même pas de réponse en fait. Le moral, il en prend un coup. Je me suis dit, si je n'y arrive pas toute seule, autant me faire aider, sachant que j'ai une amie qui travaille à Pôle emploi. Je le voyais à travers son travail qu'elle aide vraiment les personnes, que ce n'est pas juste "ben, je m'inscris, et puis on attend". Il y a un soutien. Donc je me suis inscrite. » (Entretien avec une jeune CEJ, 23 ans, France Travail, diplômée d'un BTS Support à l'action managériale)

Des jeunes CEJ qui connaissent les missions locales peuvent aussi préférer d'être suivis par des conseillères ou conseillers de France Travail. À leurs yeux, cet opérateur est plus « concret » dans l'accompagnement proposé en vue de trouver un emploi. Un jeune de notre corpus, par exemple, fréquentait la mission locale lorsqu'il avait 17-18 ans. De cet accompagnement, il ne garde pas un bon souvenir : il considère aujourd'hui que la mission locale le faisait « tourner en rond ». Cette expérience décevante constitue la raison pour laquelle il s'est orienté cette fois vers France Travail :

> « Oui, j'ai déjà été inscrit [auparavant à la ML] mais ça n'aboutissait pas vraiment. C'était pas des trucs concrets. C'était des… c'était pas vraiment du concret. Ça tournait en rond en fait à mon avis » (Entretien avec un jeune, FT, 22 ans, sans diplôme, arrêt de l'école au collège en cinquième)

L'ensemble de ces exemples montre comment France Travail représente aux yeux de certains jeunes, ainsi que de leurs proches, le service public de l'emploi par excellence. France Travail est associé à « l'emploi », là où la mission locale est davantage rattachée au « social ». Cela se perçoit, par exemple, dans les ateliers davantage focalisés sur l'insertion professionnelle chez France Travail– tel par exemple un atelier connexion emploi (Figure 8) – que dans les missions locales, où les sessions porteront aussi sur des thématiques plus globales (information sur l'accès aux soins, sorties culturelles

au musée, activités sportives, etc.). Il apparaît également comme l'interlocuteur obligé pour les jeunes qui, ayant travaillé auparavant, ont pu cotiser auprès de l'assurance chômage. Se retrouvant désormais sans emploi, elles et ils voudraient pouvoir bénéficier des allocations de retour à l'emploi.

***Figure 8. Un atelier "connexion emploi" dans une agence FT***

#### *1.2.2.France Travail comme un lieu correspondant à un statut de salarié*

Comme l'indiquent Camilia Kashi et Maxime Pirot de la Dares, « 60% des bénéficiaires du CEJ à France Travail perçoivent au moins une allocation au cours de leur CEJ. » (Kashi et Pirot, 2024, p. 4). Ce pourcentage s'élève à 96% pour les jeunes suivis en CEJ dans les missions locales. Une hypothèse qui expliquerait cette différence de pourcentage est que les jeunes qui s'orientent vers une agence France Travail ont plus de chances d'avoir travaillé auparavant et, par ce biais, d'avoir cotisé auprès de l'assurance chômage. Dans ce cadre-là, les jeunes peuvent décider de suivre le CEJ sans avoir à percevoir l'allocation du dispositif – équivalente à taux plein au montant du RSA – puisqu'ils peuvent disposer du montant de leur aide de retour à l'emploi. Un montant qui est certainement plus élevé que l'allocation rattachée du dispositif CEJ. Parmi les enquêtés, une seule personne se trouve dans cette situation : une jeune femme de 23 ans suivie à France Travail. Donnons-lui la parole afin qu'elle nous explique sa situation particulière. Celle-ci permet de voir le lien entre expérience professionnelle passée et « choix logique » à l'égard de France Travail.

> « Alors d'abord, moi, j'étais inscrite [comme demandeuse d'emploi] à Pôle Emploi, juste à Pôle Emploi [et non pas au CEJ] parce que j'avais quitté mon travail suite à – on va dire – un "burn-out" entre guillemets. J'en pouvais plus […] ça faisait déjà 2 ans que je travaillais là-bas […] On m'a passé une feuille pour m'inscrire à Pôle Emploi, pour toutes les procédures –

> on va dire – administratives et ensuite je suis arrivée à Pôle Emploi. […] Ça faisait déjà quelques mois et après une conseillère que j'avais m'a orientée vers [la conseillère qui m'a inscrite en CEJ]. Elle, au début, elle m'a laissé un peu vraiment "une liberté" entre guillemets pour voir ce que je faisais de moi-même, etc., si j'arrivais bien à m'orienter et puis, à partir d'un certain moment, elle a vu que j'étais vraiment perdue. Franchement, j'étais perdue » (Entretien avec une jeune CEJ, FT, 23 ans, BAC relation clientèle et BTS)

Le cas de cette jeune est intéressant. Elle est inscrite en CEJ mais ne touche pas l'allocation mensuelle rattachée au dispositif. Cela parce qu'elle bénéficie par ses allocations chômage d'un montant bien supérieur à celui de l'allocation CEJ. En entretien, elle affirme sa « bonne volonté d'insertion » (Duvoux, 2009)[60] professionnelle en indiquant qu'elle n'est pas là pour les 500 euros du CEJ mais pour l'accompagnement intensif qui est rattaché au programme. En somme, l'orientation des jeunes vers France Travail a plusieurs origines, au moins deux : le fait d'être connu et reconnu comme service public de l'emploi ; le fait d'être une destination obligée pour les anciens jeunes en emploi qui se retrouvent au chômage. Cependant, la plupart des jeunes CEJ sont inscrits en mission locale : pour être plus précis, deux tiers en mission locale et un tiers à France Travail (Kashi et Pirot, 2024). Il faut donc s'intéresser à ce qui mène certains jeunes à s'orienter vers les missions locales.

#### *1.2.3.La mission locale : moins bureaucratique, plus encadrante*

France Travail est (re)connue comme le cœur du service public de l'emploi. La dimension administrative ne lui donne pas qu'une renommée positive. Aux yeux de certains jeunes rencontrés, le caractère bureaucratique, voire procédural, de son fonctionnement les a rebutés alors qu'ils ou elles avaient pu s'orienter au départ vers cet opérateur. En ce sens, dans certains cas, avant même que les conseillères ou conseillers de France Travail fassent leurs filtrages, les jeunes peuvent décider de s'y détourner. Ils et elles peuvent préférer à la place la mission locale du territoire qui, du moins à leurs yeux, se trouve aux antipodes de la froideur bureaucratique. Le cas d'un jeune de 19 ans, récemment diplômé d'un Baccalauréat professionnel en Gestion et administration et habitant encore chez ses parents, donne à voir cette opposition entre les deux opérateurs du CEJ. France Travail et la mission locale semblent être deux entités séparées par les générations : la grand-mère du jeune connaît le premier opérateur et ignore le second, alors que ses amis connaissent le second et ignorent (ou connaissent mal) le premier. France Travail fait attendre, demande des procédures en amont d'une rencontre, là où la mission locale accueille chaleureusement tout de suite. Parce que son témoignage donne beaucoup de détails ancrés de l'expérience d'un jeune cherchant à se rapprocher de l'une ou l'autre de ces opérateurs du service public de l'emploi, nous allons citer son propos à ce sujet de manière extensive :

> « Q : Est-ce que vos amis, les personnes qui vous ont conseillé de suivre le CEJ, vous ont parlé de Pôle emploi [devenu depuis France Travail] ou pas ?
>
> R : Hum, c'est pas les personnes qui m'ont parlé du CEJ qui m'ont parlé de Pôle emploi. C'est plus d'autres personnes qui m'ont dit "Pourquoi tu t'inscris pas à Pôle emploi ?" On va dire un peu les anciens. Par exemple, ma grand-mère, elle sait pas qu'il y a la mission locale. Mais mes amis, ils savent qu'il y a la mission locale et ils calculent pas trop Pôle emploi. […]
>
> Q : Et au final, comment ça se fait que vous avez préféré, par exemple, la mission locale à Pôle emploi ? Ça vous parlait plus ?
>
> R : Honnêtement, j'ai été une seule fois à Pôle emploi. Je suis arrivé. J'ai vu la longue queue. J'ai vu qu'il fallait attendre au moins 30 minutes juste avant de parler avec quelqu'un. Et ça m'a un peu découragé. Surtout que je suis arrivé. Moi, j'avais pas de compte. Je suis venu juste comme ça, pour m'informer, on m'a dit :"Il faut faire un compte. Il faut faire ci, il faut faire

[60] Nicolas Duvoux adapte la notion bourdieusienne de « bonne volonté culturelle » à l'analyse des dispositifs d'insertion sociale. Il se réfère ainsi aux personnes qui cherchent à s'autonomiser en suivant les conseils de leurs référents.

> ça. Et revenez." Je dis "Bon, Ok, ça marche" Mais juste après ça, je suis parti à la mission locale. J'ai vu qu'on m'a accueilli entre guillemets "les bras ouverts". Je suis rentré directement avec un conseiller qui est venu : "Bonjour, ça va ? Vous allez bien ? Pourquoi vous êtes là ? Prenez un café. " Je me suis dit :" Wow ! " J'ai vu limite deux mondes différents. J'ai choisi celui qui me paraissait le mieux. »
>
> (Entretien avec un jeune CEJ, ML, 19 ans, Baccalauréat professionnel, Gestion d'administration, habite chez ses parents)

Un autre jeune suivi dans la même mission locale donne un autre argument au sujet de son choix pour cet opérateur. D'après lui, « la mission locale [est] plus derrière toi »[61], soit que ses conseillères et conseillers soutiennent fortement les jeunes. Cet argument nous le retrouvons dans d'autres entretiens effectués avec des jeunes. Dans le choix à faire entre France Travail et la mission locale, c'est l'accompagnement perçu comme davantage personnalisé à la mission locale qui aurait permis de trancher. Le cas d'une jeune de 24 ans, diplômée d'un BTS en Gestion d'administration, aujourd'hui suivie en mission locale dans le cadre du CEJ et qui a également été accompagnée antérieurement au travers d'une Garantie jeunes, donne à voir cela. Puisqu'elle avait déjà eu des expériences professionnelles, elle a aussi été inscrite à France Travail comme demandeuse d'emploi et notamment en vue de percevoir ses allocations de retour à l'emploi. Elle explique que sa conseillère France Travail lui a demandé explicitement de faire un choix au moment où elle a envisagé de demander le CEJ. Sa préférence pour la mission locale réside dans le fait que les conseillères généralistes de France Travail qu'elle a connues ont « beaucoup de gens à suivre ».

> « Elle m'a dit "soit vous êtes suivi par la mission locale, soit par Pôle emploi [devenu depuis France Travail]". Elle m'a dit, "oui, vous devez choisir". Du coup, je dis "je ne peux pas, je suis inscrite plus avant à la mission locale". Du coup, je dis "je vais rester à la mission locale. Et c'est eux qui vont m'aider". Du coup, je n'ai plus de rendez-vous avec le pôle emploi. » (Entretien avec une jeune CEJ, ML, 24 ans, BTS Gestion d'administration, habite chez ses parents)

Cette impression d'être plus encadrée, voire « plus entourée » comme le dit une jeune, en mission locale qu'à France Travail, est partagée par les jeunes inscrits en CEJ en mission locale. Le verbatim ci-dessous provient d'une jeune suivie dans une autre mission locale :

> « Q : Et est-ce qu'avant de venir ici, on vous avait aussi parlé de Pôle emploi [devenu France Travail] ? Ou pas du tout ?
>
> R : Oui, j'avais entendu parler, mais je n'étais pas forcément à l'aise avec Pôle emploi, parce que, comme je n'avais jamais travaillé de ma vie […] Je préfère être en mission locale pour être plus encadrée. […] Ici, on est plus entouré. »
>
> (Entretien avec une jeune CEJ, ML, 19 ans, Baccalauréat et une première année à l'université abandonnée, habite en résidence universitaire)

En somme, et comme nous l'avons dit, les jeunes ne sont pas des témoins passifs dans le processus qui les mène à être inscrits dans le cadre du CEJ. Avant d'être sélectionnés ou orientés par une institution, elles et ils s'orientent vers un des opérateurs de l'emploi. Si France Travail constitue l'opérateur par excellence du service public de l'emploi et donc le choix « logique » de certains jeunes – notamment celles et ceux ayant déjà eu des expériences professionnelles –, il apparaît que la mission locale constitue aussi pour d'autres jeunes l'opérateur le plus à même de les suivre. Cela s'explique par son caractère moins bureaucratique mais aussi plus encadrant à leurs yeux. Cependant, l'entrée dans le dispositif CEJ des jeunes constitue également un moment où le ciblage du dispositif et les missions professionnelles se redéfinissent. C'est ce que nous questionnerons dans la seconde section de ce chapitre.

[61] Entretien avec un jeune CEJ, ML, 20 ans, Baccalauréat professionnel en électronique.

## *2.* LES FRONTIÈRES PLUS OU MOINS MOUVANTES DU CIBLAGE DES JEUNES

Qu'ils et elles exercent dans une agence France Travail ou en mission locale, les conseillères et conseillers CEJ doivent suivre des jeunes « NEET » en vue de les accompagner le mieux possible dans leurs projets d'insertion professionnelle ou de formation. Dans l'ensemble, le recrutement qu'elles et ils mènent à leur égard cible un public présentant des difficultés dans la recherche d'emploi ou, plus généralement, et surtout pour les missions locales, des difficultés qui appellent une approche globale. Une segmentation du public jeune a toutefois lieu entre les opérateurs : France Travail s'occupe des jeunes les plus proches du monde du travail, les missions locales de ceux et celles qui ont d'importantes difficultés socio-économiques et les porteurs de projet associatif de celles et ceux perçus comme encore moins insérables (les jeunes dits « en rupture »).

Néanmoins, nous avons constaté que les « recrutements » des jeunes s'éloignent à certains moments de cette segmentation entre opérateurs. Cela en raison d'au moins deux facteurs : les objectifs à tenir (nombre de jeunes à intégrer par an ou à suivre de manière constante dans leur portefeuille, par exemple), la difficulté – ou au contraire la facilité – à accompagner certains jeunes (des conseillères et conseillers vont proposer largement le CEJ au-delà des jeunes présentant des difficultés ou au contraire vont le proposer à des jeunes que leur institution n'a pas l'habitude de suivre). Plus largement, les usages du ciblage sur la « vulnérabilité »[62] des jeunes, voire leur « rupture », montrent bien une certaine labilité dans la conception du public visé. Autrement dit, les critères de sélection des jeunes peuvent évoluer non seulement d'un territoire à l'autre selon les spécificités locales, ou d'une institution à l'autre selon les savoir-faire nécessaires pour leur accompagnement, mais aussi selon la période de l'année. Par exemple, lorsqu'il faut arriver à boucler l'année en obtenant les objectifs chiffrés, le recrutement sera plus large que sur une période moins tendue.

En ce sens, nous pouvons considérer que les *street-level bureaucrats* des guichets du service public de l'emploi (France Travail, les missions locales, les porteurs de projet associatif) font usage d'un certain « pouvoir discrétionnaire » dans le recrutement des jeunes CEJ, soit d'un « pouvoir reconnu de l'administration » (Dubois, 2010, p. 275) qui les autorise à disposer d'« une marge d'appréciation pour adapter la réglementation à chaque cas singulier » (Spire, 2008, p. 65). Ce pouvoir leur est disponible d'autant plus que les critères permettant de qualifier la « vulnérabilité » des jeunes sont flous. Pour cette raison, des publics échappent au schéma segmenté des filières de prise en charge : elles et ils pourront se retrouver dans une filière qui a *priori* ne devrait pas être la leur. Tout d'abord, nous verrons qu'à France Travail, même si la règle est d'orienter tous les jeunes avec des « freins périphériques » vers les missions locales, il y a tout de même des jeunes identifiés comme tel qui sont accompagnés (2.1). Par la suite, nous montrerons que, à l'inverse, tous les jeunes qui vont en mission locale ne sont pas nécessairement éloignés de l'emploi pour cause de « freins périphériques » (2.2). De la même manière, tous ceux et celles qui sont suivies par les porteurs de projet associatifs ne sont pas « en rupture » (2.3). Enfin, nous saisirons que ces variations de ciblage s'expriment notamment lorsque les conseillères et conseillers doivent atteindre des quotas de jeunes inscrits (2.4).

### *2.1. Aucun jeune avec des « freins périphériques » à France Travail ?*

Si une segmentation des publics jeunes selon les opérateurs CEJ existe, nous verrons cependant que les frontières entre les uns et les autres ne sont pas aussi faciles à déterminer. Pour commencer, il convient d'indiquer, en ce qui concerne France Travail, que la détermination des jeunes à suivre semble acquise pour les responsables. Une cadre d'agence nous explique que les jeunes disposant de

[62] La vulnérabilité ne connaît pas de définition consensuelle. Ayant été largement théorisée en sciences sociales, cette notion a un certain nombre d'acceptions. En plus de retenir son succès comme catégorie d'action publique (Brodiez-Dolino, 2015), elle peut être entendue comme « un déficit de ressources ou le manque de conditions cadres affectant la capacité individuelle à faire face à un contexte critique, en même temps que la capacité de saisir des opportunités ou d'utiliser des supports pour surmonter cette épreuve afin de maintenir une existence par soi-même » (Soulet, 2014, p. 63).

« freins périphériques » ne doivent pas être suivis dans le cadre du dispositif CEJ à France Travail mais orientés vers la mission locale du secteur.

> « Nous, à Pôle emploi [devenu depuis France Travail], on a, par exemple, cet axe [de travail] "Levée de freins périphériques". C'est-à-dire, on va considérer qu'une personne a certains freins périphériques à l'emploi qui gênent sa recherche d'emploi. Et ça, clairement, il a été établi pour le CEJ à Pôle emploi qu'on n'allait pas aller sur ce type de public. Donc, on va accompagner des projets de formation. On va accompagner des retours directs à l'emploi où il va falloir travailler un tas de choses qu'on appelle les techniques de recherche d'emploi. Mais tout ce qui va être levé des freins périphériques, il a été demandé à ce que ça n'intègre pas forcément le CEJ, ce qu'on appelle les freins périphériques. Et là, effectivement, ils vont plus être orientés du côté de la mission locale, notamment. » (Entretien avec une cadre d'agence, FT)

Cependant, au détour des conversations avec les conseillères et conseillers CEJ, ou avec leurs référents, il apparaît que ce ciblage n'est pas toujours mis en application. En entretien, une référente du dispositif CEJ, ainsi que d'un autre dispositif consacré au suivi des demandeurs d'emploi en situation de handicap, nous parle des enjeux des conseillères CEJ qu'elle encadre. Elle évoque notamment le cas d'une conseillère elle-même assez jeune, en arrêt au moment de notre entretien, qui vit mal l'accompagnement d'autres jeunes aux situations parfois très compliquées. Par-là, la référente nous dévoile le fait que parmi les jeunes suivis dans cette agence France Travail dans le cadre du dispositif CEJ, il y a aussi des jeunes avec des « freins périphériques ». La raison de cette présence réside à ses yeux dans le choix donné *in fine* au jeune de rester dans le dispositif. Cela montre deux choses : que l'orientation vers la mission locale des jeunes avec des « freins périphériques » n'est pas « systématique » et que les jeunes ont toujours des marges de manœuvre dans leurs interactions avec les représentants des institutions qui les suivent. Laissons cette référente nous raconter cette situation :

> « [La conseillère en arrêt], oui, elle est jeune. Et ça je crois que ça lui pose problème. Je ne veux pas parler à sa place mais elle me l'a dit. Elle a un public qui est assez proche de son âge et finalement il y a quelque chose qui est compliqué pour elle. Surtout qu'elle a rencontré des jeunes très, très en difficulté c'est-à-dire sans logement, avec des enfants. Très dur.
>
> Q : et dans ces cas-là, par exemple, parce que la question du logement ou les difficultés familiales font peut-être partie aussi des freins périphériques. […] Comment on arrive à déterminer que tel frein périphérique exclut – en quelque sorte – les jeunes d'un suivi par Pôle Emploi ? Pas "exclut", c'est pas le bon mot, mais en gros ça devrait être plutôt orienté vers la mission locale.
>
> R : alors dans ce cas-là ça aurait pu mais le jeune préférait être accompagné par nous. » (Entretien avec une responsable d'équipe CEJ, FT).

Par ailleurs, une des conseillères de cette équipe nous raconte qu'elle demande aux jeunes d'aller en mission locale lorsqu'elle perçoit chez eux et elles « trop de freins sociaux ». L'orientation vers la mission locale n'est, par conséquent, « systématique », comme des responsables d'agence ont pu nous le dire, mais elle s'exprime en fonction du degré de « freins périphériques » identifiés. Aussi, le récit de cette conseillère nous fait prendre conscience des différents types de filtrage qui ont lieu lorsqu'un jeune se rend dans une agence France Travail. Tout d'abord, le jeune est reçu par une conseillère généraliste qui fait un point sur sa situation – qui établit un « diagnostic » – et peut l'adresser vers une conseillère CEJ de l'agence ou lui demander plutôt de se rendre dans une mission locale. Par la suite, la conseillère ou conseiller CEJ a un entretien avec le jeune où sa situation est réexaminée. À ce moment-là, elle peut constater la présence de « freins périphériques ». Elle peut les trouver gérables dans le cadre de son accompagnement ou au contraire identifier d'importantes difficultés qui devraient être gérées ailleurs. Son discours montre la négociation qui se met en place avec le jeune en amont de la signature d'un CEJ.

> « Je les laisse vraiment beaucoup s'exprimer. J'essaye de voir s'il n'y a pas des freins périphériques à son projet. Donc là, il y a des jeunes qui vont commencer un peu à raconter leurs difficultés et d'autres qui vont rester très pudiques. Et à ce moment-là, je lui dis que je préfère d'abord, de toute façon, qu'il m'explique quel est son parcours, pourquoi il s'est inscrit à Pôle emploi, quel est son objectif, et après, je lui dis – en fonction de son besoin et de la manière dont il voit les choses, dans le cadre du contrat d'engagement jeune, et avec ce qu'on a à notre disposition – comment je pourrais répondre à ses besoins. Et si, lui, cette modalité de fonctionnement ne lui convient pas, ou si moi, j'estime qu'en fonction de son besoin, sur le CEJ, on ne pourra pas répondre directement à son attente, on ne contractualise pas l'accompagnement à ce moment-là, même s'il y avait eu une orientation vers le CEJ par la collègue précédemment. » (Entretien avec une conseillère CEJ, FT)

Des jeunes avec des « difficultés » peuvent donc être suivis par les agents de France Travail dans le cadre du CEJ. Lorsque ces freins périphériques deviennent « trop » importants, ces conseillères et conseillers décident d'orienter les jeunes vers la mission locale ou, dans tous les cas, de ne pas signer de contrat avec les intéressés. Néanmoins, ces données permettent de voir une non systématicité du filtrage concernant les jeunes disposant des « freins périphériques ». Le degré de leur vulnérabilité est évalué à divers moments par les agents de France Travail. Il arrive même que malgré l'identification de ces « freins » les jeunes insistent pour être suivis par cet opérateur et que les conseillères et conseillers acceptent.

### *2.2. Tous les jeunes suivis en mission locale éloignés de l'emploi ?*

Il faut maintenant se demander ce qu'il se passe au sein des missions locales à ce sujet. La question qui se pose est une interrogation inversée. Est-ce que tous les jeunes qui sont suivis dans le cadre du CEJ dans les missions locales témoignent de « freins périphériques » qui les éloignent de l'emploi ? Pour commencer, il convient de signaler que, dans l'ensemble, les membres des missions locales mettent en avant le fait que leurs structures sont plus armées que les agences France Travail pour répondre à des demandes des jeunes qui excèdent la recherche d'emploi ou de formation. Une formatrice nous dit « que les jeunes ont d'autres besoins et que, des fois, le Pôle emploi [devenu depuis France Travail] n'arrive pas à répondre à ces besoins ». En entretien, nous lui demandons frontalement si la segmentation identifiée entre les opérateurs se confirme toujours dans les faits. Pour elle, ce n'est pas le cas. « Même des jeunes qui sont proches de l'emploi » seraient suivis au sein de sa mission locale. Ce qu'ils viendraient chercher serait un suivi plus individualisé que celui proposé à France Travail. Aussi, ces jeunes désireraient d'être accompagnés « sur tous les fronts ». Il faut entendre par là que ces jeunes veulent trouver un accompagnement qui concerne leur insertion par l'emploi mais aussi qui ait trait à d'autres aspects de leur vie.

> « Q : Est-ce que vous diriez que les jeunes, disons, qui sont plus proches de l'emploi vont plutôt vers Pôle emploi et les jeunes avec un peu plus de difficultés viennent ici ?
>
> R : Non.
>
> Q : Ou pas nécessairement ?
>
> R : Pas nécessairement. Même des jeunes qui sont proches de l'emploi, ils vont venir en mission locale. Parce que je pense que... C'est autre chose, en fait. C'est autre chose. L'accompagnement est différent. Et puis, voilà. Ils savent que quand ils viennent en mission locale, ils savent qu'il y a un conseiller qui m'est dédié, qui travaille sur tous les fronts avec moi. »
>
> (Entretien avec une formatrice CEJ, ML)

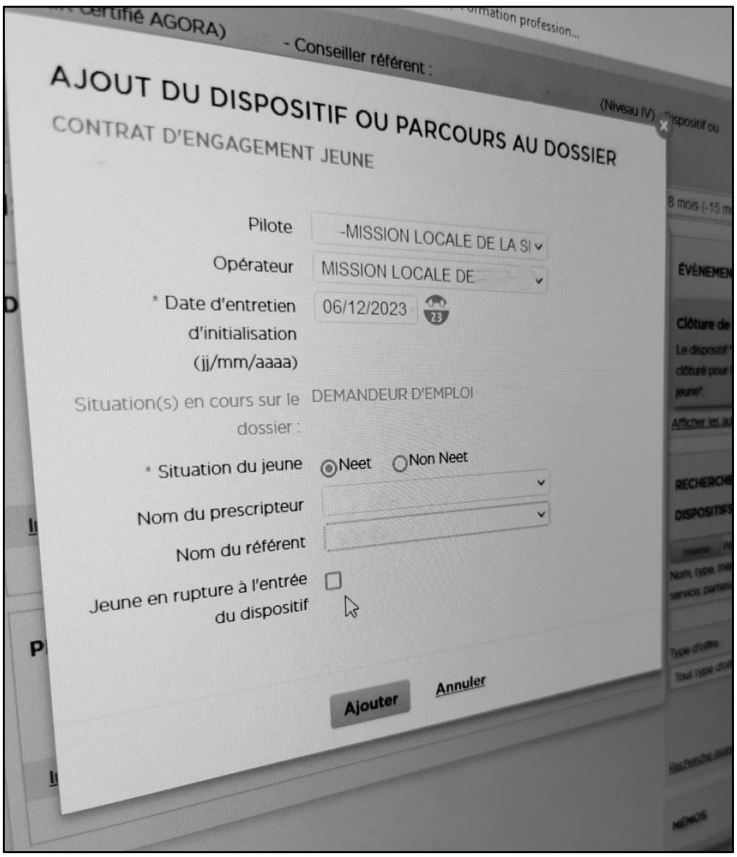
D'après cette professionnelle, la segmentation entre opérateurs n'aurait pas nécessairement pour différence le type de public mais le type d'accompagnement. Cela expliquerait que des jeunes sans « freins périphériques » vis-à-vis de l'emploi se tournent vers la mission locale. L'entretien avec un jeune de 22 ans, récemment diplômé d'une licence de gestion et qui s'est tourné vers la mission locale,

donne à voir ce cas de figure. Pour des raisons de délai l'empêchant de s'inscrire dans un master en alternance, il arrive à la mission locale afin de « ne pas rester inactif ». Finalement, au bout de trois mois d'inscription en CEJ, il change de projet et trouve un emploi d'opérateur de production FRET à la SNCF. Ce jeune, qui habite toujours chez ses parents, n'avait pas de « freins périphériques » importants. Contrairement à d'autres jeunes, il n'a pas besoin, par exemple, de cet argent pour payer un loyer, des dettes ou aider ses parents. Il arrive ainsi à « mettre un peu d'argent de côté ». Comment rendre compte du fait que malgré cette absence de « freins périphériques », ce jeune homme ne soit pas inscrit à France Travail ? Il semble que c'est son absence d'expérience professionnelle antérieure, tout comme le fait qu'il ait la volonté de ne pas être inactif (faire des ateliers, chercher des formations, etc.) et qu'il ait suivi les conseils de ses proches plus enclins à l'orienter vers la mission locale, qui explique le fait qu'il se soit dirigé vers cet opérateur.

> « Q : Comment ça se fait que tu arrives à la mission locale ? Tu connaissais déjà ? Quelqu'un t'en avait parlé ?
>
> R : Oui, en fait, c'est des gens de ma famille qui m'avaient conseillé de m'inscrire. Parce que comme ils voyaient que je ne trouvais pas d'alternance et d'emploi, ils m'ont dit d'être le plus actif possible, de chercher des conseils là où je pouvais en trouver. […]
>
> Q : Quand tu es venu à la mission locale, est-ce qu'il y avait aussi l'idée, on t'avait conseillé d'aller à Pôle emploi ? Ou c'était seulement la mission locale ?
>
> R : En fait, on m'a dit que je pouvais m'inscrire à Pôle emploi. Mais l'alternance que je voulais faire, en fait, les offres, elles n'étaient pas sur Pôle emploi. C'était surtout les sites... L'université, elle avait un site où il y avait les offres qui étaient référencées. Donc, j'ai utilisé ça. Et j'ai aussi utilisé LinkedIn aussi. Mais je ne m'étais pas encore inscrit à Pôle emploi.
>
> Q : Ok. Ok. Et donc, pour toi, ça semblait plus simple de venir ici, c'est ça ?
>
> R : Oui, parce que c'était vraiment...Comme c'était focalisé sur les jeunes. Je crois que c'était entre 16 et 25 ans, je crois. Je me suis dit que c'était plus adapté à ma situation. Parce que ça permettait aussi de voir des formations, de faire des ateliers aussi, des choses comme ça. C'était plus adapté à ma situation en tant que jeune aussi, de l'aller à la mission locale d'abord, plus qu'à Pôle emploi. Parce que Pôle emploi, c'est vrai que je ne connaissais pas. »
>
> (Entretien avec un jeune CEJ, 22 ans, ML, diplômé d'une Licence de gestion, signature de contrat en cours avec la SNCF)

Dans une autre mission locale, les jeunes sont qualifiés de « NEET » ou « Non NEET », ce qui implique que des jeunes ne disposant pas de « freins périphériques » aux yeux des conseillères ou conseillers peuvent être suivis dans le cadre du CEJ. Cette qualification loin de rester informelle a été instituée dans les formulaires que les agents doivent renseigner au sujet des jeunes qui se présentent dans leurs locaux (Figure 9).

***Figure 9. NEET ou non NEET dans une mission locale***




### *2.3. Tous les jeunes suivis par le porteur associatif « en rupture » ?*

En ce qui concerne les jeunes inscrits dans le cadre du dispositif CEJ-JR, nous pouvons signaler que le même phénomène se produit. Alors que nous sommes censés trouver des jeunes « en rupture » totale avec les institutions, disposant de multiples « freins périphériques » et donc très éloignés de l'emploi, nous avons des cas de figure à nuancer. Disposant de peu d'éléments sur ces jeunes – trois dans notre corpus au total –, nous citerons ici des salariés du porteur de projet associatif qui les co-accompagnent avec la mission locale. Ces éducateurs spécialisés parlent d'un jeune qui se caractérise par un certain nombre de difficultés (logement précaire, problème d'irrégularité administrative en cours de résolution) mais qui, sous d'autres aspects, est proche du marché du travail (diplômé du baccalauréat, plusieurs stages à son profit). Donnons à lire leurs deux points de vue sur le jeune en question. Ils montrent aussi bien la légitimité de son inclusion dans le dispositif CEJ-JR que son décalage par rapport à celui-ci.

> « Pour moi [ce jeune] n'est pas du tout en rupture et pourtant il est chez nous. Lui, il avait juste un problème de papiers [titre de séjour] qui est en train de se régler. Mais sinon, il a un bac, il explore le monde du travail avec des stages, il a l'argent du CEJ, un appart', on va dire qu'il n'a pas de grosses difficultés » (Entretien avec un éducateur spécialisé, CEJ, porteur de projet associatif)

> « Ah si, [ce jeune] est en rupture pour moi, il a quitté la Turquie, donc il a migré. Il n'a pas plus eu de logement au bout de 2 mois, donc il est en hébergement d'urgence chez nous. Puis il a le problème du titre de séjour, donc il ne peut pas travailler sans ce titre de séjour. » (Entretien avec une éducatrice spécialisée, CEJ, porteur de projet associatif)

Le premier éducateur cité semble dire que ce jeune aurait pu être suivi par la mission locale dans le cadre du CEJ standard puisqu'il « n'a pas de grosses difficultés ». La seconde éducatrice n'est pas du même avis parce que le jeune a des problèmes liés au logement et à son titre de séjour qui l'empêchent de travailler légalement. Ces discordances provenant de membres d'une même équipe de porteur de projet associatif montrent *a minima* la difficulté à accoler une catégorisation de degré de vulnérabilité aux jeunes.

### *2.4. S'écarter du profil pour remplir les quotas*

La difficulté à filtrer « systématiquement » les jeunes entrant en CEJ peut servir d'autres intérêts. Les conseillères et conseillers ont des objectifs chiffrés qui doivent être respectés afin de bien accomplir leurs missions. Dans des agences France Travail, nous avons été informés que ces agents devaient faire entrer une soixantaine de jeunes par an dans le cadre du CEJ. Dans leur portefeuille, ils doivent également avoir idéalement une trentaine de jeunes de manière constante. Ces injonctions chiffrées agissent sur la manière dont aura lieu le recrutement des jeunes à inclure dans le dispositif. Un conseiller CEJ à France Travail nous explique qu'il élargit à certains moments les critères de sélection des jeunes afin de remplir les quotas demandés. Toutefois, il remarque que cette stratégie peut devenir compliquée par la suite dans le cas où les jeunes sélectionnés auraient des « freins périphériques » importants qui le pousseraient à les retirer au bout de quelques semaines. En effet, il arrive que des jeunes veuillent s'inscrire dans le dispositif initialement mais disparaissent par la suite.

> « À partir du moment où j'ai des objectifs chiffrés sur ce portefeuille, notamment un nombre d'entrées annuel... […] Il fallait qu'on en fasse rentrer 60 sur l'année. Donc, on est à 61 ou 62, mission accomplie. […] Mais c'est parfois un peu pesant de se dire qu'il faut absolument faire rentrer des gens. Du coup ils ne collent pas parfaitement au profil CEJ. Parfois, il faut faire rentrer parce qu'il faut faire rentrer. Et moi, derrière, je me dis : "bon, il faut que je puisse travailler avec ces personnes-là, que ça puisse suivre". Parce que moi, si on me fait rentrer des gens pour que je les sorte trois semaines après, ça ne correspond pas du tout. […] C'est pas des sujets de fâcherie, mais parfois j'en parle à mon responsable, où je râle parfois. […] Après, ce n'est pas quelqu'un qui va qui va être sur mes côtes tous les jours à me demander où j'en suis. Limite, c'est moi qui parfois reviens vers lui pour lui dire : "ça avance, on en est là". »
> (Entretien avec un conseiller, CEJ, FT)

Inversement, dans une autre agence France Travail, une conseillère considère que ces injonctions au chiffre ne l'amènent pas à bien faire son travail. Elle explique qu'elle va se retrouver à inscrire en CEJ des jeunes qui n'ont pas de difficultés. Puisqu'il faut aller vite à certains moments, elle tend à recruter des jeunes qui ont tout pour réussir leur insertion professionnelle, soit des jeunes qu'elle qualifie d'autonomes. Cela apparaît à ses yeux comme un dévoiement du dispositif qui vise tout de même à aider les jeunes avec le plus de besoins.

> « Q : En fait, on vous demande de faire intégrer le dispositif je crois, 70 jeunes, c'est ça ? Par an ?
>
> R : Oui, c'est ça. Moi, je suis en temps partiel, alors ça fait un peu moins... Donc, c'est au pro rata.
>
> Q : Et donc, j'imagine qu'il y a des moments où il faut un peu accélérer
>
> R : C'est-à-dire que sur la cible, ce qu'on prend, eh bien, on ne prend pas forcément ce qu'il faut. Vous voyez ? Ceux qui en ont le plus besoin, ou ceux qu'on devrait accompagner bien, ou ceux... Parce que moi, comme je vous dis, je prends des BAC+5 et qui touchent l'allocation chômage, donc qui n'ont pas besoin des 528 euros [de l'allocation CEJ]. Et qui sont autonomes. Mais je les prends quand même pour remplir [les quotas]. »
>
> (Entretien avec une conseillère CEJ, FT)

## CONCLUSION DU CHAPITRE 2

Ce chapitre a analysé au travers du recrutement des jeunes dans le dispositif CEJ la division du travail entre les opérateurs du service public de l'emploi – à savoir France Travail, les missions locales et, dans le cadre du « dispositif dans le dispositif » CEJ-JR, les porteurs de projet associatif. D'une part, il rend compte d'une segmentation dans les filières de recrutement. Sur le principe, plus le jeune est éloigné de l'emploi, plus il sera pris en charge par un acteur prenant en charge la globalité de son insertion sociale. En l'occurrence, France Travail s'occupe des jeunes les plus proches du monde du travail, les missions locales de ceux et celles qui ont des « freins périphériques » et les porteurs de projet associatif de celles et ceux perçus comme « en rupture ». D'autre part, ce chapitre montre les tensions des agents devant recruter les jeunes dans le cadre du CEJ. Face à une définition floue de la « vulnérabilité » et devant atteindre des objectifs chiffres en termes de jeunes inscrits, ces conseillères et conseillers ont la possibilité de servir (ou pas) de leur « pouvoir discrétionnaire » pour faire des entorses à la règle de leurs institutions de rattachement. De cette manière, les jeunes qui se retrouvent inscrits au CEJ dérogent pour certains aux prototypes de publics cibles des opérateurs.

# CHAPITRE 3

# LA MISE EN ŒUVRE D'UN « SUIVI INTENSIF » ET LES CONTOURNEMENTS DES INJONCTIONS INSTITUTIONNELLES

## INTRODUCTION DU CHAPITRE 3

Après avoir compris la genèse du CEJ (Chapitre 1) et la manière par laquelle les institutions chargées du dispositif y inscrivent les jeunes (Chapitre 2), nous allons interroger directement la mise en œuvre du « suivi intensif » qui est prévu par celui-ci. L'attention sera portée à la rencontre, aux interactions, entre les conseillères ou conseillers et les jeunes. La perspective d'une étude sur la mise en œuvre « par le bas » du dispositif – perspective aujourd'hui plébiscitée dans les travaux de sciences sociales – est celle que nous emprunterons dans ce troisième chapitre. Elle poursuit, par ailleurs, l'approche que nous avons déjà commencé à adopter dans la dernière partie du chapitre précédent, à savoir l'entrée par les *street-level bureaucrats* (Lipsky, 1980) du service public de l'emploi.

Dans *Street-Level Bureaucracy*, le politiste américain Michael Lipsky s'intéresse aux agents publics (policiers, instituteurs, travailleurs sociaux, etc.) qui interagissent avec les citoyens dans leur travail quotidien. L'auteur montre que ces derniers détiennent un fort « pouvoir discrétionnaire » dans l'attribution des bénéfices et des sanctions propres à leurs institutions. Lipsky postule l'existence d'un paradoxe chez tous ces agents publics subalternes. D'un côté, leur travail est souvent très fortement règlementé pour atteindre les objectifs de l'action publique. De l'autre côté, ce travail a besoin d'improvisation et de réactivité vis-à-vis des situations individuelles de leurs « destinataires finaux » (Sarfati, 2017). En ce qui concerne le cas du dispositif CEJ, nous savons que le « suivi intensif » constitue une norme importante que les conseillères et conseillers doivent appliquer à l'égard des jeunes. Or, un certain flou entoure – depuis sa conception dans les hautes sphères de l'État (Chapitre 1) – l'intensité du suivi, imaginé comme se situant entre 15 et 20 heures d'activité par semaine.

Comment cet accompagnement censé être « intensif » se met en œuvre ? Qu'est-ce que le flou qui l'entoure provoque comme « improvisation » ou « réactivité » du côté des agents subalternes, ici les conseillères et conseillers CEJ ? Quels enjeux ce suivi pose aux autres personnes impliquées dans la concrétisation du « suivi intensif », à savoir les responsables d'agence France Travail ou de mission locale et les jeunes ?

En ce sens, pour chacun des types d'actrices et acteurs impliqués dans la mise en œuvre du CEJ, nous questionnerons ce que ce dispositif fait à leurs pratiques. Tout d'abord, nous verrons que les responsables des agences ou des missions locales sont très attentifs aux objectifs chiffrés mesurant le travail d'accompagnement (en termes de jeunes suivis de manière constante, annuelle, de sorties « positives », etc.) (1). Par la suite, nous constaterons que ces objectifs provoquent une certaine pression chez les conseillères et conseillers (2). Enfin, nous montrerons que l'accompagnement « intensif » à l'égard des jeunes – dont la norme implique pour eux et elles d'attester d'un nombre plus ou moins déterminé d'heures d'activité par semaine – fait l'objet de formes d'adaptation lors de sa concrétisation (3).

## 1. LA DIRECTION ATTENTIVE AUX OBJECTIFS CHIFFRÉS DU CEJ

De manière générale, les directions et les responsables des agences France Travail et des missions locales restent très attentifs au respect des objectifs chiffrés qu'implique leur participation au programme CEJ. Comme nous avons pu l'observer, ces personnes suivent de manière très régulière les chiffres d'entrées des jeunes, leur nombre dans chaque portefeuille des conseillères et conseillers, le

nombre d'heures d'activité réalisées, leurs taux de sorties « positives », de sorties « négatives » ou encore le nombre d'abandons en cours de route du dispositif. Derrière cette attention pour les chiffres de leurs agences (1.1.) ou missions locales (1.2.) se loge le suivi d'un échelon supérieur (par exemple, la direction régionale, voire nationale, pour les agences France Travail) ou encore, pour tous les opérateurs, les engagements auprès du Fonds social européen qui finance en partie le dispositif CEJ.

De manière conceptuelle, les données chiffrées peuvent être comprises comme des instruments d'action publique. Un instrument est « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 13). L'usage de ces indicateurs en vue d'objectiver un problème public et les réponses qui lui sont apportées, est traversé par une ambivalence. Cette attention à l'objectivation par des chiffres peut être une invite à s'en prendre aux chiffres et non pas au problème en lui-même (Neveu, 2015). Les chiffres peuvent devenir une fin en soi lorsque les acteurs et actrices se focalisent sur eux. Par rapport au CEJ, nous verrons que cette importance accordée aux données chiffrées par les responsables des agences France Travail ou des missions locales a des conséquences sur les autres individus concernés par la mise en œuvre du dispositif.

À ce sujet, précisons d'emblée que l'attention portée aux données chiffrées semble moins présente chez les porteurs de projet associatif dans le cadre du dispositif CEJ « Jeunes en rupture » (JR) (1.3). Certainement parce que ces associations suivent uniquement quelques jeunes – en comparaison aux plusieurs dizaines de jeunes suivis par les missions locales et les agences France Travail dans le cadre du CEJ – et parce que leur travail dans le « dispositif dans le dispositif » CEJ-JR est très récent. De même, les logiques du nouveau management public (Bezes, 2009) sont plus présentes dans des administrations ou les institutions comme France Travail, par exemple, que dans le monde associatif – même si, bien entendu, elles existent et s'accentuent (Cottin-Marx, 2019).

### *1.1. Un suivi intensif des chiffres à la direction des agences France Travail*

Les entretiens avec les responsables des agences France Travail donnent à voir la grande attention que ceux-ci et celles-ci accordent aux données chiffrées au sujet du dispositif CEJ. Chaque agence doit arriver à atteindre des objectifs préétablis pour leur fonctionnement. En entretien, un cadre de direction d'agence rend compte des trois objectifs chiffrés qui guident le travail dans son agence par rapport au CEJ. L'utilisation de tableaux de suivis que ce responsable d'agence consulte tous les jours témoigne de l'intérêt d'arriver à atteindre les objectifs chiffrés fixés. Son discours permet également de saisir les temporalités qui guident son encadrement des conseillères et conseillers. Par exemple, la séquence des dernières semaines avant les fêtes de fin d'année est pensée comme une période où l'inscription en CEJ est très difficile. Il faut ainsi, à ses yeux, prévoir ce type de difficulté et accélérer les inscriptions à certains moments. Ce qui semble par conséquent préoccuper ce cadre de direction d'agence est avant tout l'outil plus que le suivi en tant que tel.

> « R : Donc notre objectif, nous, annuel, est de 180 entrées [au niveau de l'agence]. Nous avons à ce jour, au 29 novembre [2023], réalisé 170 entrées. On n'a pas plus que 94%. Donc voilà, on a un train qui est suivi de très près par la direction territoriale et régionale.
>
> Q : Donc ça veut dire que d'ici la fin de l'année civile, il vous faut encore 10 entrées.
>
> R : Absolument. Et même, je vous le dis, avant le 15-18 du mois de décembre, parce qu'on sait qu'entre le 20 décembre et la fin, c'est compliqué d'intégrer des jeunes. Voilà, donc il y a ce premier objectif quantitatif, fixé par le Fonds social européen. Puisqu'il finance nos postes, et du coup, on se doit de répondre au volume d'entrées. Ensuite, nous avons deux autres axes. C'est la part, donc l'intensité. On parle d'intensité hebdomadaire avec le candidat, avec le jeune. C'est-à-dire qu'on doit... Le jeune se doit de se voir proposer, à minima, 15 heures d'activité par semaine. […] Et le troisième axe, c'est la part des demandeurs avec un entretien. La cible est fixée, *a minima*, à 50%. C'est-à-dire que, si j'ai 30 jeunes en portefeuille, c'est la

> charge. La charge maximale, normalement, d'un portefeuille CEJ, eh bien, je dois avoir au moins 15 demandeurs d'emploi qui bénéficient d'un entretien dans la semaine. »
>
> (Entretien avec le cadre de direction d'agence, FT)

Un entretien avec une autre cadre d'agence France Travail montre que des points réguliers sont faits avec la direction territoriale au sujet des divers dispositifs mis en œuvre. Comme elle le précise, le CEJ « est un des dispositifs les plus étudiés ».

> « Nous, tous les lundis, on a un point performance avec notre directeur territorial délégué. […] Et donc, notre directeur territorial délégué, celui qui nous a dérangé là, tout à l'heure [par un appel téléphonique pendant l'entretien], nous fait un point performance tous les lundis, 15 heures-16 heures. Et on aborde les entrées, les sorties pour qu'on puisse voir si on est dans le bon train de tous. » (Entretien avec une cadre de direction d'agence, FT)

Au niveau de l'agence, l'attention à la « performance » se traduit par un suivi constant – et quantifié – du travail d'accompagnement des conseillères et conseillers dans le cadre du CEJ. Un entretien avec cadre de direction d'agence France Travail d'une autre des communes étudiées rend compte de la manière par laquelle le suivi intensif des chiffres conduit les responsables à suivre de près le travail des agents de terrain. Néanmoins, du propre aveu de ce cadre de direction d'agence, il ne peut pas fixer officiellement des objectifs individuels de performance aux conseillères et conseillers.

> « Q : Est-ce qu'il y a des objectifs de performance ?
>
> R : Alors oui. Alors, elles ne sont pas formulées comme ça. Pourquoi ? Parce que la convention collective de Pôle emploi ne fixe pas d'objectif individuel au conseiller, seulement aux cadres. Moi, j'ai des objectifs individuels.
>
> Q : Ah oui ? R : Ah oui, sur la performance de l'agence. Mais un conseiller, je ne peux pas, dans ses entretiens d'évaluation, lui dire voilà, tu vas réaliser 30… Impossible. Et on a des outils de suivi qui permettent de voir l'avancée de l'entrée en portefeuille. Donc là, par exemple, actuellement, [untel], il lui reste à intégrer 6 jeunes pour la fin de l'année pour être à la cible des 60 demandeurs d'emploi intégrés [au CEJ]. »
>
> (Entretien avec un cadre de direction d'agence, FT)

Il y a donc un fort intérêt porté aux données chiffrées au sujet du CEJ de la part des responsables d'agence France Travail. Cette attention trouve son origine dans le mode de financement du dispositif provenant en grande partie d'un financement européen, le Fonds social européen. Le suivi des chiffres – voire des performances – sera effectué à plusieurs niveaux : direction nationale, direction territoriale, direction d'agence. La chaîne du suivi se poursuit jusqu'arriver à la conseillère ou au conseiller qui doit lui-même tenir les engagements chiffrés de l'agence (par exemple, le fait qu'un agent doit inscrire 60 jeunes en CEJ en un an).

### *1.2. Le CEJ, un enjeu financier pour la mission locale ?*

En ce qui concerne les missions locales, l'atteinte des objectifs chiffrés constitue également un souci pour leurs directeurs et directrices. Comme ces responsables nous l'expliquent lors des entretiens avec eux et elles, l'importance des financements reçus en raison de la participation au dispositif CEJ par le FSE ou d'autres institutions publiques les pousse à être attentifs au respect des objectifs chiffrés fixés en amont voire à les dépasser. Lors d'un entretien, une cadre de direction de mission locale nous explique que le nombre d'inscriptions en CEJ détermine le montant des enveloppes de l'État et des autres financeurs. Son discours montre, par ailleurs, son suivi constant du nombre de jeunes inscrits. Avoir cette vision lui donne la possibilité de se rendre compte de son éloignement ou, au contraire, de son rapprochement vis-à-vis des objectifs à atteindre.

> « Donc, on part du principe qu'un jeune qui signerait un CEJ à la mission locale, la mission locale percevrait 1775 euros. […] Notre objectif, il était de 256 jeunes. Donc, de janvier 2023

> à septembre 2023, sur 9 mois, sur les 2/3 de l'année, voilà, on a 221 jeunes. […] Donc, si on continue sur ce rythme-là, ça signifierait qu'au 31 décembre on sera à 305 jeunes en CEJ. » (Entretien avec une cadre de direction, ML)

Dans une autre mission locale, un cadre de direction témoigne de son intérêt pour ces instruments d'action publique – ici des outils informatiques – qui lui permettent d'appréhender en temps réel les données chiffrées concernant le CEJ et de savoir si les objectifs de l'agence sont (ou pas) en bonne voie d'être atteints. Ce responsable ne justifie pas cette attention en fonction des ressources financières que reçoit la mission locale par sa participation à la mise en œuvre du CEJ. Sa justification réside dans le fait qu'atteindre les objectifs fixés en amont équivaut à lutter contre la pauvreté. Donnons-lui la parole afin qu'il expose son point de vue à ce sujet.

> « Sur le plan managérial, on a un certain nombre d'outils, tels que le nombre de jeunes ayant intégré le CEJ par conseiller, le nombre de jeunes suivis toutes les semaines. C'est-à-dire qu'on doit vérifier. Si on respecte nos objectifs d'entrée, c'est qu'on permet au plus grand nombre d'y accéder. Je suis sur un territoire où j'ai huit quartiers politiques de la ville. Dans certains quartiers, j'arrive jusqu'à 50% de la population non-imposable, et j'ai des données exogènes qui me laissent penser que, particulièrement sur mon territoire, le CEJ est une réponse, pas simplement pour les jeunes, mais pour les foyers dans lesquels vivent ces jeunes, parce qu'on le sait très bien, plus le foyer est pauvre, plus une partie des revenus, ou en tout cas des ressources financières d'un jeune, ne concerne pas uniquement comme s'il était dans un foyer très aisé de l'argent de poche, mais constitue d'un soutien dans la vie du foyer. » (Entretien avec un cadre de direction, ML)

Quelle que soit la justification mobilisée par ces responsables de mission locale, ceux-ci et celles-ci prêtent une forte importance aux chiffres concernant le CEJ et notamment aux « entrées » de jeunes dans le dispositif. Tout comme les directions d'agence France Travail, elles et ils suivent le cours des chiffres d'entrées, de sorties, de nombre d'accompagnements par conseillère ou conseiller, etc. Ces responsables identifient ainsi, par exemple, s'il faut accélérer ou garder le même rythme dans les entrées de jeunes en CEJ selon les périodes de l'année. Est-ce que cela est également le cas des porteurs de projet associatifs travaillent en collaboration avec les missions locales dans le cadre du dispositif CEJ-JR ?

### *1.3. Atteindre les objectifs chiffrés, pas une priorité pour l'association porteuse CEJ-JR*

Du côté des associations porteuses de projet CEJ-JR, des objectifs chiffrés – notamment par rapport au nombre d'intégrations – sont également bien demandés. Toutefois, l'entretien effectué avec une directrice d'association participant au dispositif nous montre que cet engagement à l'égard des objectifs chiffrés à atteindre est moins fort que pour les directions d'agence France Travail ou des missions locales. La directrice voudrait bien arriver aux objectifs fixés mais elle sait qu'elle ne pourra pas le faire en raison de la difficulté à « capter les jeunes » pouvant être inscrits au CEJ-JR dans les milieux ruraux.

> « Alors nous, on s'est très, très vite rendu compte qu'on n'allait pas atteindre le quota de signature CEJ. […] Parce que le plus compliqué, et c'est l'une de nos missions, c'est de capter les jeunes qui sont dans les villages aux alentours […]. Et là comment on fait ? […] Si le quota n'est pas atteint, ce n'est pas grave, c'est ce que j'ai dit à l'équipe [d'éducateurs], qu'on appelle d'ailleurs "éducateurs de ruralités" dans le cadre d'un CEJ. Parce que si on sait ce qu'est un éducateur de rue en milieu urbain, en ruralité, ça fait bien longtemps qu'on n'a pas vu d'éducateurs. Mais donc il faut les capter ces jeunes et c'est pas simple du tout. Donc tant pis pour les quotas, essayons déjà de les trouver ces jeunes, c'est ce que j'ai dit à l'équipe. » (Entretien avec la directrice d'une association porteuse de projet CEJ-JR)

Ce positionnement vis-à-vis des objectifs à atteindre – « les quotas » dans le discours de cette directrice – est possible pour diverses raisons. D'une part, le dispositif CEJ-JR est récent : les associations peuvent avancer qu'elles découvrent le dispositif et donc que les chiffres fixés en amont ne correspondent pas à la réalité du terrain. D'autre part, contrairement aux agences France Travail et les missions locales, les associations porteuses de CEJ-JR ne sont pas nécessairement des spécialistes ni du public jeune ni de l'insertion professionnelle. Leurs responsables peuvent ainsi se sentir moins contraints à respecter les objectifs chiffrés prévus concernant la mise en œuvre du dispositif. Tous ces éléments nous permettent de saisir le rapport aux objectifs chiffrés au niveau des responsables des structures étudiées. Quel est le rapport qu'entretiennent les conseillères et conseillers vis-à-vis de ces objectifs ?

## 2. UN TRAVAIL SOUS PRESSION POUR LES CONSEILLÈRES ET CONSEILLERS

Dans le cadre de ce suivi continu et chiffré de la part de leurs hiérarchies, les conseillères et conseillers qui mettent en œuvre le CEJ dans les agences France Travail et les missions locales ont, de manière générale, intégré dans leurs esprits et leur fonctionnement quotidien l'importance de tenir leurs objectifs. Le rapport à ce suivi varie selon les trajectoires sociales des conseillères et conseillers – puisque les agents de l'État (ici au sens large) ne sont pas interchangeables (Laurens et Serre, 2016) –, mais également selon les territoires étudiés et les configurations institutionnelles dans lesquelles elles et ils travaillent.

Dans certains cas, cette pression des chiffres n'est pas mal vécue. Elle fait l'objet d'un ajustement de leurs pratiques en vue de faire correspondre leur travail aux attentes de leur institution. Dans d'autres cas, ce suivi chiffré et continu exerce une pression pouvant mener jusqu'à une certaine souffrance professionnelle. Dans tous les cas, ce sentiment d'être submergé par des tâches d'accompagnement et administratives à réaliser (s'entretenir avec les jeunes CEJ régulièrement, établir leur suivi hebdomadaire d'activité, remplir les tableaux et fichiers électroniques qui permettront à leurs supérieurs de suivre leur travail, etc.) est compensé par diverses manières d'organisation qui leur permettent malgré tout de mener leur travail sans se renier complétement.

En outre, il convient de rappeler un élément organisationnel important pour appréhender la mise en place du programme CEJ dans les diverses institutions étudiées. À France Travail, quelques conseillères et conseillers – 3-4 selon les sites – sont dédiés au dispositif. Contrairement à leurs collègues qui suivent chacun ou chacune plusieurs centaines de demandeurs d'emploi, les professionnelles et professionnels qui se consacrent au CEJ n'en accompagnent que 60-70 jeunes par an – et 30 jeunes doivent être présents de manière constante dans leur portefeuille. Toutefois, un paradoxe émerge : alors que les conseillères et conseillers chargées du CEJ n'ont en quelque sorte qu'un « petit portefeuille » par rapport à leurs autres collègues d'agence France Travail, elles et ils ont l'impression de beaucoup travailler. Le caractère de « suivi intensif » du programme y est pour beaucoup. Le fonctionnement est différent dans les missions locales où tout conseiller ou conseillère dispose d'un portefeuille générique qui inclut seulement quelques jeunes CEJ. De cette manière, ces jeunes qui doivent être suivis de manière intense se diluent dans une activité plus générale d'accompagnement que les professionnels et professionnelles de mission locale peuvent manier davantage.

Après avoir vu comment le suivi chiffré du travail d'accompagnement et l'obligation au résultat constituent des injonctions qui tombent sur les conseillères et conseillers (2.1), nous verrons comment ces derniers se positionnent vis-à-vis de l'obligation de résultats (2.2) qui peut aller jusqu'à causer des insatisfactions professionnelles (2.3). Enfin, nous constaterons que cette pression n'est pas ressentie parmi les membres de l'association porteuse de projet CEJ-JR de notre corpus (2.4).

### *2.1. Suivi chiffré du travail et injonction au résultat*

De manière générale, aussi bien les conseillères et conseillers CEJ des agences France Travail que des missions locales, ont intégré le fait qu'elles et ils sont suivis par leur hiérarchie en ce qui a trait à « l'obligation de résultat ». Cette expression utilisée par un conseiller CEJ de France Travail rend compte de l'attention qui est portée au nombre d'inscriptions de jeunes dans le dispositif et à leurs types de sortie (« positive », « négative », « abandon », etc.). Sans qu'un classement officiel de conseillers et conseillères existe selon leur rendement, ce conseiller en a établi un. Il a ainsi intériorisé cette injonction à la performance guidée par le suivi quantitatif de son travail. Issu d'une formation en Diplôme universitaire technologique (DUT) en techniques de commercialisation, il a travaillé auparavant dans le secteur bancaire où les « obligations de moyens et de résultats » sont monnaie courante. Laissons-le expliquer lui-même sa manière de voir les choses :

> « L'obligation de résultat, par définition, elle vient avec ce portefeuille là puisqu'il faut que j'en rentre tant par an. […] Je regarde régulièrement mon taux de sorties positives. […] voilà, un jeune qui a passé 6 mois/1 an dans le portefeuille qui sort avec rien, c'est négatif. Un jeune qui ressort avec un contrat, formation ou avec un diplôme, etc. C'est positif. La dernière fois que j'ai regardé, sur l'année, on était à 35% de positif. C'est plutôt pas mal. […] Ça fait un peu plus d'un jeune sur 3 avec une solution, sachant que les plus élevés sur le sud du département, dans ma dans ma ligue on va dire, on est à 40-42 %. Moi je suis 3e-4e. […] C'est pas qu'il y a un classement mais je regarde par rapport aux autres où je me situe. » (Entretien avec un conseiller CEJ, FT)

Du côté des missions locales, les objectifs chiffrés à atteindre sont également présents dans les esprits des conseillères et conseillers. Une conseillère de mission locale explique ainsi comment à quelques semaines de la fin de l'année, il y a eu une prise de conscience sur le nombre de jeunes qui restent à inscrire dans le dispositif et la manière dont ces inscriptions seront réparties entre les conseillères et conseillers afin d'atteindre cet objectif.

> « Du coup, là, on sait par exemple que, à aujourd'hui, il nous resterait 17 jeunes à rentrer avant fin décembre donc on sait que c'est à peu près deux jeunes par conseiller. On le sait. » (Entretien avec une conseillère, ML)

L'injonction au résultat est par conséquent intégrée par les conseillères et conseillers dans leur travail quotidien. Cependant, le rapport qu'elles et ils entretiennent avec cette norme n'est pas le même pour toutes et tous.

### *2.2. Une injonction gérée différemment*

Devant cette injonction à l'obligation de résultats, différents positionnements peuvent (co)exister. D'après un conseiller CEJ travaillant dans une agence France Travail – et qui a été auparavant conseiller généraliste –, le portefeuille de demandeurs d'emploi qu'il a dans le dispositif est moins conséquent que celui qu'il avait auparavant. Le portefeuille CEJ est donc à ses yeux « plus gérable ».

> « Le CEJ, j'ai re-signé pour une 2e année à partir du 1er janvier [2024]. Entre un portefeuille de plus de 200 personnes… Si on compte tout le monde, oui, c'est beaucoup plus en fait… Et là, où j'ai un portefeuille CEJ de 40-41 personnes. C'est deux façons de procéder en fait. J'ai un planning qui est plus light, mais il est soutenu. […] Disons que la taille du portefeuille [CEJ] est plus gérable. » (Entretien avec un conseiller CEJ, FT)

À l'inverse, dans une autre agence France Travail, l'injonction au résultat peut constituer une situation difficile à gérer pour les conseillères et conseillers. Une conseillère nous semble très représentative de ce cas de figure. Diplômée en Brevet de technicien supérieur (BTS) de secrétariat, celle-ci a connu plusieurs reconversions au fil de sa carrière. Son dernier emploi avant d'arriver à France Travail, où elle occupait le poste de responsable logistique dans l'agroalimentaire, s'est terminé lorsqu'elle a fait un burnout. Elle a voulu justement changer de métier et travaille auprès des jeunes a constitué une promesse à ses yeux. Cependant, elle se rend compte que la pression des résultats est également très forte à France Travail.

> « Q : Alors, est-ce que vous avez quelque chose, justement, à faire remonter ?
>
> R : Si vous pouvez [la hiérarchie] arrêter de nous mettre une pression de dingo que sur nous. Franchement, on ne porte pas tout le poids de l'agence […] à nous trois. Non, il faut arrêter. Là, vraiment, ce n'est plus possible. Là, vraiment, s'il y avait quelque chose...améliorer, c'est vraiment... Mais laissez-nous tranquille. Faites-nous confiance. On avance comme on avance. On le fait. Et voilà. […] Vous voyez ce que je veux dire ? Ça, c'est vraiment le truc qui...c'est un petit peu pénible. D'ailleurs, je vois que ma collègue qui n'est pas là, qui est en maladie depuis un mois, elle était très fragile là-dessus. Elle était à bout, quoi. En plus, quand on est plus jeune, c'est plus dur de prendre du recul. […] Elle avait du mal à le vivre. Je peux comprendre. La pression des objectifs, c'est ça. » (Entretien avec une conseillère CEJ, FT)

Cette gestion différenciée dépend donc des propriétés sociales des conseillères et conseillers, mais aussi des formes d'organisations propres aux institutions. L'augmentation du travail administratif qu'implique la quête du chiffre peut créer des insatisfactions professionnelles.

### *2.3. Augmentation du travail administratif et insatisfactions*

La quête du chiffre peut produire du mal-être au travail. Lors de nos entretiens aussi bien avec des conseillères et conseillers de France Travail que de mission locale, nous avons pu saisir les effets négatifs de cette injonction aux résultats chiffrés. Une conseillère qui a travaillé dans deux missions locales différentes nous raconte comment cette logique très marquée dans son ancienne structure a conduit des conseillères à manifester leur fatigue (plaintes, arrêts maladie, etc.).

> « J'ai vu aussi des personnes...Pas en burn-out, mais...Voilà, fatiguées. On va dire ça. Très, très fatiguées depuis le CEJ. La part de la charge administrative, je pense, c'est plus ce que je vous disais. C'est-à-dire que...Pour les gens qui ont choisi ce métier il y a dix ans, c'était pas le même métier. C'était pas la même chose. » (Entretien avec une conseillère, ML)

Les objectifs chiffrés se matérialisent chez les conseillères et conseillers par un travail administratif plus important. Le fait de passer du temps à remplir des tableaux qui serviront à informer leurs supérieurs hiérarchiques sur leur travail concernant le CEJ empêche à leurs yeux de mener sur ce temps-là un travail d'accompagnement avec les jeunes. Plus encore, l'augmentation du travail administratif et de l'importance accordée aux objectifs chiffres à atteindre crée une perte de sens au travail. Une conseillère CEJ dans une agence France Travail nous explique sa déception par rapport à ce dispositif. Elle oppose les objectifs de la direction (arriver aux chiffres fixés en amont) à celui des conseillères et conseillers (l'individu). Elle décrit la manière dont le non-respect de la performance par les agents CEJ de son agence provoque un rappel à l'ordre de la part de leurs supérieurs hiérarchiques.

> « Enfin, ce que je trouve dans le dispositif CEJ, c'est un peu la perte de sens. Parce que moi, j'ai toujours été super investie auprès des gens. […] Les objectifs de la direction, ce ne sont pas les mêmes que les nôtres. Parce que nous, c'est l'individu, puis eux, c'est...Parce qu'eux, ils voient aussi les chiffres des participations à des prestations. Ah, ben, bien sûr. Les chiffres des participations, ben, il y a une commande... Je ne sais pas, le directeur s'engage à faire tant de prestations parce qu'on paye les prestataires, enfin, bon, encore, voilà, par mois, par an. Et si on ne les a pas faites, ben, c'est les conseillers qui se font engueuler. » (Entretien avec une conseillère CEJ, FT)

L'importance accordée aux chiffres à atteindre au sujet du CEJ par les agences France Travail ou les missions locales se répercute sur le travail administratif des conseillères et conseillers. Celles-ci et ceux-ci ressentent une surcharge de travail mais aussi une perte de sens dans leur travail. Cela tranche avec l'absence de pression que ressentent les éducateurs et éducatrices de l'association porteuse de projet CEJ-JR de notre corpus.

### *2.4. Une situation exceptionnelle : l'absence de pression en CEJ-JR*

Les responsables d'associations porteuses de projet CEJ-JR savent que leur association ne pourra pas remplir les objectifs chiffrés fixés en amont. En partant de ce constat, ces responsables ne suivent pas avec la même attention les chiffres d'inscription en CEJ que les directeurs et directrices de mission locale ou d'agence France Travail. Cette situation se traduit par une absence de pression à l'égard des éducateurs et éducatrices de l'association qui ont le rôle d'inscrire des jeunes « en rupture » dans le dispositif. Aux yeux de ces professionnelles et professionnels, ce qui prime c'est la recherche de la « qualité » de l'accompagnement plutôt que la « quantité » de jeunes à accompagner. Citons le propos d'une éducatrice appartenant à une association porteuse de projet CEJ-JR :

> « Le directeur nous a dit : "ne cherchez pas la quantité mais la qualité", donc on n'a pas de pression pour le CEJ au niveau des quotas". » (Entretien avec une éducatrice, association porteuse de projet CEJ-JR)

En somme, nous constatons une pression qui s'exerce surtout auprès des conseillères et conseillers des agences France Travail et des missions locales. Celle-ci peut néanmoins être ressentie davantage dans certains contextes institutionnels et gérée différemment selon les trajectoires sociales de ces professionnelles et professionnels.

## 3. UN SUIVI DE 15-20 HEURES AJUSTÉ AU DEGRÉ DE « VULNÉRABILITÉ » ?

De manière générale, nous avons pu constater que le suivi intensif de l'activité des jeunes en CEJ (ceux-ci doivent attester d'une activité située entre 15 et 20 heures par semaine) se matérialise par des pratiques différenciées selon les conseillères et conseillers et surtout en fonction du degré de « vulnérabilité » des jeunes accompagnés. Si le suivi en question est parfois assimilé à une surcharge de travail par les conseillères et conseillers, ces derniers sont en mesure de l'organiser à leur manière (par exemple : ne pas faire un suivi hebdomadaire, mais toutes les deux semaines ; ne pas nécessairement programmer des rendez-vous en présentiel avec les jeunes, mais des appels téléphoniques voire des échanges par mail ou par messages via l'application CEJ). En règle générale, les conseillères et conseillers sont assez compréhensifs vis-à-vis des jeunes accompagnés. Lorsque les jeunes font preuve d'une « bonne volonté » d'insertion (Duvoux, 2009), leur suivi sera souple. Les règles concernant l'intensité de l'activité font ainsi l'objet d'ajustements de la part des jeunes mais aussi des conseillères et conseillers (3.1). Le terreau sur lequel s'ancre la mise en œuvre du CEJ est la confiance établie entre les uns et les autres (3.2). Cependant, les conseillères et conseillers deviennent plus regardants concernant le suivi des 15 à 20 heures d'activité lorsque les jeunes ne donnent plus de nouvelles, ne répondent plus au téléphone, ne justifient pas leurs activités. Dans ces cas-là, les jeunes sont davantage contrôlés. Elles et ils font l'objet d'une procédure d'avertissement pouvant aller jusqu'à leur sortie du programme (3.3).

### *3.1. Une « fiction administrative » à ajuster dans l'interaction*

Comme nous l'avons vu dans le Chapitre 1, il n'y a pas de réelle justification à l'instauration d'une demande d'activité pour les jeunes CEJ située entre 15 et 20 heures par semaine. Les décideurs publics se sont inspirés de ce qui était fait dans un autre pays, à savoir le Danemark, à l'égard des jeunes NEETs. Le travail d'enquête montre que, dans sa concrétisation, cette mesure est la plupart du temps ajustée à la situation du jeune. D'une part, le temps imparti pour effectuer l'accompagnement du jeune est contraint par d'autres activités administratives (notamment, le remplissage de tableaux de suivi pour l'agence France Travail ou la mission locale). Par conséquent, le contrôle devant être fait par les conseillères ou conseillers, chaque semaine, des heures d'activité effectués par les destinataires finaux du CEJ, semble difficile à mettre en œuvre. D'autre part, en tant que *street-level bureaucrats* (Lipsky, 1980), les conseillères et conseillers se retrouvent face à des situations de jeunes différentes. Elles et ils s'ajustent ainsi, dans la mesure du possible, aux diverses circonstances dans lesquelles se trouvent leurs publics. Pour le dire en un mot, les conseillères et conseillers font usage de leur

« pouvoir discrétionnaire » (Spire, 2008), soit la marge de manœuvre qui leur est laissée pour adapter les règles aux cas singuliers.

> « J'adapte à la situation du jeune. 15-20h, ça peut faire beaucoup d'un coup pour un jeune qui n'a pas été contact du monde du travail depuis longtemps. Pour [ce jeune], j'y suis allée doucement, en commençant par quelques heures seulement la première semaine, puis progressivement j'ai augmenté le nombre d'heures. Avec lui, ça ne pouvait se faire que progressivement. » (Extrait de journal de terrain : une conseillère ML suite à l'entretien avec un jeune CEJ)

L'adaptation au cas singulier de la norme des 15 à 20 heures d'activité par semaine montre que ce montant d'heures est, à notre sens, ce que nous pourrions appeler une « fiction administrative ». Cette norme n'existe que comme mot d'ordre utilisé par les membres de l'administration pour exiger une contrepartie aux jeunes. Cela donne, par ailleurs, un étalon de mesure qui permet de déterminer si telle agence France Travail ou telle mission locale, ou bien tel conseiller ou telle conseillère, a bien fait son travail.

Dans la mise en œuvre de l'action publique, ces 15 à 20 heures d'activité sont donc maniées par les conseillères et conseillers afin de trouver un compromis entre trois éléments. D'une part, l'injonction à l'activité qu'elles et ils doivent assurer à l'égard des jeunes, d'autre part, la réalité de leurs conditions de travail (ils et elles ne peuvent pas vraiment vérifier la réalité des heures d'activité effectuée par les jeunes) et, enfin, les propriétés sociales et les situations dans lesquelles se trouvent les jeunes.

En principe, les 15 à 20 heures d'activité doivent être renseignées sur une application dédiée au suivi des jeunes CEJ par les jeunes eux-mêmes ou elles-mêmes. Au cours de notre enquête, nous n'avons trouvé que très peu de conseillères ou conseillers, voire de jeunes, qui nous ont affirmé que cette application était utilisée à cette fin. La plupart du temps l'application est utilisée comme une messagerie (à l'image de *WhatsApp*) qui permet aux jeunes d'échanger avec leur référent au sein de France Travail ou des missions locales. Elles et ils sont très contents de cette fonctionnalité. Néanmoins, presqu'aucun d'entre eux et elles ne l'utilisent pour renseigner leurs heures d'activité. Ce que nous avons pu observer c'est que ce remplissage de tableaux est réalisé lors des rendez-vous entre les jeunes et leurs conseillères ou conseillers. Une partie du rendez-vous est dédié au récit par le jeune de ce qu'il a fait au cours de la semaine qui vient de se passer – voire, ce qu'il a fait au cours du mois précédent. Dans certains cas, les jeunes font cela de mémoire et, dans d'autres, ils ou elles ramènent des feuilles ou des tableaux imprimés où ils ont pu noter leurs activités au fur et à mesure.

Comme nous l'explique une conseillère, ce remplissage constitue une activité supplémentaire mais cela lui permet de s'assurer de la bonne conformité des tableaux fabriqués. Elle se sait observée par sa hiérarchie concernant son travail du suivi des 15 à 20 heures d'activité que doivent réaliser les jeunes. Elle préfère par conséquent être sûre que les tableaux qu'elle fait remonter sont bien remplis.

> « Q : Si j'ai bien compris, [les jeunes] doivent faire des activités d'une durée de 15 à 20 heures par semaine.
>
> R : Voilà, on demande des activités.
>
> Q : Est-ce que les jeunes remplissent leurs activités sur le logiciel ?
>
> R : Très, très peu.
>
> Q : Et donc comment vous comptabilisez ces heures ?
>
> R : J'ai vu avec lui qu'il devrait faire des tâches. Je lui laisse jusqu'à notre prochain rendez-vous et c'est moi qui vais estimer dans le tableau – super tableau –, c'est moi qui vais estimer le nombre d'heures qu'il aura fait. Je préfère d'ailleurs qu'ils ne mettent pas des choses parce que des fois on a 100 heures par semaine parce qu'ils font n'importe quoi, donc je préfère qu'on définisse ensemble les tâches. […] Le pointage là-dessus se fait de manière hebdomadaire. La direction regarde les chiffres. Il faut que le jeune soit à 15 heures sinon on est en rouge. »

(Entretien avec une conseillère CEJ, FT)

L'injonction à l'activité, matérialisée dans le CEJ par la fiction administrative des 15 à 20 heures par semaine, mène les conseillères et conseillers à avoir recours à leur « pouvoir discrétionnaire » de multiples manières afin d'ajuster le respect de cette norme à la réalité du terrain – aussi bien celle de leurs conditions de travail que celle de la situation des jeunes. Il apparaît à la lecture de ces verbatim un autre élément : les heures sont la plupart du temps uniquement déclaratives. Comment comprendre que le contrôle de cet engagement intensif dans leur projet se base sur la seule parole des jeunes qui, comme l'a dit la conseillère préalablement citée, « font parfois n'importe quoi » au moment de remplir les tableaux ?

### *3.2. La confiance comme socle de la mise en œuvre du CEJ*

Partons d'un constat : les conseillères et conseillers CEJ, dans les agences France Travail comme dans les missions locales, travaillent essentiellement sur du déclaratif en ce qui concerne l'activité intensive demandée aux jeunes. En entretien, nous avons voulu nous assurer que nous avions bien compris ce fonctionnement que nous avons observé mais aussi qui transparaissait lors des discussions avec les jeunes ou avec les conseillères et conseillers. Citons un échange à ce sujet avec une conseillère CEJ travaillant dans une agence France Travail.

> « Q : Et juste une question. Donc, dans la prise en compte de l'activité du jeune, il y a du déclaratif ? C'est-à-dire que le jeune, il va dire : "j'ai envoyé ces candidatures". Ou "j'ai participé peut-être à un autre forum de manière individuelle". Et est-ce qu'il y a une vérification de ça ou pas ?
>
> R : Ça repose toujours sur des questions. Sur du déclaratif. À moins qu'il ait participé à des événements sur lesquels il a été inscrit via Pôle emploi [devenu depuis France Travail], les partenaires. Donc, à ce moment-là, effectivement, si la personne responsable de l'atelier du forum l'a validé comme inscrit ce jour-là, sa participation est effectivement active avec le nombre d'heures qui correspond, qui s'incrémente automatiquement.
>
> Q : Mais par exemple, quand le jeune, il dit "j'ai envoyé telle candidature". Est-ce qu'on lui demande de mettre la copie du mail, par exemple ? Est-ce que c'est fait ou pas ?
>
> R : Alors, ça, c'est vraiment chaque conseillère qui le gère comme elle le souhaite. »
>
> (Entretien avec une conseillère CEJ, FT)

Un autre conseiller CEJ, cette fois travaillant dans une mission locale, a pointé le paradoxe que pouvait constituer pour les jeunes eux-mêmes et elles-mêmes le fait de se savoir contrôlés uniquement par des informations déclaratives.

> « Q : Et cette question des 15 à 20 heures, est-ce que c'est simple à renseigner ?
>
> R : Alors, les jeunes peuvent avoir du mal à comprendre l'utilité aussi des fois, parce que c'est vrai que moi, par exemple, personnellement, je n'ai pas de justification. C'est-à-dire que ça reste du déclaratif. Donc les jeunes, ils te disent, "oui, mais du coup, je peux mettre n'importe quoi. De toutes façons, si vous ne vérifiez pas ou quoi que ce soit." »
>
> (Entretien avec un conseiller CEJ, ML)

Dans la majorité des cas étudiés, les conseillères et conseillers prennent en compte uniquement les déclarations des jeunes pour quantifier les 15 à 20 heures d'activité que ces derniers doivent effectuer – et cela malgré les potentiels effets pervers que cela peut provoquer. Néanmoins, cela montre que dans le travail d'accompagnement en CEJ ce qui va primer est la création d'un lien de confiance avec le jeune. Tant que les jeunes viennent aux rendez-vous, répondent aux appels ou aux messages, déclarent avoir effectué telle ou telle activité demandée, donnent à voir que leur projet de formation ou professionnel avance, etc., ils et elles font preuve d'une bonne volonté culturelle, ici liée à l'insertion

socio-professionnelle, aux yeux de leurs conseillères ou conseillers. Lorsque les jeunes font semblant d'avancer dans leurs projets, voire tout simplement disparaissent, ne donnent plus de nouvelles, etc., leurs accompagnants dans les agences France Travail ou en mission locale peuvent enclencher des procédures de sanction. Un entretien effectué avec un conseiller CEJ à France Travail rend compte de l'importance du maintien du lien de confiance entre lui et les jeunes.

> « Le planning des jeunes, c'est moi qui remplis leurs heures de A à Z. Mais moi, je ne suis pas un maniaque des 15-20h. À partir du moment où ça avance dans telle direction, qu'ils se renseignent là-dessus… Par exemple [en parlant d'une jeune] : projet infirmière, plus permis, si je vois que ça avance, je valide. […] Mais après, je veux bien jouer le jeu, mais à un moment donné, si le jeune me ment, c'est qu'il va sortir du CEJ. Il ne sera pas plus avancé. Et ben voilà, moi j'aurais échoué, mais on aura échoué tous les deux en fait. » (Entretien avec un conseiller CEJ, FT)

Le contrôle de la « fiction administrative » exigeant entre 15 à 20 heures d'activité par semaine aux jeunes est donc laissé à l'appréciation des conseillères et conseillers.

### *3.3. Entre contrôle variable et marges de manœuvre des jeunes*

En ce qui concerne les jeunes, l'attention portée à effectuer vraiment la quantité d'heures demandée varie selon leurs relations avec les conseillères et conseillers, ainsi que de leurs projets qui sont plus ou moins clairs, plus ou moins avancés et plus ou moins pris au sérieux par les uns et les autres. Dans une mission locale où une conseillère demande des justificatifs d'activité, un jeune CEJ de 16 ans, sorti de l'institution scolaire sans diplôme, avait eu quelques passe-droits au départ – certainement en raison de son jeune âge – mais se voit désormais exiger des justificatifs. Donnons-lui la parole au sujet de cette injonction à l'activité et la manière dont celle-ci s'est présentée à lui depuis son arrivée à la mission locale :

> « Le CEJ, le premier truc qui m'a attiré, c'est qu'il n'y avait pas de surcharge de travail […]. C'est vraiment 15h par semaine, moins qu'à l'école en fait. Donc, c'est pas grand-chose et c'est assez facilement réalisable avec des rendez-vous médicaux, des sorties culturelles, recherche d'un stage, tout ça. […] Bon, ça m'a quand même paru énorme de passer de rien à 15 heures, parce que ça faisait plusieurs mois que je faisais rien. […] Après, les premières fois, [ma conseillère] a été assez compréhensive sur les justificatifs. Mais là, au dernier rendez-vous, elle m'a fait comprendre que tous les justificatifs doivent être là au bon moment. » (Entretien avec un jeune CEJ, ML, 16 ans, sans diplôme)

Dans une autre mission locale, un jeune nous raconte une procédure. Si ce jeune est diplômé d'une licence et aurait voulu continuer ses études, il s'est retrouvé en mission locale en raison d'une absence d'alternance l'empêchant de commencer un master. Au moment de l'entretien, il vient de décrocher un emploi à la SNCF. Il nous raconte que sa conseillère ne lui demande pas de justification autre que sa parole. Le fait de venir aux rendez-vous, d'avoir activement cherché un emploi, semblent être des gages pour que celle-ci ne le surveille pas en dehors des moments – une fois par mois – où ils se retrouvent pour faire un point. C'est la conseillère qui comptabilise les heures d'activité à partir de ce que le jeune lui raconte.

> « Q : Comment se fait cette validation des 15-20 heures ?
>
> R : En fait, on reçoit un mail à chaque fois. À chaque fois qu'on reçoit un mail, ils nous disent qu'on vient à telle heure. Enfin, moi, je n'ai pas compté les heures, mais c'est eux qui font tout ce qui est suivi, etc. Nous, juste, on doit être là. Enfin, à chaque fois qu'ils nous demandent d'être là, en fait, on doit être là. Il faut être là. Oui, c'est ça, on doit être disponible.
>
> Q : Et par exemple, toi, tu as dû aussi dire à ta conseillère que tu étais dans un processus d'entretien avec la SNCF ?

> R : Oui, lui communiquer. En fait, je lui ai dit que je cherche, que j'étais en recherche. Et comme là, ça n'a pas encore abouti, j'attends de signer le contrat. Donc, ils nous ont dit que dès qu'on a le contrat, on doit leur envoyer. Comme ça, après, ils nous sortent du contrat d'engagement jeune. »
>
> (Entretien avec un jeune CEJ, ML, diplômé d'une licence et venant d'obtenir un emploi)

Le fait de disposer certains capitaux, notamment culturel (diplôme, compétences pour faire un CV ou savoir où chercher des offres d'emploi, etc.), mais aussi une « bonne volonté » face aux demandes des conseillères ou conseillers, donne des gages aux conseillères et conseillers sur la prise au sérieux du dispositif et sur la probabilité que la sortie du dispositif soit positive. Cela met les conseillères ou conseillers dans des « bonnes » dispositions à leur égard : ces jeunes ne seront pas ou peu contrôlés.

Nous pouvons prendre l'exemple d'une jeune fille de 23 ans inscrite en CEJ à France Travail. Diplômée d'une licence obtenue dans une École d'art publique, elle montre souvent son intérêt pour mener à bien son projet d'insertion dans le monde de l'art. Elle est accompagnée à ce sujet par sa conseillère. Dans le verbatim ci-dessous, elle s'exprime au sujet des 15 à 20 heures d'activité qui lui ont été présentées en arrivant dans le dispositif :

> « R : ça a été très clair par rapport aux 15-20 heures. [Ma conseillère] m'a dit en fait, c'est le temps que tu dois consacrer à ta recherche d'emploi par semaine pour que ça avance en fait. Si tu veux que ça avance, il faut faire ça. Si tu n'as pas envie, tu ne le feras pas et puis ça ne marchera pas quoi. Et voilà. […] Enfin, je passe 15-20 heures par semaine pour ma recherche d'emploi clairement. Mais je n'ai pas l'impression que ça me prend tant de temps que ça. Je n'ai jamais l'impression de me dire, je n'ai pas fait ça pour le CEJ. En vrai, j'ai toujours l'impression d'avoir le temps, etc. […] « La semaine dernière, j'ai passé 20 heures sur mon portfolio […]
>
> Q : Et [votre conseillère] vous demande de remplir un tableau par exemple toutes les semaines ou comment ça se passe ? C'est plus quand vous la voyez, vous lui racontez un peu ?
>
> R : Voilà. "J'ai fait ça, ça, ça." »
>
> (Entretien avec une jeune CEJ, FT)

L'adaptation par rapport à la demande des 15 à 20 heures d'activités va donc dépendre de la relation nouée entre les conseillères et conseillers et les jeunes accompagnés. La confiance apparaît comme le socle de la relation. Si elle est gagnée, le jeune ne sera que très peu contrôlé ou de manière très légère. Si elle est rompue, le jeune fera l'objet d'une surveillance plus importante pouvant aller jusqu'à son exclusion du dispositif. Les propriétés sociales des jeunes les prédisposent à avoir une bonne volonté d'inclusion ou au contraire à se trouver en décalage avec les attentes institutionnelles.

## CONCLUSION DU CHAPITRE 3

Ce chapitre a analysé les enjeux de la mise en œuvre du « suivi intensif » dans le cadre du dispositif CEJ. Ce suivi est censé demander aux jeunes un nombre d'heures d'activité à effectuer qui se situe entre 15 et 20 heures par semaine. L'injonction à l'activité va traverser l'ensemble d'acteurs et actrices qui participent à la concrétisation de l'accompagnement des jeunes. Elle se transforme en « quête du chiffre » pour les responsables des agences France Travail et des missions locales qui suivent les chiffres d'activité du CEJ : nombre d'inscriptions, sorties « positives », « négatives », etc. Cette quête n'est pas présente chez les responsables de l'association porteuse de projet CEJ-JR qui part du principe que ces objectifs chiffrés seront difficiles voire impossibles à atteindre. Leurs éducateurs et éducatrices travaillent ainsi sans avoir en tête le besoin d'atteindre des « quotas ».

Dans les missions locales et agences France Travail, la volonté d'arriver à atteindre les objectifs chiffrés fixés en amont les pousse à orienter l'activité de leurs conseillères et conseillers à cette fin. Une

pression concernant la « performance » est ainsi ressentie par ces professionnelles et professionnels. Selon les configurations institutionnelles et leurs diverses trajectoires sociales, elles et eux pourront gérer plus ou moins bien cette pression. Enfin, le « suivi intensif » sera ajusté dans le cadre de la relation qui sera établie entre le jeune et son conseiller ou sa conseillère. L'injonction à l'activité deviendra plus ou moins forte en fonction du degré de confiance qui aura été créé entre elles et eux. Les jeunes sont plus ou moins socialement armés pour gagner la confiance des conseillères et conseillers.

## CONCLUSION GÉNÉRALE

Au terme de ce rapport, nous pouvons affirmer en paraphrasant Pierre Bourdieu que la jeunesse précaire n'est qu'un mot. Elle correspond pour être précis à une catégorisation institutionnelle – que l'on parle de « NEET » ou de « jeunes vulnérables » – qui cherche à cibler, au sein des classes populaires âgées de 15 à 25 ans, des destinataires d'une politique d'insertion. Néanmoins, comme nous l'avons montré, ce ciblage n'est pas uniquement construit « par le haut », soit au niveau des institutions et des décideurs aux échelles européenne et française et selon les enjeux propres aux champs politique et administratif. Il est également construit « par le bas » lors de la mise en œuvre du dispositif CEJ, par le travail des conseillères et conseillers devant recruter des bénéficiaires pour le dispositif. Pour le dire autrement, les agents des institutions mettant en œuvre le CEJ – les agences France Travail, les missions locales, ainsi que les partenaires locaux de ces dernières – construisent, à différents niveaux d'action publique et par des divisions (techniques, morales) du travail entre elles, la jeunesse à insérer socio-professionnellement.

Cette construction des « publics » à différents niveaux rend compte de certains décalages entre les destinataires cibles et les destinataires réels. Les conseillères et conseillers devant recruter des jeunes peuvent s'écarter des critères initiaux afin de s'assurer de remplir leurs portefeuilles et ainsi d'atteindre les objectifs chiffrés qui leur sont imposés par leur hiérarchie. Les jeunes peuvent, dans certaines situations, remettre en cause les orientations institutionnelles, afin d'être suivis par l'opérateur qu'ils ou elles estiment leur convenir le mieux. Bien que la plupart du temps un ciblage et une segmentation aient lieu dans le recrutement des jeunes des classes populaires à France Travail et dans les missions locales, les cas de figure traités dans ce rapport mettent en lumière les déplacements vis-à-vis des segmentations institutionnelles qu'effectuent les individus. Autrement dit, ce rapport a mis en lumière les décalages entre la répartition « rationnelle » des publics et les institutions précitées selon leur degré d'éloignement vis-à-vis de l'emploi et les inscriptions des jeunes dans le dispositif qui sont issues des relations sociales nouées au guichet. Aussi, il a rendu compte de la manière par laquelle le « suivi intensif » du CEJ se matérialise, loin d'une application telle quelle d'une demande d'activité de 15 à 20 heures pour tout le monde. Pour des raisons d'organisation professionnelle des conseillères et conseillers, mais aussi de la relation de confiance créée au guichet, cet accompagnement intensif fait l'objet d'un contrôle ou d'une clémence plus ou moins importante.

## BIBLIOGRAPHIE

ARANDA M., 2019, *Une assistance à deux vitesses. Socio-histoire de l'hébergement social des sans-abris depuis les années 1950*, Thèse de doctorat en science politique, Université Paris Nanterre.

ARANDA M., 2023, « L'État, les associations et le vagabondage : Rapports de force et réforme empêchée du volet assistanciel de l'État social », *Gouvernement et action publique*, *12*, 2, p. 9-35. https://doi.org/10.3917/gap.232.0009

ARANDA M., FROGER-LEFEBVRE J., 2021, « Bricoler avec les cartes de la santé. Injonctions contradictoires et ajustements chez les coordinatrices Atelier Santé Ville en Île-de-France », dans AGUILERA T., ARTIOLI F., BARRAULT-STELLA L., HELLIER E., PASQUIER R. (dirs.), *Les cartes de l'action publique. Réformes, légitimations, conflits*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, p. 215-234.

BADUFLE M., BERTE I., CANO M., LEROY C., RAIN A., 2024, « L'impact des Contrats d'engagement jeune - Jeunes en rupture », *RAPPORT IPP Intermédiaire*, Institut des Politiques Publiques.

BAILLERGEAU É., GRYMONPREZ H., 2020, « « Aller-vers » les situations de grande marginalité sociale, les effets sociaux d'un champ de pratiques sociales », *Revue française des affaires sociales*, 2, p. 117-136.

BEAUD, S. (1996). « Stage ou formation ? Les enjeux d'un malentendu, notes ethnographiques sur une mission locale de l'emploi », *Travail et Emploi*, 67, 2, p. 67- 89.

BEZES P., 2009, *Réinventer l'État : les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses universitaires de France.

BEZES P., LE LIDEC P., 2011, « Ce que les réformes font aux institutions », dans LAGROYE J., OFFERLE M. (dirs.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, p. 75-101.

BOURDIEU P., 2002, « La "jeunesse" n'est qu'un mot », dans *Questions de sociologie*, Paris, Éditions de Minuit, p. 143-154.

BRODIEZ-DOLINO A., 2015, « La vulnérabilité, nouvelle catégorie de l'action publique », *Informations sociales*, *188*, 2, p. 10-18. https://doi.org/10.3917/inso.188.0010

CASTEL R., 1995, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 490 p.

CHEVALIER T., 2018, *La jeunesse dans tous ses états*, Paris, Presses Universitaires de France.

COTTIN-MARX S., 2019, *Sociologie du monde associatif*, Paris, France, la Découverte, 127 p.

COURONNE J., LOISON M., SARFATI F., 2019, « D'une politique de défamilialisation à des pratiques de refamilialisation : les ressources des jeunes saisies par la Garantie jeunes », *Revue française des affaires sociales*, 2, p. 79-96. https://doi.org/10.3917/rfas.192.0079

COURONNE J., SARFATI F., 2018, « Une jeunesse (in)visible : les "Neets vulnérables" de la Garantie jeunes », *Travail et emploi*, *153*, 1, p. 41-66. https://doi.org/10.4000/travailemploi.7905

DANNER, M., GUEGNARD, C., JOSEPH, O., 2020. « Les jeunes NEET : résistances et évolutions sur vingt ans ». *Formation emploi*, 149, p. 61-85.

DARES, 2023, « Suivi qualitatif du recours au Contrat d'engagement jeune (CEJ) », *Argumentaire de l'Appel à projets de recherche*.

DUBOIS V., 1999, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 208 p.

DUBOIS V., 2009, « L'action publique », dans COHEN A., LACROIX B., RIUTORT P. (dirs.), *Nouveau manuel de science politique*, Paris, La Découverte, p. 311-325.

DUBOIS V., 2010, « Politiques au guichet, politique du guichet », dans BORRAZ O., GUIRAUDON V. (dirs.), *Politiques publiques*. 2, Changer la société, Paris, Presses de Sciences Po, p. 265-286.

DUBOIS V., 2021, *Contrôler les assistés. Genèses et usages d'un mot d'ordre*, Paris, Raisons d'agir, 456 p.

DUPUY C., SARFATI F., 2022, *Gouverner par l'emploi : une histoire de l'école 42*, Paris, PUF, 238 p.

DUVOUX N., 2009, *L'autonomie des assistés : sociologie des politiques d'insertion*, Paris, Presses universitaires de France, 269 p.

DUVOUX N., 2018, « Trente ans de RMI », *La Vie des idées*.

DUVOUX N., VEZINAT N., 2020, *L'insertion professionnelle des jeunes non qualifiés. Un cas d'école*, Paris, Impala Avenir/PSSP.

FARVAQUE N., TUCHSZIRER C., 2018, « La Garantie jeunes en pratique dans les missions locales : une expérimentation encadrée », *Travail et emploi*, *153*, 1, p. 15-40. https://doi.org/10.4000/travailemploi.7831

FOUCAULT M., 1976, *Surveiller et punir : naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 318 p.

GEERAERT J., 2022, *Dans la salle d'attente du système de santé : enquête dans les permanences d'ac-cès aux soins de santé*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

GILBERT C., HENRY E., 2012, « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », *Revue française de sociologie, Vol. 53*, 1, p. 35-59.

GUSFIELD J., 2009, *La culture des problèmes publics : l'alcool au volant*, Paris, Economica.

GUSFIELD J.R., 1989, "Constructing the Ownership of Social Problems: Fun and Profit in the Welfare State" , *Social Problems*, *36*, 5, p. 431-441. https://doi.org/10.2307/3096810

HASSENTEUFEL P., 2011, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 318 p.

HEINRICH F., 2021, *Le raccrochage professionnel des NEETs en Garantie Jeunes : de l'expérimentation à l'industrialisation du dispositif*, These de doctorat en science politique, Université de Bordeaux.

HUGHES E.C., 1996, *Le regard sociologique : essais choisis*, Paris, Éditions de l'EHESS, 344 p.

JELLAB A., 1998, De l'insertion à la socialisation. Mission locale, jeunes 16-25 ans et problématique de l'exclusion. *Formation Emploi*, 62, p. 33-47. https://doi.org/10.3406/forem.1998.2293

KASHI C., PIROT M., 2024, « Qui sont les bénéficiaires du Contrat d'engagement jeune ? », *DARES Analyses*, 46, p. 4 pages.

LACOSTE L., 2023, « Insérer les personnes sans abri par le travail. Un dispositif aux prises avec les catégories de « sans-domicile » et « sans-abri » », *Revue française des affaires sociales*, 1, p. 225-245. https://doi.org/10.3917/rfas.231.0225

LAGROYE, J., OFFERLE, M. (dirs.), 2011, *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 399 p.

LASCOUMES P., LE GALES P., 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, France, Les Presses Sciences Po, 370 p.

LASCOUMES P., LE GALES P., 2012, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 126 p.

LAURENS S., SERRE D., 2016, « Des agents de l'État interchangeables ? L'ajustement dispositionnel des agents au cœur de l'action publique », *Politix*, *115*, 3, p. 155-177. https://doi.org/10.3917/pox.115.0155

LEVY J., 2021, *Les « grands exclus » : une catégorie d'exceptions : évolutions du traitement politique des sans-abri chroniques en France depuis les années 1980*, Thèse de doctorat en science politique, Université Grenoble Alpes.

LEVY J., WARIN P., 2019, « Ressortissants », dans BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. (dirs.), Dictionnaire des politiques publiques, Paris, Presses de Sciences Po, p. 555-561.

LIPSKY M., 1980, Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of The Individual in Public Services, New-York, Russell Sage Foundation.

LIPSKY M., SMITH S.R., 1989, « When Social Problems Are Treated as Emergencies », *Social Service Review*, *63*, 1, p. 5-25.

MEGIE A., 2019, « Mise en œuvre », dans *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, p. 345-351. https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0345

NEVEU É., 2015, *Sociologie politique des problèmes publics*, Paris, Armand Colin, 286 p.

PAUGAM S., DUVOUX N., 2008, *La régulation des pauvres*, Paris, Presses universitaires de France.

PEUGNY C., 2022, *Pour une politique de la jeunesse*, Paris, Seuil, 108 p.

PIERSON P., 2000, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *American Po-litical Science Review*, *94*, 2, p. 251-267. https://doi.org/10.2307/2586011

PILLON J.-M., 2017a, « Stéréotypes idéaux L'instrumentalisation des « freins périphériques » à Pôle emploi », *Socio-économie du travail*, 2, p. 165-195.

PILLON J.-M., 2017b, *Pôle emploi : gérer le chômage de masse*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 272 p.

SARFATI F., 2017, *Construire l'emploi. Une sociologie des dispositifs en action*, HDR, Paris, EHESS.

SIMHA J., 2017, « Le laboratoire des politiques publiques. Réflexions sur la Garantie jeunes », *La Vie des idées*.

SIMMEL G., 1998, *Les pauvres*, Paris, Presses universitaires de France, 102 p.

SMITH S.R., LIPSKY M., 1993, *Nonprofits for hire: the Welfare State in the age of contracting*, Cambridge, Harvard University Press, xii+292 p.

SOULET, M.-H. (dir.), 2014, *Vulnérabilité : de la fragilité sociale à l'éthique de la sollicitude*, Fribourg, Suisse, Academic press, 197 p.

SPIRE A., 2008, *Accueillir ou reconduire : enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, France, Raisons d'agir, 124 p.

UNML, 2024, « Enquête sur les rémunérations perçues dans le réseau des missions locales en 2023 ».

VIVES L., 2019, "The Process Selection of "Un Chez-Soi d'Abord" Program: A Qualitative Study on the Implementation of Housing First in France" , *European Journal of Homelessness*, *13*, 1, p. 145-158.

WELLER, J.-M., 1999, *L' État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer, 255 p.

ZUNIGO, X. (2008). « L'apprentissage des possibles professionnels. Logiques et effets sociaux (des missions locales pour l'emploi des jeunes) », *Sociétés contemporaines*,70, 2, p. 115-131. https://doi.org/10.3917/soco.070.0115.

## ANNEXES DU RAPPORT

Nous avons volontairement omis d'indiquer des éléments qui pourraient permettre d'identifier les personnes avec lesquelles nous nous sommes entretenus dans le cadre de notre recherche. Si nous signalons l'institution générique (mission locale, agence France Travail, association partenaire) dans laquelle ces individus travaillent ou sont accompagnés, nous ne mentionnons pas la commune concernée. Aussi, bien que nous donnions quelques propriétés socio-biographiques (âge, genre, diplôme, situation actuelle d'emploi ou formation), nous ne fournissons ni le nom de la personne ni le numéro que nous avons attribué à l'entretien dans notre corpus total d'entretiens. Enfin, il faut préciser que certaines informations n'ont pas pu être recueillies lors des entretiens. Les cases concernées contiennent un signe d'interrogation.

### 1. LES JEUNES

| Âge | Genre | Diplôme | Situation/statuts d'emploi | Institution |
|---|---|---|---|---|
| 19 | H | BAC Pro (Gestion administration) en 2023 | Sans emploi sans formation (cherche formation) | ML |
| 20 | H | BAC Pro (Electronique) en 2023 | Sans emploi sans formation (cherche emploi) | ML |
| 22 | H | Licence de gestion | Sans emploi sans formation (cherche formation en alternance pour master/en cours de signature de contrat avec SNCF) | ML |
| 24 | F | BAC Scientifique en 2018 (il va faire après des études à l'université mais se réoriente plusieurs fois) | Sans emploi sans formation (cherche formation) | ML |
| 24 | F | BTS Gestion d'administration | Sans emploi sans formation (cherche formation d'anglais) | ML |
| 23 | F | BAC technologique STMG | Sans emploi sans formation (à l'attente de proposition de formation) | FT |
| 23 | H | Arrêt en Seconde (CAP Cuisine en 2017) | Sans emploi sans formation (cherche formation dans le développement Web: elle a trouvé une entreprise pour faire un contrat de professionnalisation) | FT |
| 23 | F | BAC technologique ST2A, puis licence d'illustration à l'École Estienne, enfin 1 année non-diplômante pour faire de la céramique | Sans emploi sans formation (cherche emploi) | FT |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| ? | F | BAC ES, puis 2 ans de Licence (langue chinois) | Sans emploi sans formation (cherche formation, BTS en alternance, dans la communication) | FT |
| 22 | F | BAC technologique STMG | Sans emploi sans formation (cherche formation d'assistante médicale) | FT |
| 19 | F | CAP coiffure | En emploi. Elle travaille comme animatrice sportive et en centre de loisirs | FT |
| 22 | H | BAC, puis deux années de L1 de droit et littérature sans validation | Sans emploi sans formation (cherche formation en informatique pour septembre et entretemps un job à temps partiel) | ML |
| 18 | H | BAC Pro (maintenance automobile) | Sans emploi sans formation (cherche formation en alternance en maintenant automobile) | ML |
| 18 | H | Il n'a pas eu son BAC hôtellerie restauration | Sans emploi sans formation (cherche formation : électricité). « Q : Et donc l'idée c'est de trouver d'abord un stage pour voir un peu comment c'est ? C : Il faut expérimenter. Déjà ça va mettre, enfin de faire un stage, sur son CV ça va faire bien quand même, ça va faire un petit point sur l'expérience. Et en plus il ne connait pas vraiment le métier. Donc ça permet de découvrir aussi le métier. » | ML |
| 19 | F | Elle a fait une première année à la fac en histoire de l'art et archéologie | Sans emploi sans formation (cherche formation d'assistante sociale) | ML |
| 18 | H | BAC Pro commerce | Sans emploi sans formation (cherche formation). Il a signé avant le CEJ un PACEA | ML |
| 19 | H | BAC Général. 1 an et demi à la fac | Sans emploi sans formation (cherche emploi jusqu'à l'été et l'alternance en septembre. Il a été admis dans une école de Tourisme) | ML |
| 24 | H | BAC. | Sans emploi sans formation (cherche emploi) | FT |
| 23 | F | Licence LEA (2021) | Sans emploi sans formation (cherche emploi : hôtellerie) | FT |
| 23 | F | BAC Relations clientèle, puis CQP, puis 1 an de BTS (qu'elle n'a pas pu finir par manque d'alternance). | Sans emploi sans formation (cherche emploi). Elle touche le chômage (et pas l'allocation CEJ) car elle a travaillé auparavant. Elle a fait un Burn out. | FT |
| 22 | H | Il a arrêté l'école en 5ème | Sans emploi sans formation (cherche emploi) | FT |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 23 | H | BAC option art. Conservatoire danse en même temps. Puis 1 an de danse contemporaine aux Pays-Bas. Cursus Cours Florent musique. Enfin, cours danse cambodgienne. | Sans emploi sans formation (cherche emploi). Il vient d'en trouver un | FT |
| 22 | F | ? | Sans emploi sans formation (cherche formation pour travailler en tant qu'agent administrative) | ML |
| 21 | F | ? | Sans emploi sans formation (cherche formation de langue française) | ML |
| 23 | F | BTS Support à l'action managériale | Sans emploi sans formation | FT |
| 19 | H | BAC S | Sans emploi sans formation | FT |
| 21 | F | Formation coach sportif (en Ukraine) | Sans emploi sans formation | FT |
| 21 | M | BTS management en hôtellerie et restauration | CDD Restauration | ML |
| 20 | F | BAC STL (Sc. Et tech. De laboratoire) | Sans emploi sans formation | ML |
| 20 | F | BAC STMG | Sans emploi sans formation | ML |
| 21 | H | BAC Pro SN (Système numérique) | Sans emploi sans formation | ML |
| 16 | En transition | Sans diplôme | Sans emploi sans formation | ML |
| 24 | F | BAC Pro vente | Sans emploi. École de la seconde chance | ML |
| 18 | H | BAC S | Missions intérimaires en usine | ML |
| 20 | En transition | BAC Pro (candidat libre) | Sans emploi sans formation | Association |
| 20 | H | Sans diplôme | Sans emploi sans formation | Association |
| 19 | H | BAC S (obtenu en Turquie) | Sans emploi. École de la seconde chance | Association |

## 2. LES CONSEILLÈRES ET CONSEILLERS

| Âge | Genre | Diplôme | Situation et statut d'emploi | Institution |
|---|---|---|---|---|
| 40 | F | Licence. Diplôme en conseillère d'insertion | Formatrice CEJ | ML |
| 45 | F | Maîtrise en droit (Côte d'Ivoire). Master en intervention sociale en France. | Conseillère généraliste | ML |
| 32 | F | Licence Pro management des organisations de l'économie sociale et solidaire | Conseillère généraliste | ML |
| 42 | F | BAC Pro accueil (1998). Puis une fois à la ML, VAE (titre professionnel de conseiller en insertion professionnelle). | Formatrice CEJ | ML |
| 52 | F | Licence de lettres modernes. Master des métiers de l'enseignement. | Conseillère CEJ | FT |
| 60 | F | BTS de secrétaire de direction trilingue. Au moment de sa reconversion : titre de conseillère en insertion | Conseillère CEJ | FT |
| 33 | F | BEP carrière sanitaire et sociale. BAC techno bac SC2S. Reconversion : titre de conseiller en insertion professionnelle | Conseillère généraliste | ML |
| 31 | H | BAC général, puis entame licence de droit (quitte en 1ère année). Dans le cadre de la ML, titre de CIP. | Conseillère généraliste + formateur | ML |
| 50 | F | Bac pro, puis licence AES comptabilité-fiscalité. Se reconvertit passe BPJEPS. Elle repasse avant de travailler en ML une VAE Licence Pro Intervention sociale | Conseillère généraliste | ML |
| 67 | F | Plusieurs diplômes. Mais pour les derniers : AFPA et CIP | Conseillère CEJ | FT |
| 62 | F | LEA Anglais-allemand. Reconversion : formatrice en insertion professionnelle | Conseillère CEJ | FT |
| 33 | F | BTS négociations relations clients | Conseillère CEJ | FT |
| 39 | F | Licence économie, certification pédagogie (Roumanie) et 2 masters management d'affaires et RH (France). Plus tard formation en psychologie au Cnam (titre professionnel), diplôme en 2021 | Psychologue du travail | FT |
| 38 | H | DUT Techniques de commercialisation | Conseiller CEJ | FT |
| 46 | F | CAP Coiffure | Formatrice/Conseillère | FT |
| 55 | F | DEUG en comptabilité | Conseillère | ML |
| 45 | F | BTS Gestion PMI-PME | Conseillère | ML |
| 31 | F | BTS management des unités commerciales | Conseillère | ML |
| 34 | H | BAP Luthier | Éducateur | Association |
| 26 | F | Licence STAPS | Éducatrice | Association |

## 3. DIRECTION ET RESPONSABLES

| Âge | Genre | Diplôme | Situation et statut d'emploi |
|---|---|---|---|
| 47 | H | DESS (master) Ingénierie d'insertion jeune (2003). Études en sciences de l'éducation. | Directeur ML (et plus largement directeur du Groupe d'intérêt public dans lequel s'insère la ML) |
| 46 | H | Études en sciences économiques. | Directeur adjoint agence France Travail |
| 60 | F | Bac + 2 (secrétariat) | Responsable d'équipe (dont CEJ) agence France Travail |
| ? | H | ? | Directeur ML |
| ? | H | ? | Directeur de l'activité ML |
| 50 | F | DESS ingénierie de programme de formation | Responsable CEJ ML |
| 45 | F | CAP. BEP. BTS. | Responsable adjointe ML |
| ? | F | ? | Directrice adjointe agence France Travail |
| 43 | H | Licence d'histoire et master en sciences de l'éducation | Responsable CEJ agence France Travail |
| 50 | H | CAPES Sciences économiques et sociales | Directeur agence France Travail |
| 42 | F | BAP Pro Accueil service | Coordinatrice/Conseillère en mission locale |
| 48 | F | M1 en Linguistique | Directrice de mission locale |
| 32 | F | Master en droit | Sous-directrice d'association |
| 51 | H | Licence de psychologie | Directeur d'association |

**DERNIERS NUMEROS PARUS**
**(Téléchargeables à partir du site [ceet.cnam.fr](ceet.cnam.fr))**

**N° 114** *Les fins de vies actives à l'épreuve des conditions de travail. Actes du Séminaire « Âges et Travail » du Gis Creapt 15 et 16 mai 2023*

CATHERINE DELGOULET, ANNIE JOLIVET, CELINE MARDON, CASSANDRE MIKULA, SERGE VOLKOFF ET VALERIE ZARA-MEYLAN
**mai 2025**

**N° 113** *Construire les métiers et les emplois de la transition écologique et sociale. Une enquête dans l'Oise et en Seine-Saint-Denis*

GERALDINE RIEUCAU, JENNIFER LAUSSU, ANNIE JOLIVET, CAROLE BRUNET, PHILLIPE LEGE, SYLVAIN CELLE, THIBAULT GUYON, STEPHANE LONGUET, VIET-HA TRAN, GUILLEMETTE DE LARQUIER
**novembre 2024**

**N° 112** *L'articulation des sphères de vie : un défi dans la construction des parcours professionnels. Actes du séminaire 2022 « Âges et Travail » du Gis CREAPT*

CECILE BRUNON, DOMINIQUE CAU-BAREILLE, CATHERINE DELGOULET, ANNIE JOLIVET, LUCIE REBOUL, ALICE ROMERIO, SERGE VOLKOFF
**septembre 2022**

**N° 111** *Le travail en effectifs variables : l'expérience à l'épreuve de la flexibilité. Actes du séminaire 2021 « Âges et Travail »*

CAMILLE BACHELLERIE, CATHERINE DELGOULET, VALERYA VIERA GIRALDO, SERGE VOLKOFF, VALERIE ZARA-MEYLAN
**septembre 2022**

**N° 110** *« Soyez Raisonnables ». De l'aménagement des situations et des conditions du travail, aux stratégies professionnelles de salariés sourds*

SYLVAIN KERBOUC'H, SOPHIE DALLE-NAZEBI, SERGE VOLKOFF, CHRISTINE LE CLAINCHE, ANNE-FRANÇOISE MOLINIE, MATHIEU NARCY, NAHIA JOURDY
**mai 2022**

**N° 109** *Travail de demain, expérience d'aujourd'hui. Actes du séminaire « Âges et Travail », mai 2019.*

CAMILLE BACHELLERIE, CATHERINE DELGOULET, SERGE VOLKOFF, VALÉRIE ZARA-MEYLAN, COORD., CNAM, CREAPT, CEET
**juillet 2021**

**N° 108** *Maintenir en emploi ou soutenir le travail ? La place de la santé au fil des parcours professionnels. Actes du séminaire « Âges et Travail », mai 2018.*

CORINNE GAUDART, ANNE-FRANÇOISE MOLINIE, SERGE VOLKOFF, VALERIE ZARA-MEYLAN, COORD., CNAM, CREAPT, CEET
**mars 2020**

**N° 107** *Des heures et des années : les horaires au fil du parcours professionnel. Actes du séminaire « Âges et Travail », mai 2017.*

CORINNE GAUDART, SERGE VOLKOFF, VALERIE ZARA-MEYLAN, COORD., CNAM, CREAPT, CEET
**mars 2019**