

La fabrique de populations problématiques par les politiques publiques

Colloque international
Nantes — 13, 14 et 15 juin 2007



Atelier 2 – Politiques publiques, institutions, acteurs

Des dispositifs d'insertion en quête de jeunes « en difficulté » ?

Laurent RIOT
Chargé d'études en sociologie
Groupe de recherche école, travail, institutions (GETI) EA 3056 CNRS,
université de Paris 8
laurent.riot@club-internet.fr

« La science réalise ses objets sans jamais les trouver tout faits »
(G. Bachelard, *La formation de
l'esprit scientifique*, Paris, J. Vrin Ed., 1972, p. 61)

Introduction

L'objet de cette communication est de montrer le processus par lequel une catégorie comme les jeunes « en difficulté » s'impose à nous aujourd'hui à travers l'activité d'une des chevilles ouvrières des politiques publiques d'insertion : les Missions locales. À partir d'une recherche ethnographique de trois ans dans deux de ces organisations¹, je soulignerai les enjeux locaux préfigurant la mise en scène d'une telle population. Ce schème d'analyse tire son inspiration principalement de deux courants théoriques. En sciences politiques, d'abord, les recherches pionnières de Norton E Long sur l'« écologie des jeux »² et celles plus récentes de politistes

¹ Il s'agit ici de mon travail de thèse. Laurent Riot : « Constitution et traitement d'une population : les jeunes en difficulté d'insertion. L'exemple de deux bassins d'emploi de l'Ouest (1975-2000) », sous la direction de J-M Chapoulié, octobre 2003, Université Paris 8.

² Pour Norton E. Long, la partie la plus visible du leadership des villes est confinée à un rôle « cérémonial ». Les hommes politiques sont tantôt adulés, tantôt jugés responsables de crises rendues publiques par différentes organisations locales (businessmen, journalistes et organisations civiques, par exemple). L'« écologie des jeux » entre ces organisations et le pouvoir local tient au fait que chacune d'elles a des vues générales sur la manière dont les autres peuvent développer un « jeu » commun et au fait que chacune voit dans ce jeu un intérêt particulier dont

français et américains sur la « gouvernance »³ forment un point de départ utile pour interroger la dimension symbolique des politiques publiques. De manière générale, en effet, suivant ce point de vue, les discours politiques « comptent autant sinon plus que les résultats concrets »⁴ de leurs auteurs. Ainsi, les symboles forgés et véhiculés par les hommes politiques seront considérés ici avant tout comme les signaux de l'attachement de ceux-ci au traitement de problèmes particuliers sur leur circonscription. Les travaux de sociologues constructivistes associés à la « labelling theory »⁵ constituent une seconde référence importante. Pour ces chercheurs, la plupart des études sur les problèmes publics se réfèrent en effet à des définitions que certains groupes sociaux parviennent à faire connaître. Aussi, plutôt que de conforter ou nier scientifiquement ces représentations préexistantes, ces chercheurs intègrent dans leur analyse l'action d'ensemble des groupes producteurs de ces représentations⁶.

Sans liens explicites entre eux, ces deux courants peuvent être combinés pour questionner des objets largement intriqués dans la traduction concrète des politiques publiques : d'un côté, la légitimation du pouvoir local autour du traitement d'un problème identifié au plan national (l'insertion des jeunes), de l'autre, la constitution d'une population caractérisant publiquement ce problème (les jeunes « en difficulté » d'insertion). Ce point d'articulation semble ne pas avoir fait l'objet d'une attention particulière en sciences sociales. Pourtant, il semble être une clef de voûte pour comprendre la manière dont les politiques publiques fabriquent des populations conformes à une certaine représentation dominante.

Les Missions locales sont des organisations intéressantes à observer pour rendre compte de ce type d'articulation.

Premièrement, ces associations permettent une connexion à une conception large des jeunes « en difficulté » d'insertion : constituées en réseau national depuis le début des années 1980, elles forment en effet un point de jonction par lequel cette catégorie sociale est mise en scène. Deux traits caractéristiques des jeunes « en difficulté », notamment, donnent un cadre d'action général à ces associations : 1) celles-ci viennent en aide à des jeunes éloignés des objectifs d'instruction et de qualification de l'école (jeunes « sans qualification ») et, de ce fait, portent secours à une population considérée en voie de marginalisation dans la société moderne⁷ 2) les Missions locales se présentent également comme des organisations susceptibles d'enrayer le devenir délinquant d'une partie de ces jeunes à travers une aide à la définition et à la réalisation de « projets » personnels dans plusieurs dimensions de la vie sociale (emploi, santé, logement)⁸. Ainsi, les politiques publiques d'insertion ont progressivement façonné, à travers les Missions

elle peut tirer partie. Norton E. Long : «The local Community as an Ecology of Games», *American Journal of Sociology*, LXIV, novembre 1958, n° 3.

³ M. J. Edelman, *Political Language. Words that succeed and policies that failed*, N-Y, Academy Press, 1977 Patrick Hassenteufel, Andy Smith : « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques ; Pierre Müller : « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de sciences politique*, vol. 50, n° 2, janvier 2000

⁴ Patrick Hassenteufel, Andy Smith, 2000, p. 55.

⁵ On songe par exemple aux ouvrages de Peter et Patricia Adler : *Constructions of deviance, Social Power, Context and Interaction*, Wadsworth Publishing Company, N-Y, 1997, d'Howard S. Becker : *Outsiders*, Paris, Métailié, 1986, de Joseph Gusfield : *The Culture of Public Problems*, Chicago and London, The University of Chicago Press, 1980, et de Malcolm Spector et John Kistuse : *Constructing social Problems*, Aldine de Gruyter, N-Y., 1977.

⁶ On trouve clairement exprimée cette démarche chez Joseph Gusfield : « On the side : Pratical action and social Constructivism in social Problem Theory, in Joseph W. Sheider and John I. Kitsuse, *Studies in the sociology of Social Problems*, Norwood, New-Jersey, Ablex Publishing, 1984.

⁷ Société marquée à la fois par la quasi-disparition des tâches faiblement qualifiées et par la crise de l'emploi.

⁸ Ces traits caractéristiques ne sont pas neufs puisque les acteurs de l'assistance éducative les invoquaient déjà partiellement au début du XXe siècle à propos des jeunes « en danger moral ». La création des Missions locales au début des années 1980 participe, en quelque sorte, d'une labellisation nouvelle de cette population sous l'influence des idées de l'éducation permanente. Le rapport Schwartz, annonçant la création d'un réseau expérimental de Missions locales en 1981, est une illustration de cette nouvelle labellisation. Cf Bertrand Schwartz : *L'insertion sociale et professionnelle des jeunes*, Rapport au premier ministre, La Documentation Française, Paris, 1981. Du reste, ce n'est pas tout fait un hasard si les associations régionales de l'assistance éducative, créées en 1945, commencent à

« La fabrique de populations problématiques par les politiques publiques »

locales, un schème d'action centré sur la valorisation des aptitudes sociales et extra-scolaires des jeunes d'origine modeste. De telle sorte que les représentants nationaux de ces associations présentent aujourd'hui leur action comme un préalable nécessaire à la remise sur les rails de ces jeunes dans une société où ceux-ci se trouvent « exclus »⁹.

Deuxièmement, les Missions locales sont des organisations où se manifestent des intérêts politiques proprement locaux pour définir et coordonner des initiatives locales en direction de cette population : emblème expérimental des lois de décentralisation au début des années 1980, ces associations fonctionnent en effet depuis cette époque grâce à des financements essentiellement locaux et, de ce fait, sont en partie tributaires de ces soutiens.

Si les directeurs de Missions locales soulignent les difficultés sociales des jeunes et cherchent à définir des plans d'action spécifiques sur leur territoire pour endiguer ces difficultés, c'est donc à la fois en tenant compte de représentations établies au plan national et d'impératifs déterminés par les collectivités locales qui les subventionnent. Ce dernier point – la « fabrique » publique de jeunes en difficulté en fonction de retombées attendues par des acteurs locaux décisionnaires – est l'idée principalement développée dans cet exposé.

Quels sont les ressorts de cette mise en scène des jeunes « en difficulté » ? Quels types d'appui les responsables et les cadres de Missions locales s'efforcent-ils d'obtenir à cette fin ? Ces questions n'ont pas pour objectif de nier la réalité ou le sérieux des problèmes d'existence de jeunes associés à des dispositifs d'insertion, mais bien d'étudier l'arrière-plan organisationnel constituant une représentation publique cohérente des jeunes « en difficulté », alors que les projecteurs sont généralement braqués sur cette catégorie en considérant celle-ci à demi-mot comme déjà construite.

On verra que la fabrique de jeunes « en difficulté » par les Missions locales résulte de la collaboration de plusieurs catégories de relais à l'action de ces associations (relais scientifiques, politiques et journalistiques, notamment) et que cette construction suit au moins deux grandes orientations :

1. Le choix de définitions scientifiques et administratives permettant l'objectivation des jeunes « en difficulté » sur le territoire d'action couvert par ces associations
2. La création et la diffusion de métaphores publiques symbolisant les traitements sociaux imaginés pour venir en aide à cette catégorie

Si pour suivre ces objectifs, les Missions locales nouent des relations avec les relais qu'elles sollicitent sur des liens de réciprocité, les termes échangés avec ces relais sont de nature variée et n'ont pas nécessairement une valeur équivalente. L'analyse de ces relations suggère que l'existence publique des jeunes « en difficulté » sur un territoire donné résulte d'un travail collectif cristallisant des enjeux de négociation peu perceptibles de prime abord.

se déliter quand le réseau national des Missions locales prend son essor. Sur les points d'histoire concernant l'assistance éducative et de la « jeunesse en danger moral » en France, voir Michèle Béquemin : *Protection de l'enfance : l'action de l'association Olga Spitzer (1923-2003)*, Paris, Erès, 2003 et Michel Chauvière : *Le travail social dans l'action publique. Sociologie d'une qualification controversée*, Paris, Dunod, 2004.

⁹ Pour le président de l'Association nationale des directeurs de Missions locales (instance consultative du domaine), « les Missions locales sont un maillon essentiel de la rencontre des jeunes et du monde économique » (interview de Jean-Marie Terrien, *Point.ML* n° 4, octobre 2005).

Quelques repères sur les Missions locales :

Conformément à l'ordonnance du 26 mars 1982, les Missions locales visent en priorité des jeunes dits de « bas niveau de qualification » ou « sans qualification », auxquels elles proposent une orientation et une révalorisation spécifiques après l'école. Présidées par des élus locaux, ces associations interviennent sous la responsabilité de directeurs et sont pourvues de conseils d'administration dans lesquels siègent des représentants d'institutions locales et d'administrations déconcentrées en vue de coordonner une action publique locale en direction de cette population. La majeure partie du financement des 403 Missions locales actuelles provient des collectivités territoriales (plus de 57 %), lesquelles constituent la principale audience de ces associations depuis leur création.

Financements des Missions locales en 2004

(montants en milliers d'euros)

Sources	État	Europe	Régions	Départements	Communes
Montants	88.780	33.880	61.760	15.440	88.100
%	30,8	11,8	21,4	5,4	30,6

Source : Bilan 2004 de l'activité des Missions locales, Conseil national des Missions locales

Les Missions locales emploient aujourd'hui 9.540 personnels – contre seulement 2.500 à la fin des années 1980. Une grande partie de ces employés est des femmes (près de 75 %). Le principal contingent d'employés est formé de « conseillers », personnels tenus d'accueillir et d'orienter les jeunes vers les dispositifs d'insertion promus par leur association. Des « chargés de projet » sont quant à eux chargés de développer des relations partenariales avec l'extérieur en vue de constituer ces dispositifs, avec l'aval des directions et des conseils d'administration des Missions locales et en accord avec les politiques nationales et régionales d'insertion.

Missions locales en quête d'appuis scientifiques, chercheurs en quête de terrains d'étude

Si les chercheurs en sciences sociales refusent aujourd'hui de considérer les jeunes « en difficulté » d'insertion comme une population toute faite, réductible aux seules caractéristiques objectives de l'âge et du niveau de qualification, il reste que peu d'entre eux ont décrit et analysé les conditions ordinaires dans lesquelles cette catégorie sociale apparaît dans les débats publics. Parce qu'ils ont contribué en tant qu'experts consultés à définir cette population depuis les années soixante-dix, une bonne partie des chercheurs a en effet été portée à laisser dans l'ombre l'organisation sociale qui sous-tend celle-ci et peu d'entre eux ont analysé leur propre contribution à cette construction¹⁰.

Néanmoins, la fabrique des jeunes « en difficulté » repose, pour une part, sur des passerelles jetées entre cet univers de la recherche et celui des Missions locales. Les responsables de Missions locales cherchent en effet des appuis scientifiques capables d'authentifier les caractéristiques objectives du public qu'elles cherchent à toucher : cette authentification est possible, par exemple, à travers des études sur les conditions de vie des jeunes de milieu populaire et sur la relégation scolaire ou la non-entrée d'une partie de ces jeunes sur le marché

¹⁰ Pour autant, on doit signaler ici la suspicion et la distance critiques déployées par des collaborateurs proches de Pierre Bourdieu depuis la fin des années 1970 vis-à-vis des politiques dites de jeunesse. cf Pierre Bourdieu : « La jeunesse n'est qu'un mot », in *Questions de sociologie*, Paris, Ed. Minuit, 1984, p. 143-154 ; Gabrielle Balazs et Jean-Pierre Faguer : « La forme jeune. Bilan des travaux sur les jeunes et l'emploi, 1968-1981 » in *Les jeunes et les autres. Contributions des sciences de l'homme à la question des jeunes* (coord. F. Proust), Ed. du CRIV, Paris, 1987 et, plus récemment sur les politiques d'insertion, Gérard Mauger : « Les politiques d'insertion. Une contribution paradoxale à la déstabilisation du marché du travail », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 136-137, mars 2001, p. 5-14.

de l'emploi. Les responsables de Missions locales perçoivent des contributions de ce genre comme des soutiens utiles à leur activité dans la mesure où celles-ci énoncent et dénombrent des « handicaps » sociaux qui confortent leurs missions d'utilité publique. Ce soutien des milieux scientifiques est possible également parce que les universitaires (chercheurs de notoriété publique ou étudiants) trouvent dans ces relations des finalités qui leur sont propres, que ce soit pour se positionner comme experts vis-à-vis d'un problème d'intérêt général ou pour saisir des opportunités de carrière. Ainsi, en assimilant les Missions locales à des laboratoires d'observation dans lesquels une population homogène paraît déjà constituée (grâce aux catégories administratives des politiques publiques), des chercheurs ont découvert un moyen de tester et de faire reconnaître des théories sur les jeunes de milieu populaire. De telles collaborations entre recherche et action sociale¹¹ ont été légion dans les années 1980 et 1990, que ce soit pour étudier les aspirations sociales et professionnelles des jeunes de milieu modeste, pour objectiver des problèmes « d'éducation à la santé », pour montrer les difficultés catégorielles des « jeunes ruraux » et des jeunes « des cités », ou encore pour questionner les attitudes politiques de la jeunesse¹². Bien qu'elles butent devant certaines questions méthodologiques – elles éludent, notamment, le fait que les jeunes inscrits dans les Missions locales acceptent de se présenter sous l'étiquette « jeunes en difficulté » en échange de petits bénéfices accessoires¹³ – ces recherches donnent lieu à la publication de comptes rendus scientifiques, à l'organisation de colloques, à des prises de positions publiques. En somme, elles renforcent les questions soulevées par les Missions locales et donnent à celles-ci une légitimité auprès des décideurs politiques.

Pour parler des difficultés des jeunes, les étudiants en sciences sociales représentent une caution scientifique sans doute moins influente que des chercheurs de renom, mais leur soutien à l'activité des Missions locales n'en est pas moins réel. Comme pour les chercheurs établis, leur contribution se caractérise par des liens de réciprocité. Ainsi, une partie importante de ces stagiaires est recrutée par les Missions locales après avoir effectué des stages ou des travaux universitaires dans ces associations. Outre leur qualification universitaire et leur jeunesse¹⁴, ces jeunes présentent l'avantage d'entretenir des liens durables avec des écoles ou des universités locales, en échange de leur acceptation de lieux de stage accessibles (pour peu que ces jeunes consentent à suivre les orientations de leurs tuteurs dans l'association). Enfin, le choix des problématiques, des objets de recherche et du type de méthodologie à adopter apparaît plus facile à guider dans le cadre de stages d'étudiants que lors de travaux de chercheurs plus avancés dans leur carrière : les premiers, à la différence des seconds, étant en outre susceptibles, par la suite, de trouver un emploi au sein de la structure dans laquelle ils effectuent leur stage.

On ne peut cependant pas parler d'accords parfaits entre les responsables de Missions locales et les universitaires placés dans un rôle d'experts des jeunes « en difficulté ». Ainsi, par exemple,

¹¹ On peut parler ici d'une tradition d'étude (les « recherches action ») qui remonte au moins à la fin des années 1960 en France et dont les acteurs des Missions locales se sont directement inspirés dès les années 1980. Les modèles de référence en la matière sont les actions collectives de formation de Briey et de Sallaumines-Noyelles, préfigurées par des enquêtes psychologiques et sociologiques sur les bénéficiaires de ces plans d'action. Ces recherches actions ont été plus ou moins directement conduites et inspirées par Bertrand Schwartz et ses collaborateurs (c'est-à-dire par les principaux fondateurs des Missions locales en 1981). Sur cette tradition de recherches, voir par exemple Bertrand Schwartz *Moderniser sans exclure*, Payot, Paris, 1994, p. 56-58 et Paul Demunter « L'action collective de formation de Sallaumines », *Les cahiers du CUEEP* n° 15, Lille, 1990 (p. 7-18).

¹² Les recherches correspondant aux thématiques évoquées sont les suivantes : Christian Baudelot et Gérard Mauger : *Jeunesses populaires. Les générations de la crise*, L'Harmattan, Paris 1994 ; Jean-Pierre Deschamps : « Ces jeunes sans soins », *Revue française des affaires sociales*, n° Hors série « les 15-25 ans », 1987, p. 41-57 ; Olivier Galland et Yves Lambert : *Les jeunes ruraux*, Paris, L'Harmattan, 1993 ; Noël Baudech, Bernard Deljarre, Jean-Baptiste Foucaud et Anne Muxel : *Nous sommes aussi des citoyens*, Cherche midi, Dexia, 2002.

¹³ De manière générale, les problèmes méthodologiques liés à cette perspective tiennent au fait que les chercheurs n'interrogent pas les conditions dans lesquelles les populations qu'ils étudient ont été rassemblées et « construites » par les organisations sur lesquelles ils basent leurs recherches. Sur ce débat désormais classique en sociologie, voir John Kitsuse et Aaron Cicourel : « Note on the official statistics », *Social Problems*, 1963, XI, p. 131-139.

¹⁴ Jeunesse qui les rapproche du public des Missions locales.

le récit des conditions de mon acceptation par le milieu de l'insertion est émaillé de malentendus et d'incidents qui montrent l'équivoque de ce type de collaborations. Lors de ma thèse, j'ai négocié avec le directeur de la Mission locale urbaine d'Ouest¹⁵ un accès libre aux bureaux de ses « conseillers » pour observer l'activité de ces personnels auprès des jeunes. Dans un premier temps, ce projet fut refusé par une des cadres de l'association, celle-ci arguant que ma présence dans les bureaux perturberait inutilement des jeunes « déjà très en difficulté ». De fait, sans lien explicite avec une personnalité reconnue au sein de l'université par l'association, mon projet suivait une problématique où les jeunes n'apparaissaient pas comme une population isolée. Dans un second temps, le directeur accepta cependant mon projet : il envisageait en effet d'obtenir par ce biais une définition sociologique de l'activité des conseillers, ce qui lui permettrait peut-être de participer activement à l'écriture d'une convention collective du domaine alors en plein chantier (nous sommes au début de l'année 1999). Cette collaboration bénévole s'acheva trois mois plus tard lorsque le directeur s'aperçut que les résultats de mes recherches ne correspondaient pas à ses attentes : je n'avais pas cherché, comme il me l'avait demandé, à décrire les différentes tâches quotidiennes des conseillers et à mesurer leur poids respectif dans une journée, mais je m'étais intéressé aux négociations entre les jeunes et les conseillers. Les tractations avec le directeur l'association reprirent lorsque celui-ci sut, par une conseillère, que je pouvais éventuellement demander à un sociologue ayant publié un ouvrage sur les jeunes en difficulté de se joindre à une manifestation organisée par lui et d'autres membres d'une association professionnelle... Loin de ne constituer qu'une simple série d'anecdotes, ce récit est révélateur des intérêts immédiats que les chercheurs et les associations voient dans leur collaboration. Les Missions locales invitent les chercheurs à esquisser ce que sont les difficultés sociales des jeunes en cherchant à présenter cette population comme une catégorie séparée du reste de la société (par exemple, en minorant les négociations routinières qui se trament entre les conseillers et les jeunes au fil de leurs rencontres)¹⁶. Elles sont également demandeuses d'une expertise garantissant une forme de professionnalisme à leur association. Ainsi constitué d'intérêts bien définis, l'univers de ces associations (et d'autres) est particulièrement difficile à approcher en lui-même pour les sociologues, ces derniers étant tenus de répondre *a minima* à des orientations précises pour conforter les missions d'utilité publique des acteurs qui s'y trouvent.

Définition symbolique des jeunes « en difficulté » et soutiens politiques

La fabrication de métaphores pour expliquer l'action publique envisagée vis-à-vis des jeunes « en difficulté » contribue elle aussi à créer de toutes pièces et dans des termes conventionnels une telle population¹⁷. De manière générale, ces métaphores suggèrent que les dispositifs d'insertion coordonnés par les Missions locales vont créer ou restaurer des liens avec cette population socialement reléguée. Ces dispositifs sont souvent accompagnés de messages allant dans ce sens : les chefs de projet de Mission locale sont soucieux de montrer, par exemple, que les jeunes « en difficulté » sont capables, grâce leur action, d'efforts individuels et collectifs qui les aideront à trouver leur place dans la société, ou que leur plan d'action aide ces jeunes à accepter une aide extérieure sans stigmatiser leur culture ou leurs caractéristiques propre(s). Les Missions locales utilisent des images porteuses d'espoir pour symboliser leur action, l'isolement et l'apathie des jeunes « en difficulté » étant présentés comme des problèmes passagers que l'action publique va résoudre. Un des plans d'action observés lors de ma thèse était

¹⁵ C'est par le nom de cette ville imaginaire que j'identifierai l'une des deux Missions locales étudiées.

¹⁶ Sylvie Tissot souligne bien cette ambiguïté entre les sciences sociales et les premières associations militantes des politiques de la ville, ces relations contribuant néanmoins au façonnage d'un nouvel espace social de relégation et d'un type inédit d'intervention publique. Sylvie Tissot : *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Seuil, 2007.

¹⁷ Sur l'usage de « métaphores conventionnelles », je reprends ici à mon compte, en la transposant, la thèse de l'anthropologue Roger M. Keesing selon laquelle ces figures de rhétorique permettent de retraduire dans un registre culturel propre à l'audience à laquelle leurs auteurs les destinent des phénomènes culturels exotiques dont le sens échappe en partie à cette audience. Roger M. Keesing : « Conventional metaphors and anthropological metaphysics », *Enquête*, n° 3, 1996, p. 215-238.

particulièrement suggestif à ce sujet. Intitulé « Pilote ta vie », celui-ci visait des jeunes d'un quartier populaire classé en zone urbaine sensible dans la ville d'Ouest. Le programme d'activité de ce dispositif avait pour leitmotiv, chez ses concepteurs, la « sortie par le haut » de ces jeunes : une première étape visait une familiarisation d'une dizaine de jeunes de ce quartier au matériau du bois, une deuxième étape, la construction d'un Ultra-léger-motorisé (ULM) grâce aux connaissances que ceux-ci devaient acquérir dans ce domaine, enfin, une dernière étape était le passage d'un permis spécifique pour conduire cet engin. La rhétorique d'ensemble signalait l'envolée de ces jeunes vers l'autonomie et vers les responsabilités du monde adulte. Un autre dispositif, « Yole contre la galère », s'appuyait sur une symbolique similaire (à partir de la construction d'une yole en bois) en jouant sur le double sens du mot « galère »¹⁸.

Si les cadres associatifs des Missions locales accordent en général une place importante à la communication de telles images,¹⁹ ils ne sont pas les seuls maîtres à bord dans cette action de communication. Celle-ci en effet ne se fait pas sans tenir compte de l'avis des élus locaux et des journalistes, les premiers se montrant attentifs aux retombées symboliques des dispositifs qu'ils financent sur leur territoire, les seconds se présentant comme des relais indispensables pour diffuser plus largement l'action des Missions locales. L'écheveau des relations entre ces différentes sphères d'action locales pour la promotion publique de dispositifs d'insertion (sphères associative, politique et journalistique) est parfois difficile à démêler tant les trajectoires des acteurs qui s'y trouvent sont liées et se recoupent partiellement – notamment pour les directeurs et cadres de Mission locale de la première heure, dont le début de carrière s'est effectué, pour certains, en lien avec des opportunités politiques s'inscrivant dans le mouvement de lutte pour l'insertion des jeunes au début des années 1980. Si ces liens privilégiés facilitent certaines alliances locales, il reste qu'ils sont soumis aux prérogatives des organisations impliquées dans les plans d'action. Ainsi, le choix de mots ou d'images spécifiques par les décideurs politiques pour caractériser l'action publique a souvent un poids plus important que les arguments des acteurs associatifs dans la mesure où ces symboles correspondent à des financements conséquents sur le territoire et que ceux-ci seront ensuite relayés par la presse locale. Un commentaire d'un responsable de formation participant au projet « Pilote ta vie » est particulièrement éloquent à ce propos : après une réunion de travail relative à ce projet, ce directeur de centre fait remarquer, en l'absence de la représentante de l'assemblée régionale [*financier du volet « formation bois »*], que la « petite formule 'aptitude professionnelle' » défendue par celle-ci pour présenter officiellement les objectifs de ces formations a valu « 100 000 francs » [*15 000 euros environ*]. Pour autant, le directeur du centre et une chef de projet de la Mission locale d'Ouest (à qui ce commentaire était destiné) ne sont pas dupes quant au fait que la force d'évocation du dispositif sur le territoire prime davantage que ses finalités professionnalisantes.

Les responsables de Missions locales évitent également de froisser certaines susceptibilités ayant trait aux délimitations territoriales des dispositifs. À ce niveau, la collaboration entre les élus locaux, les journalistes et les responsables d'associations dépend étroitement des rivalités politiques existant sur la zone d'action des Missions locales, ces rapports de force déterminant bien souvent les circonscriptions qui seront associées aux projets d'action. Les représentants des Missions locales ne font pas mystère de cet obstacle qui, le plus souvent, les contraint à s'aligner

¹⁸ Dans le domaine du travail social, ce terme relève d'un vocabulaire aujourd'hui galvaudé. Il est couramment utilisé au moins depuis le succès éditorial du livre de François Dubet : *La Galère : jeunes survie*, Point Seuil, 1993. Le terme désigne les difficultés d'existence des jeunes (associés à des « galériens ») dans la société contemporaine.

¹⁹ Des indications formelles destinées à des cadres de la Mission locale urbaine étudiée rappellent, lors d'une formation, ce rôle prépondérant de la communication : « Pour communiquer, il faut avoir quelque chose à dire et le mettre en forme. Il faut choisir le mode de communication adapté à la fois au contenu du message et à la cible visée. L'utilisation systématique d'un logo simple et visuel sur les documents officiels et sur les communiqués transmis à la presse permettent une bonne identification de l'association. [...] Les articles de presse sont souvent faits pour informer le public des activités proposées par l'association. Mais ils peuvent être aussi utiles pour faire connaître l'association à un plus grand public », etc. (extrait d'un document de l'organisme de formation prestataire de service).

sur les prises de position de leurs principaux appuis (maires de commune représentant par ailleurs un territoire plus ou moins étendu en fonction de leurs mandats dans d'autres assemblées).

À cet égard, l'histoire qui suit est significative.²⁰ Elle montre la complexité des relations en jeu dans cette construction des dispositifs d'insertion en fonction des effets de concurrence politiques. Les Missions locales, qui ont en quelque sorte le pouvoir de labelliser les jeunes en les inscrivant dans les dispositifs financés par l'État, sont tantôt amenées à garder leurs distances vis-à-vis de collectivités locales concurrentes, tantôt forcées de s'allier avec ces concurrents. L'histoire en question relate l'initiative du Conseil général d'Ouest soutenue activement par un militant politique (M. Guilhomme) nouvellement arrivé dans la région. Grâce aux liens que celui-ci noue avec des associations et certains segments de la presse locale, celui-ci devient progressivement le leader d'une vision de l'insertion qui tranche avec la philosophie des deux principaux réseaux établis du domaine : d'une part, le réseau de la ville chef-lieu du département (Ouest) et de ses services déployés dans les quartiers populaires (Ouest supporte entre autres, sur ce territoire, une association paramunicipale comparable à une Mission locale) ; d'autre part, celui d'une commune périphérique de l'agglomération d'Ouest et de « sa » Mission locale (Mission locale urbaine observée dans le cadre de la thèse). Débarqué de la région parisienne pour effectuer une recherche sur les politiques de la ville à Ouest, M. Guilhomme intervient occasionnellement comme formateur auprès d'agents municipaux du Développement social urbain de la ville et auprès de responsables d'organismes de formation après cette étude. Ces relations lui permettent de recueillir des informations supplémentaires sur ce qu'il appelle les « problèmes sociaux des quartiers » à Ouest, à savoir, selon lui, le « contrôle » de ces zones par les services municipaux de la ville (alors que le maire d'Ouest se targue d'une politique démocratique dans ces zones d'habitat). M. Guilhomme accède à une association locale influente (Vent d'Ouest) dont le fondateur, qui a brigué la mairie d'Ouest, accueille et promeut les points de vue d'entrepreneurs locaux et de nouveaux arrivants de la ville sur des questions liées au développement économique et social. Par ailleurs, la femme de Guilhomme, venue rejoindre celui-ci après avoir trouvé un emploi de journaliste dans la presse locale, forme un relais personnel aux critiques de Guilhomme sur les politiques d'insertion dans les quartiers.

À cette époque, la Préfecture du département et le Conseil général créent une association dont l'objectif est de rendre visible les actions économiques et sociales liées à l'insertion des jeunes sur le département. M. Guilhomme se voit offrir le poste de délégué général de cette association par le biais de connaissances nouées à la Chambre de commerce et d'industrie (CCI), où siège l'association Vent d'Ouest. Cette nouvelle association organise un colloque annuel sur l'insertion des jeunes. Elle récompense à cette occasion des entreprises ayant participé à un « Challenge Insertion » (mis sur pieds par des étudiants de la CCI). L'association dirigée par M. Guilhomme sert également de support à la publication d'un journal sur l'insertion qui relate les actions spécifiques du département en milieu rural, alors que les problèmes d'insertion semblaient surtout cantonnés, dans la presse locale, à l'agglomération urbaine d'Ouest (via le réseau de la Mission locale et des services paramunicipaux de la ville). La légitimité de l'association départementale se trouve grandie par le fait que M. Guilhomme invite aux manifestations qu'il organise des personnalités publiques de l'État : notamment, un ancien camarade de l'IEP devenu fonctionnaire au Ministère de l'emploi et de la solidarité. M. Guilhomme invite principalement à ces manifestations les acteurs locaux qui ont servi son parcours, ainsi qu'un chef de projet de la Mission locale occupant une place marginale dans cette association, mais susceptible d'assurer la faisabilité d'une partie des projets de ce mouvement dans l'échiquier associatif local. Les représentants officiels de la municipalité d'Ouest sont par contre systématiquement évincés. En définitive, par ce biais, tout un ensemble d'associations marginales par rapport à la Mission locale et par rapport aux services de la ville va

²⁰ Ce développement se base sur quatre interviews approfondies réalisées auprès de M. Guilhomme et de l'analyse de documents procurés par celui-ci, dans le cadre de ma participation à la constitution d'un dispositif d'insertion en tant qu'observateur extérieur.

se trouver fédéré et va faire connaître des questions nouvelles qui coïncident avec des services que ces associations cherchent à porter : l'insertion des jeunes dans des grands groupes industriels proches de la CCI et l'insertion des jeunes dans des zones semi-rurales (lesquelles correspondent aux circonscriptions d'élus de la majorité du Conseil général). Ce mouvement d'ensemble pousse la Mission locale à se positionner sur ces nouveaux créneaux, ce qui conduit à des ajustements inédits, les élus locaux membres du conseil d'administration de l'association cherchant à ce que l'action de l'association soit rendue visible en priorité sur les zones qu'ils représentent (notamment la commune dont est maire le président de la Mission locale et un quartier de la ville d'Ouest correspondant à la circonscription cantonale d'un membre du conseil d'administration).

Fabrique ou constitution des jeunes « en difficulté » ?

Authentifier les caractéristiques objectives des jeunes « en difficulté », témoigner des problèmes que rencontre cette catégorie et faire connaître les traitements sociaux envisagés pour répondre à ces problèmes sont des objectifs communs aux acteurs des Missions locales. Cet ensemble de performances (parmi d'autres non développées ici²¹) semble ne pas être propre au seul réseau des Missions locales. On les observe aussi partiellement au sein d'autres associations impliquées dans d'autres questions sociales : ainsi, des responsables de fédérations associatives ayant contribué à la genèse des politiques de lutte contre les exclusions dans les années 1970-1980, forts de leur capacité d'expertise en matière de lutte contre la pauvreté, définissent aujourd'hui leurs associations comme des « sentinelles »²² au service de l'État.

Pour les Missions locales, on l'a vu, une telle représentation a pour arrière-plan un ensemble de relations tissées, entre autres, avec des chercheurs en sciences sociales, des journalistes des élus locaux et d'autres associations.

Cette approche porte un éclairage sur le dessous des cartes de l'insertion (en signalant notamment les intérêts politiques locaux en jeu). Elle présente l'intérêt de s'affranchir d'une vision naïve sans doute encore répandue sur les jeunes « en difficulté » laquelle associe quasi naturellement une population à un « drame public »²³ national. Cette vision constructiviste peut néanmoins laisser penser que les acteurs publics impliqués s'accordent entre eux sur des objectifs à peu près clairs et que leur collaboration repose sur une forme de machiavélisme, ce qui n'est pas tout à fait le cas. Le choix du mot « constitution » pour qualifier l'action d'ensemble de ces acteurs est alors peut-être plus judicieux. Ce terme suggère en effet que les univers sociaux de ces participants sont partiellement disjoints et que l'action à laquelle ils contribuent a trait à des arrangements permanents entre eux façonnant différentes facettes de la mise en scène. Par ailleurs, ce terme suggère que ces arrangements permanents ont trait à des éléments négociables (se montrer sur le front de l'action, espérer concourir à une expertise et à un traitement efficace du problème, etc.), mais que ces éléments reposent également sur une morale commune implicite de l'action publique. Ainsi, la participation des sciences sociales à la « fabrique » des jeunes « en difficulté » relève certainement pour une grande part d'une inclination réformiste traditionnelle des chercheurs pour améliorer les conditions sociales des domaines qu'ils étudient, autant que de positionnements institutionnels dans le domaine de la recherche.

²¹ On songe notamment ici à la production de statistiques attestant l'existence des jeunes définis par les dispositifs d'insertion et permettant aux politiques de justifier leurs engagements sur un territoire.

²² C'est par ce qualificatif que le président de l'UNIOPSS, Hugues Feltesse, caractérise le rôle de son association lors d'un colloque organisé à l'occasion du centenaire de la loi de 1901. Colloque « Savoirs associatifs et construction des politiques sociales. Usages et enjeux de l'expertise associative », GRASS/CEDIAS, Centenaire de la loi de 1901, Musée social du CEDIAS, Paris, 10 et 11 juin 2001.

²³ L'expression « public drama » est de Joseph Gusfield. Elle a plusieurs significations selon cet auteur. En français comme en anglais, le substantif « drame » renvoie tantôt à l'idée d'une représentation théâtrale tantôt à des situations suscitant une émotion vive ; l'adjectif « public » suggère quant à lui la portée d'une telle représentation : le « public » s'oppose en effet à ce qui est singulier, et a donc trait à une communauté d'intérêts ; ce qualificatif est en outre associé à ce qui est visible, ce qui se situe sur le front de l'action. (J. Gusfield, op. cit, 1980).