



**HAL**  
open science

## ESPACE PARTAGÉ DES DONNÉES POUR LES JEUNES SANS SOLUTION (ESPADON-J2S)

Pierre-Yves Bernard, Christophe Michaut, Franck Sanselme

► **To cite this version:**

Pierre-Yves Bernard, Christophe Michaut, Franck Sanselme. ESPACE PARTAGÉ DES DONNÉES POUR LES JEUNES SANS SOLUTION (ESPADON-J2S). [Rapport de recherche] Centre de recherche en éducation de Nantes, Université de Nantes. 2011. halshs-01456649

**HAL Id: halshs-01456649**

**<https://shs.hal.science/halshs-01456649>**

Submitted on 5 Feb 2017

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Thématique : décrochage scolaire

ESPACE PARTAGÉ DES DONNÉES POUR LES JEUNES  
SANS SOLUTION (ESPADON-J2S)

Rapport d'évaluation finale remis par Pierre-Yves Bernard,  
Christophe Michaut et Franck Sanselme (CREN, Université de  
Nantes)

au Fonds d'expérimentations pour la Jeunesse  
dans le cadre de l'appel à projets lancé en 2009  
par le Ministère en charge de la Jeunesse

AP1-193

Septembre 2011



Cette évaluation a été financée par le Fonds d'expérimentations pour la jeunesse dans le cadre de l'appel à projets n°1 lancé en 2009 par le Ministère en charge de la jeunesse.

Le fonds d'expérimentations est destiné à favoriser la réussite scolaire des élèves et améliorer l'insertion sociale et professionnelle des jeunes de moins de vingt-cinq ans. Il a pour ambition de tester de nouvelles politiques de jeunesse grâce à la méthodologie de l'expérimentation sociale. A cette fin, il impulse et soutient des initiatives innovantes, sur différents territoires et selon des modalités variables et rigoureusement évaluées. Les conclusions des évaluations externes guideront les réflexions nationales et locales sur de possibles généralisations ou extensions de dispositifs à d'autres territoires.

Les résultats de cette étude n'engagent que leurs auteurs, et ne sauraient en aucun cas engager le Ministère.

Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative  
Secrétariat d'État chargé de la jeunesse et de la vie associative  
Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative

Mission d'animation du Fonds d'expérimentations pour la jeunesse  
95, avenue de France 75 650 Paris Cedex 13  
Téléphone : 01 40 45 93 22

<http://www.experimentationsociale.fr>

Pour plus d'informations sur le déroulement du projet, vous pouvez consulter sur le site [www.experimentationsociale.fr](http://www.experimentationsociale.fr) la note de restitution finale soumise au FEJ par le porteur de projet.



# ***ESPACE PARTAGÉ DES DONNÉES POUR LES JEUNES SANS SOLUTION (ESPADON-J2S)***

**Structure porteuse du projet : Rectorat de Nantes**

**Bernard COURCELLE**, directeur du GIP FCIP Expérience

**Structure porteuse de l'évaluation : Centre de recherche  
en éducation de Nantes (CREN, Université de Nantes)**

**Pierre-Yves Bernard**, maître de conférences

**Christophe Michaut**, maître de conférences

**Franck Sanselme**, ingénieur de recherche

Durée d'expérimentation : 18 mois

Date de remise du rapport d'évaluation : Septembre 2011

## RESUME

ESPADON-JSS — Espace de Partage de Données pour les Jeunes Sans Solution — est une expérimentation portée par l'académie de Nantes qui vise à « établir le repérage et le suivi des sortants du second degré sans certification reconnue (sans diplôme ou seulement le brevet des collèges ou le certificat de formation générale). Pour se faire, un outil informatisé partagé entre différentes structures ayant en charge l'insertion des jeunes en difficulté sera élaboré. Cet outil doit permettre de réduire fortement le nombre de jeunes sortants du système éducatif « sans solutions » ou en situation de décrochage. Il vise surtout à proposer systématiquement un dispositif de prise en charge, en renforçant la collaboration entre les différentes structures. » [projet ESPADON, 2009, p. 2]. Le Centre de recherche en éducation de Nantes (CREN), en charge de cette évaluation, se trouve dans une position délicate pour évaluer de manière complète ce dispositif, car la mise en œuvre du projet n'a pas été menée jusqu'à son terme, faute de sollicitation de la Commission nationale Informatique et liberté (CNIL) d'une part, de l'instauration d'un autre outil, appelé SIEI (Service interministériel d'échanges d'information), par l'administration centrale du Ministère de l'éducation nationale, d'autre part. Cette décision a été prise avant même la remise de ce rapport et rend donc *a priori* l'évaluation d'ESPADON-JSS sans objet (il n'y a pas de résultats à analyser), et inutile (le résultat de l'expérimentation n'a pas d'enjeux). Toutefois, il nous a semblé nécessaire d'aller jusqu'au bout de la mission d'évaluation qui nous a été confiée, ne serait-ce que pour rendre compte des actions menées pendant plus d'un an au titre d'ESPADON, à savoir la réalisation d'un système d'informations partagées et l'instauration d'un partenariat interinstitutionnel. D'un point de vue méthodologique, notre évaluation s'appuie sur des comptes rendus de réunions et de documents compilés lors des réunions du comité de pilotage et de bassin, complétés par dix-huit entretiens semi-directifs réalisés auprès des responsables institutionnels.

Il convient tout d'abord de souligner que l'expérimentation s'inscrit dans un contexte particulier où le décrochage scolaire est considéré comme un problème public que le politique entend résoudre, avec l'appui du Haut commissariat à la jeunesse. Soulignons également que l'académie de Nantes a accumulé une longue expérience en matière de partenariat interinstitutionnel et qu'elle avait, bien avant l'expérimentation, une application informatique similaire, intitulée JASMIN.

Les observations et les entretiens réalisées révèlent des positionnements et des conceptions propres à chaque institution dans la définition de ce que sont les « jeunes sans solutions » (décrocheurs, déscolarisés, « rupturants »...) et dans les référentiels d'action à mener : orientés vers la qualification scolaire pour les uns, vers l'insertion sociale et professionnelle pour les autres. Cela étant, la convention signée entre les acteurs crée véritablement les conditions d'une action collective en fonction des postures stratégiques de chacun, visibles dans l'usage qui peut être fait de l'outil informatique, mêlant appréhension (perte de sens du « métier », non prise en compte de la complexité des sujets) et attentes (innovation professionnelle, collecte de données de pilotage et institutionnalisation de la coopération entre acteurs).

Certains aspects de l'expérimentation demeurent néanmoins peu interrogés, en particulier, l'objectif final du dispositif : quel type d'actions, de suivis, quelle orientation globale, plutôt le maintien en formation initiale, plutôt des voies d'entrée spécifiques dans le monde du travail, quelle part relève de l'action sociale, en un mot, de quelles « solutions » relèvent les « sans solutions » ?

## NOTE DE SYNTHÈSE

ESPADON-JSS — Espace de Partage de Données pour les Jeunes Sans Solution — est une expérimentation portée par l'académie de Nantes. Il s'inscrit dans le premier axe du programme national d'expérimentations, à savoir la réduction des sorties prématurées du système de formation initiale, et, à l'intérieur de cet axe, le programme 2, « *Prévenir le décrochage scolaire et organiser les collaborations pour suivre les jeunes décrocheurs* ». Cette expérimentation vise à « *établir le repérage et le suivi des sortants du second degré sans certification reconnue (sans diplôme ou seulement le brevet des collèges ou le certificat de formation générale). Pour se faire, un outil informatisé partagé entre différentes structures ayant en charge l'insertion des jeunes en difficulté sera élaboré. Cet outil doit permettre de réduire fortement le nombre de jeunes sortants du système éducatif « sans solutions » ou en situation de décrochage. Il vise surtout à proposer systématiquement un dispositif de prise en charge, en renforçant la collaboration entre les différentes structures.* » [projet ESPADON-JSS, 2009, p. 2]. Concrètement, cet outil croise les systèmes d'informations de différentes institutions impliquées dans l'expérimentation, afin d'améliorer les informations dont dispose chaque structure. L'objectif est triple :

- Améliorer les données disponibles pour chaque institution sur la situation des jeunes dont elle a la responsabilité. Par exemple, un jeune lycéen peut quitter son établissement en déclarant entrer en contrat d'apprentissage. S'il ne trouve pas d'employeur, il aura alors quitté le système éducatif, sans que l'établissement d'origine n'en ait connaissance. En croisant les données de l'Education nationale (le lycée) et de la région (l'apprentissage), on peut alors identifier ce jeune comme « sans solution de formation ».
- Faciliter le passage de relai entre structures, par exemple entre la Mission générale d'insertion et les Missions locales, quand la prise en charge d'un jeune en difficulté ne relève plus de l'Education nationale.
- Disposer de données de pilotage fiables pour chaque institution (nombre de jeunes effectivement pris en charge, nombre de personnes sans solution).

Le rapport ci-joint présente l'évaluation de cette expérimentation, en accord avec le cahier des charges du projet, à l'issue de la période définie au départ par le projet. Le Centre de recherche en éducation de Nantes (CREN), en charge de cette évaluation, se trouve cependant dans une position délicate pour évaluer de manière complète ce dispositif, et ceci pour deux raisons. La première est que la mise en œuvre du projet n'a pas été menée jusqu'à son terme, faute de l'autorisation de la Commission nationale Informatique et liberté (CNIL). Du reste, la CNIL n'a pas eu à se prononcer sur ce projet, puisque le dossier ne lui a pas été présenté à ce jour. La seconde raison éclaire la précédente : la direction centrale dont dépend l'administration déconcentrée porteuse du projet a décidé de ne pas développer le projet ESPADON-JSS, au profit d'un autre outil national, appelé SIEI (Service interministériel d'échanges d'information). Cette décision a été prise avant même la remise de ce rapport, et rend donc *a priori* l'évaluation de l'expérimentation sans objet (il n'y a pas de résultats à analyser), et inutile (le résultat de l'expérimentation n'a pas d'enjeux). Toutefois, il nous a semblé nécessaire d'aller jusqu'au bout de la mission d'évaluation qui nous a été confiée, ne serait-ce que pour rendre compte des actions menées pendant plus d'un an au titre de ce projet. Ces actions ont permis de mettre en place les moyens nécessaires à la réalisation de l'objectif final de cette expérimentation, à savoir la réduction du décrochage scolaire. Ces moyens portent essentiellement sur l'outil (un

système d'informations partagées), et sur le partenariat interinstitutionnel qui permet à la fois la conception de l'outil et sa mise en œuvre effective. On peut considérer ces deux ensembles comme des objectifs intermédiaires, dont on peut réaliser une évaluation : on dispose de suffisamment de matériaux pour évaluer la capacité à trouver une solution technique, et à impulser des collaborations.

Cependant, il est impossible de donner une appréciation sur la capacité d'ESPADON à répondre à l'objectif final, ce qui pose un très sérieux problème quant à la pertinence du choix opéré actuellement de généraliser au niveau national les pratiques d'échanges de données entre administrations en charge de la jeunesse. Il est donc possible que l'investissement partenarial réalisé dans le cadre d'ESPADON n'apporte en réalité aucune plus-value quant au problème des sorties sans diplômes du système éducatif. L'orientation générale du travail d'évaluation s'en trouve affectée : il ne porte pas sur l'efficacité supposée du dispositif, mais sur des effets « collatéraux », plutôt en termes de partenariat et de relations interinstitutionnelles.

Une première partie décrit d'une manière relativement détaillée le déroulement l'expérimentation. Mais celle-ci ne prend sens que dans un contexte, ou plutôt différents niveaux de contextes présentés dans le rapport : l'émergence du décrochage scolaire comme problème public, les expériences de l'académie de Nantes dans le domaine du traitement du décrochage scolaire, et le contexte politique particulier qu'a offert l'existence d'un Haut commissariat à la jeunesse, du 12 janvier 2009 au 22 mars 2010. C'est dans l'articulation de ces différents niveaux que l'histoire d'ESPADON est exemplaire. Elle nous amène à modifier le positionnement initialement défini en tant qu'évaluateur, pour porter un jugement qui ne se limite pas à des « effets » d'une mesure isolée, mais sur une orientation plus globale de la politique éducative.

La seconde partie explore une de ces orientations, qui est de cibler des catégories particulières de publics, comme potentiels « bénéficiaires » de l'action publique. Ici il s'agit des « jeunes sans solution », dénomination qui renvoie implicitement aux catégorisations du système éducatif. Or, et c'est un premier résultat, cette catégorisation n'est pas discutée explicitement. Chaque institution, en effet, inscrit son activité à partir d'une conception qui lui est propre de son « public », conception qui renvoie aux compétences professionnelles supposées des agents impliqués dans chaque structure : pour les Missions locales, le public se définit d'abord en termes de difficultés sociales, pour Jeunesse et sport, le public est plus largement circonscrit par l'âge, pour la PJJ, ce sont d'abord les difficultés judiciaires qui délimitent son champ d'action, etc. Le jeune « sans solution » est d'abord le produit d'une catégorisation scolaire, déplaçant l'attention des politiques publiques pour la jeunesse vers les sorties « problématiques » du système éducatif. Pour autant cette qualification est une forme de reconnaissance du rôle dévolu aux Missions locales : un jeune bénéficiant d'un suivi Mission locale n'est plus « sans solution ». C'est dans cette configuration que finalement ESPADON constitue une forme d'action commune autour d'une problématique construite à partir du partage de données. La question technique des connexions entre systèmes informatiques est finalement ce point de passage obligé qui permet la construction d'une problématique commune. Néanmoins, cette forme de gouvernance par l'outil, qui vise à créer un consensus autour des moyens, laisse en suspens le débat sur les finalités du repérage que permet ESPADON. Les entretiens et les observations révèlent finalement des cultures différentes entre Education nationale et Missions locales, notamment dans l'importance accordée ou non à la qualification scolaire, et dans l'expertise que revendiquent les professionnels de l'insertion en termes de travail social. Les référentiels d'action sont dès lors différents : orientés vers la qualification scolaire pour les uns, vers l'insertion sociale et professionnelle pour les autres. Les

autres acteurs se situent moins centralement dans le dispositif.

La troisième partie porte sur le cadre institutionnel de l'expérimentation : la convention signée entre les acteurs, comme ressource d'action commune. Source d'obligation réciproque entre les acteurs, moralement, symboliquement et politiquement, elle crée véritablement une action collective, ou plutôt les conditions d'une action collective en fonction des postures stratégiques des uns et des autres. Cette dimension de l'expérimentation (le « partenariat ») semble donc montrer qu'une initiative locale peut surmonter les conflits hérités d'un passé parfois très récent, et anticiper une injonction nationale toujours perçue avec méfiance par le « terrain ». Ce constat est d'autant plus important que son ignorance par les instances nationales, voire sa négation à travers l'arrêt de l'expérimentation avant son terme, peuvent non seulement mettre en cause les dynamiques locales, mais encore plus, mettre en péril les conditions de mise en œuvre d'une politique nationale.

La quatrième et dernière partie porte sur l'outil de partages de données. La virtualité d'ESPADON au moment où nous avons réalisé nos entretiens ne permet pas aux enquêtés, nous l'avons dit, d'appréhender le logiciel dans sa dimension matérielle ou opérationnelle encore inexistante. C'est dès lors essentiellement de la symbolique, des représentations hypothétiques, des rapports de sens qui se donnent à entendre dans les propos recueillis. Ces derniers, toutefois, ne se déploient pas dans une totale abstraction ou selon des spéculations entièrement gratuites. Le rapport avec l'activité est toujours très étroit, et l'usage de l'outil informatique est décrit de manière ambivalente, mêlant appréhension (perte de sens du « métier », non prise en compte de la complexité des sujets) et attentes (innovation professionnelle, collecte de données de pilotage et institutionnalisation de la coopération entre acteurs). A ce titre, l'outil de partage des données est bien une forme de gouvernance par l'outil, orientant l'action publique au-delà de sa portée purement technique.

Les parties précédentes font apparaître plusieurs « boîtes noires », c'est-à-dire des dimensions du dispositif peu évoqués au cours des entretiens. On peut considérer que ces dimensions restent peu sollicitées, parce que peu interrogées par les acteurs eux-mêmes, cette absence d'interrogation renvoyant à la volonté de ne pas mettre en débat ce qui pourrait fragiliser le compromis que constitue le dispositif.

Il y a tout d'abord le public, à la fois au sens de sa désignation, et dans celui de sa délimitation. La désignation de « sans solution » n'est pas commune, ni dans les textes officiels, encore moins dans la littérature scientifique. Pour les professionnels du champ éducatif (MGI), elle désigne d'abord une situation particulière, celle de la non affectation dans un établissement d'enseignement suite à une décision d'orientation, la non affectation provenant de l'écart entre les possibilités limitées d'orientation offertes, et les vœux émis par l'élève ou sa famille. Cette situation est donc assez clairement imputable à l'organisation du système d'orientation et à ses dysfonctionnements. Elle est, toujours dans le vocabulaire de ce champ professionnel, distinguée du « décrochage », rupture de scolarité en cours d'année ou en cours de cycle de formation, qui se rapporte davantage au parcours particulier d'un élève et des difficultés de celui-ci, qu'elles soient scolaires ou sociales. Le choix de l'appellation « sans solution » dans l'acronyme de ce dispositif n'est donc pas neutre. Il place à la fois le public dans le champ éducatif et scolaire, et ramène la problématique qui le définit à celle de l'organisation d'un système d'orientation élargi au-delà des seuls établissements de l'Education nationale. Mais un autre objet est absent, l'objectif final du dispositif. Car si le repérage constitue bien un objectif clairement identifié, et effectivement mis en débat dans le cadre du partenariat constitué autour d'ESPADON, on peut difficilement considérer cet objectif comme une finalité *per se*, sauf

à n'y voir qu'une manifestation de la recherche du contrôle des jeunes et des professionnels qui s'en occupent. L'objectif final est certes clairement affiché dans la convention de l'expérimentation : « *Cet outil doit permettre de réduire fortement le nombre de jeunes sortants du système éducatif « sans solutions » ou en situation de décrochage.* » Mais la question du lien entre le dispositif et cet objectif n'est pratiquement jamais évoquée, sauf pour en envisager les limites. Quel type d'actions, de suivis, quelle orientation globale, plutôt le maintien en formation initiale, plutôt des voies d'entrée spécifiques dans le monde du travail, quelle part relève de l'action sociale, en un mot, de quelles « solutions » relèvent les « sans solutions » ? Autant de questions non débattues entre partenaires. Là encore cette absence s'analyse aisément : mettre en débat les finalités de l'action exposerait des différences de pratiques et de cultures professionnelles, différences pouvant alimenter des contestations réciproques en termes d'expertise et de légitimité, et, finalement, pouvant remettre en cause l'existence même d'un partenariat. Dernier objet absent à ce niveau des pratiques professionnelles, celui de l'usage courant de l'outil. Si l'utilisation d'ESPADON est assez précisément finalisée dans la pratique des comités de bassin, afin d'établir des listes permettant de faire le point sur les jeunes dont la situation pose problème, on parle peu des usages par les acteurs de terrain dans leur propre institution. Tout semble fonctionner sur le mode de l'évidence : il suffit qu'ESPADON soit mis en œuvre pour que chacun s'en serve, et alimente le dispositif correctement. Or, le rectorat a déjà l'expérience de l'usage de JASMIN entre les établissements de l'Education nationale de la région. Toujours présenté comme exemplaire par le pilote de l'expérimentation, cette présentation étant parfois reçue avec agacement, voire avec une certaine ironie par les autres partenaires, il est surprenant que cette expérience n'ait pas alimenté davantage la réflexion collective sur la mise en œuvre effective d'ESPADON.

Au bout du compte, ces différentes « boîtes noires » participent de la construction d'une forme partenariale, avec une définition *a minima* du fond qui la constitue. Il s'agit fondamentalement d'une opération de compromis entre mondes professionnels différents, ce qui implique de suspendre en partie les opérations de justification qui ruinerait les possibilités d'alliance entre les institutions (Boltanski & Thévenot, 1991). Même si la MGI fonde son action sur une forme de convention professionnelle (la préparation à l'insertion professionnelle), l'action de l'Education nationale reste orientée par définition vers le monde scolaire. Ses acteurs se voient donc toujours courir le risque d'une contestation au nom de la méconnaissance de l'environnement social des jeunes, ou de l'éloignement des réalités du marché du travail. A l'inverse, la Région et les Missions locales peuvent se voir contester une mission d'orientation qui reste institutionnellement attachée au système scolaire. En ne faisant pas apparaître ces sources de conflit, le partenariat laisse une place au compromis. Mais il ne s'agit pas de n'importe quel type de compromis. Parce qu'il met en avant la catégorie des jeunes « sans solutions », ESPADON inscrit l'action en direction des jeunes les moins qualifiés dans le champ des politiques éducatives. En responsabilisant davantage les établissements de formation initiale dans la prise en compte des situations de rupture, cette expérimentation caractérise une volonté plus générale de transformer la question de la jeunesse problématique en la déplaçant du marché du travail (les jeunes faiblement qualifiés) vers le monde scolaire (les jeunes décrocheurs). Enfin, le compromis se réalise sur un objet technique, et là encore, on peut donner à cet investissement de forme une signification politique. Le choix du repérage et du suivi à travers un outil informatique signe une conception techniciste du traitement du décrochage scolaire. Il s'agit, à travers ce choix, de standardiser les procédures, de quantifier les actions de terrain, et de catégoriser les solutions proposées à partir des pratiques des institutions impliquées (mesure MGI, accompagnement Mission locale, stage région, etc.). On a là une forme particulièrement poussée de rationalisation de l'action, en considérant que l'outil technique fasse disparaître, ou du moins réduise fortement, les zones d'incertitude, les parts

d'errance dans les parcours, etc. Dans cette conception très « industrielle » au sens de l'économie des conventions, il existe un risque de faire peu de cas du « jeu » des acteurs, que ce soit celui des jeunes ou celui des professionnels : soit ce jeu n'est pas reconnu (les jeunes qui ne sont pas pris en charge par un dispositif sont considérés comme sans solution ; en réalité, il est vraisemblable qu'une partie d'entre eux n'ont pas intérêt, pour une raison ou pour une autre, à recourir à l'offre de service existante), soit ce jeu se doit d'être contrôlé (c'est la vocation même d'ESPADON : connaître de manière précise les parcours des jeunes, et quantifier en termes de prises en charge les actions des différentes institutions, en descendant ce contrôle au niveau le plus élémentaire possible : établissements scolaires, bassins de formation, etc.). On reconnaît là les risques d'un fonctionnement bureaucratique, où l'action est davantage guidée par des procédures que par l'efficacité de l'action. On reconnaît aussi une conception de l'action publique, développée aujourd'hui dans tous les secteurs des administrations publiques : le pilotage par l'évaluation. ESPADON constituerait alors un outil de connaissance statistique permettant de mesurer l'activité dans telle ou telle mesure, dans tel ou tel secteur d'intervention ou établissement. La standardisation qu'implique l'outil est dans ce cas la condition permettant de comparer dans le temps et dans l'espace, mais aussi d'une institution à l'autre. La question précédemment débattue sur les différences d'actions concrètes et d'objectifs ne se pose alors plus : la seule chose qui compte (ou qui se compte) est le fait qu'un jeune soit pris en charge (ou non) par un dispositif, qu'il accède (ou non) à une formation qualifiante (ou non), qu'il accède (ou non) à un emploi pérenne (ou non). Ces situations qu'on peut caractériser de manière binaire doivent pouvoir être définies de manière standardisée, afin d'assurer un principe de justice dans la convention industrielle, c'est-à-dire indépendante de contingences liées aux individus ou aux contextes.

Si on suit les arguments précédents, on a tout lieu de croire que ce genre d'outil risque d'émaner de l'appareil d'Etat, susceptible de légitimer une telle rationalisation. C'est ce qui s'est effectivement passé, à travers le développement de SCOMET-SDO, puis de SIEI, prévu pour la rentrée 2011. Pourtant ESPADON est d'abord une expérimentation locale. Comment expliquer ce paradoxe ?

Il faut revenir à l'historique ayant mené au lancement de l'expérimentation pour le comprendre. L'initiative d'ESPADON ne part pas de rien, mais d'une série d'expériences qui voit le rectorat de Nantes promouvoir l'action en direction des jeunes décrocheurs. L'expérimentation s'inscrit dans une dynamique, ou une partie de « l'enrôlement » interinstitutionnel est déjà en place, malgré certaines difficultés. Par ailleurs, la fenêtre d'opportunité que constituent la présence et l'action du Haut commissariat à la jeunesse légitime une action relativement autonome. Pour autant, pendant le déroulement du projet, les acteurs manifestent une connaissance du projet national visant les mêmes objectifs qu'ESPADON. Certains entretiens révèlent l'anticipation de la faible « espérance de vie » du projet. Pourtant celui-ci est mené techniquement à terme. Tout se passe comme si une forme de concurrence entre l'échelon régional et le niveau national s'était engagée, dont l'issue est restée incertaine jusqu'à la fin de l'année 2010. Dans ce contexte, un des atouts du projet ESPADON est son inscription locale. Logiquement, celle-ci est renforcée par la déclinaison de la convention de partenariat au niveau des bassins de formation. En mobilisant des équipes « de terrain » sur ces bassins, l'expérimentation se rapproche des besoins des professionnels qui ont effectivement en charge le suivi des jeunes « sans solution ». ESPADON se veut ainsi une politique au plus près du « métier ».

Nous avons déjà indiqué au début de ce rapport l'issue de cette compétition : l'arrêt de l'expérimentation avant sa mise en œuvre opérationnelle, alors que l'outil technique est en place. Comment interpréter cet échec ?

Les entretiens révèlent un discours de renouvellement de l'action publique, centrée sur le local, structurée à partir de réseaux, et permettant un aller-retour entre terrain et décideurs. Au vu des résultats de l'expérimentation, il est alors possible d'interpréter ce discours comme une illusion rhétorique masquant la réalité d'un exercice centralisé et standardisé du pouvoir en matière de politique éducative. Cet effet rhétorique serait là pour légitimer un projet qui fondamentalement repose sur une conception rationalisatrice et centralisée de l'action publique. Le caractère local et expérimental de l'action devrait davantage être interprété comme un « ballon d'essai », c'est-à-dire une action dont il importe finalement assez peu d'en connaître les effets sur le problème identifié, mais dont on teste l'applicabilité et la réception par les professionnels, les spécialistes et le public en général. Le discours aurait dans ces conditions une fonction essentiellement de mobilisation des acteurs, et de légitimation de l'action. Une analyse comparée avec l'expérimentation des incitations financières à l'assiduité scolaire pourrait être très éclairante. On sait que cette opération s'est très vite arrêtée du fait des réactions que le projet a suscitées. De ce point de vue ESPADON est un succès : alors que le projet peut être finalement contesté au nom de grands principes, notamment quant au « fichage » et au contrôle des individus, il s'est déroulé sans provoquer de manifestations particulières de dénonciation, tout en se parant des atours de l'initiative locale et du partenariat.

Pourtant, cette explication souffre de plusieurs limites. La première serait de considérer l'ensemble des partenaires comme des « idiots culturels », perpétuellement abusés dans le sens qu'ils donnent à leur action par le pouvoir dont ils ne seraient que les jouets. Deuxièmement, on ne voit pas pourquoi l'expérimentation locale aurait été arrêtée, si elle n'avait qu'une fonction de « ballon d'essai ». Au contraire du but recherché, son arrêt risque de démobiliser et de délégitimer l'action imposée par l'Etat. Or, c'est précisément ce qu'a tenté de faire le pilote d'ESPADON, en mettant en évidence les limites et défauts de SIEI, et, inversement, les atouts techniques d'ESPADON. Si on prend au sérieux les justifications des acteurs que nous avons interrogés, alors une seconde piste, plus féconde, nous mène vers l'analyse des positions des macro-acteurs impliqués dans la politique d'insertion des jeunes et résultant d'une construction historique. L'échec relatif d'ESPADON est finalement à mettre au compte d'un conflit de légitimité entre d'une part l'institution centrale du système éducatif, (la direction générale de l'enseignement scolaire du ministère de l'Education nationale), et d'autre part les acteurs du dispositif, qui se situent plus ou moins à sa périphérie (service académique d'orientation, Mission générale d'insertion, enseignement agricole), ou en dehors du champ du système scolaire (Région, Missions locales). Le système éducatif français s'est construit sur une conception fortement centralisée de l'action éducative. Contrairement à ce que laisse entendre un certain discours sur l'autonomie à l'intérieur des systèmes éducatifs, l'observation des situations internationales montre des tendances à la centralisation, notamment à partir des outils d'évaluation. La conjugaison de ces tendances et l'effet d'inertie qu'entraîne la dépendance de sentier nous permettent de conclure que l'échec d'ESPADON illustre la difficulté de faire changer le système par ses marges, et qu'il est avant tout le résultat d'un renforcement du contrôle étatique sur les pratiques éducatives.

INTRODUCTION GENERALE .....	12
<b>PREMIERE PARTIE : PRESENTATION DE L'EXPERIMENTATION .....</b>	<b>14</b>
1.1. LE CONTEXTE GENERAL : LE PROBLEME DU DECROCHAGE SCOLAIRE EN FRANCE.....	14
1.2. LE CONTEXTE LOCAL : LES EXPERIMENTATIONS DU RECTORAT DE NANTES .....	18
1.3. LE CONTEXTE POLITIQUE : L'IMPULSION DU FONDS D'EXPERIMENTATIONS POUR LA JEUNESSE .....	20
1.4. ESPADON : UNE HISTOIRE EXEMPLAIRE .....	22
1.5. LA POSTURE D'EVALUATION .....	24
<b>DEUXIEME PARTIE : LES « JEUNES SORTANT DU SYSTEME EDUCATIF SANS SOLUTION » : LA BOITE NOIRE D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE.....</b>	<b>27</b>
2.1. UNE CATEGORIE INDISCUTABLE.....	28
2.2. LES DEPLACEMENTS STRATEGIQUES .....	29
2.2.1. <i>Pour Pôle emploi : une catégorie non pertinente.....</i>	<i>29</i>
2.2.2. <i>Pour les Missions locales et la DRAAF : la captation de publics.....</i>	<i>30</i>
2.2.3. <i>Pour la Région : l'affirmation d'une légitimité territoriale.....</i>	<i>33</i>
2.3. UNE CATEGORIE RESTRICTIVE .....	35
2.3.1. <i>Pour les Missions locales : une catégorisation scolaire qui occulte le « social » et le sujet .....</i>	<i>36</i>
2.3.2. <i>Pour Jeunesse et sport : une catégorie d'âge qui occulte le politique.....</i>	<i>38</i>
2.4. EN MARGE DE LA QUALIFICATION SCOLAIRE ET DE L'INSERTION PROFESSIONNELLE .....	39
2.4.1. <i>Des désaffiliés sociaux.....</i>	<i>39</i>
2.4.2. <i>... objet d'une resocialisation ?.....</i>	<i>41</i>
2.5. UNE POLITIQUE COMMUNE ?.....	42
<b>TROISIEME PARTIE : LA CONVENTION ET SES CADRAGES .....</b>	<b>44</b>
3.1. UN CADRE PRIMAIRE POUR INSTITUER L'ACTION COLLECTIVE.....	44
3.1.1. <i>Fabriquer stratégiquement son propre mandat .....</i>	<i>44</i>
3.1.2. <i>Obliger les partenaires.....</i>	<i>46</i>
3.2. UN CADRE SECONDAIRE.....	50
3.2.1. <i>L'officialisation de l'action collective et ses limites .....</i>	<i>50</i>
3.2.2. <i>Une structure d'opportunité .....</i>	<i>51</i>
3.3. UN CADRE NEGATIF .....	53
3.3.1. <i>L'injonction participative.....</i>	<i>53</i>
3.3.2. <i>Le poids des histoires partenariales .....</i>	<i>54</i>
3.3.3. <i>Un égalitarisme négatif ou la menace d'un monopole institutionnel.....</i>	<i>56</i>
<b>QUATRIEME PARTIE : RAISON ET DERAISONS DES SYSTEMES D'INFORMATIONS .....</b>	<b>57</b>
4.1. INFORMATIQUE ET « DESUBJECTIVATION » .....	58
4.2. INFORMATIQUE ET DESYMBOLISATION.....	59
4.3. INFORMATIQUE ET INNOVATION PROFESSIONNELLE.....	61
4.4. L'ORIENTATION DE L'ACTION D'INSERTION .....	63
4.5. LA COOPERATION ENTRE INSTITUTIONS.....	64
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>67</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>71</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>74</b>

## INTRODUCTION GENERALE

ESPADON-JSS — Espace de Partage de Données pour les Jeunes Sans Solution — est une expérimentation portée par l'académie de Nantes dans le cadre du Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse, mis en place par le Haut commissariat à la jeunesse en décembre 2008. Il s'inscrit dans le premier axe du programme national d'expérimentations, à savoir la réduction des sorties prématurées du système de formation initiale, et, à l'intérieur de cet axe, le programme 2, « Prévenir le décrochage scolaire et organiser les collaborations pour suivre les jeunes décrocheurs ». Plus précisément ESPADON<sup>1</sup> vise à « établir le repérage et le suivi des sortants du second degré sans certification reconnue (sans diplôme ou seulement le brevet des collèges ou le certificat de formation générale). Pour se faire, un outil informatisé partagé entre différentes structures ayant en charge l'insertion des jeunes en difficulté sera élaboré. Cet outil doit permettre de réduire fortement le nombre de jeunes sortants du système éducatif « sans solutions » ou en situation de décrochage. Il vise surtout à proposer systématiquement un dispositif de prise en charge, en renforçant la collaboration entre les différentes structures. » [projet ESPADON, 2009, p. 2]. Concrètement, cet outil croise les systèmes d'informations de différentes institutions impliquées dans l'expérimentation, afin d'améliorer les informations dont dispose chaque structure. L'objectif est triple :

- Améliorer les données disponibles pour chaque institution sur la situation des jeunes dont elle a la responsabilité. Par exemple, un jeune lycéen peut quitter son établissement en déclarant entrer en contrat d'apprentissage. S'il ne trouve pas d'employeur, il aura alors quitté le système éducatif, sans que l'établissement d'origine n'en ait connaissance. En croisant les données de l'Education nationale (le lycée) et de la région (l'apprentissage), on peut alors identifier ce jeune comme « sans solution de formation ».
- Faciliter le passage de relai entre structures, par exemple entre la Mission générale d'insertion et les Missions locales, quand la prise en charge d'un jeune en difficulté ne relève plus de l'Education nationale.
- Disposer de données de pilotage fiables pour chaque institution (nombre de jeunes effectivement pris en charge, nombre de personnes sans solution).

Le présent rapport présente l'évaluation de cette expérimentation, en accord avec le cahier des charges du projet, à l'issue de la période définie au départ par le projet. Le Centre de recherche en éducation de Nantes (CREN), en charge de cette évaluation, se trouve cependant dans une position délicate pour évaluer de manière complète ce dispositif, et ceci pour deux raisons. La première est que la mise en œuvre du projet n'a pas été menée jusqu'à son terme, faute de l'autorisation de la Commission nationale Informatique et liberté (CNIL). Du reste, la CNIL n'a pas eu à se prononcer sur ce projet, puisque le dossier ne lui a pas été présenté à ce jour. La seconde raison éclaire la précédente : la direction centrale dont dépend l'administration déconcentrée porteuse du projet a décidé de ne pas développer le projet ESPADON, au profit d'un autre outil national, appelé SIEI (Service interministériel d'échanges d'information). Cette décision a été prise avant même la remise de ce rapport, et rend donc *a priori* l'évaluation d'ESPADON-JSS sans objet (il n'y a pas de résultats à analyser), et inutile (le résultat de l'expérimentation n'a pas d'enjeux). Toutefois, il nous a semblé nécessaire d'aller jusqu'au bout de la mission d'évaluation qui nous a été confiée, ne serait-ce que pour rendre compte des actions menées pendant plus d'un an au titre d'ESPADON. Ces actions ont permis de mettre en place les moyens nécessaires à la réalisation de l'objectif final

---

<sup>1</sup> L'acronyme officiel est ESPADON-JSS, mais tous les acteurs désignent le dispositif sous le nom d'ESPADON. On utilisera cette appellation pour l'ensemble du rapport.

de cette expérimentation, à savoir la réduction du décrochage scolaire. Ces moyens portent essentiellement sur l'outil (un système d'informations partagées), et sur le partenariat interinstitutionnel qui permet à la fois la conception de l'outil et sa mise en œuvre effective. On peut considérer ces deux ensembles comme des objectifs intermédiaires, dont on peut réaliser une évaluation : on dispose de suffisamment de matériaux pour évaluer la capacité à trouver une solution technique, et à impulser des collaborations.

Cependant, il est impossible de donner une appréciation sur la capacité d'ESPADON à répondre à l'objectif final, ce qui pose un très sérieux problème quant à la pertinence du choix opéré actuellement de généraliser au niveau national les pratiques d'échanges de données entre administrations en charge de la jeunesse. Il est donc possible que l'investissement partenarial réalisé dans le cadre d'ESPADON n'apporte en réalité aucune plus-value quant au problème des sorties sans diplômes du système éducatif. L'orientation générale de ce rapport s'en trouve affectée : il ne porte pas sur l'efficacité supposée du dispositif, mais sur des effets « collatéraux », plutôt en termes de partenariat et de relations interinstitutionnelles.

Il nous a semblé intéressant d'observer comment un dispositif pouvait réussir à rassembler des acteurs d'institutions et de cultures professionnelles différentes. Il s'agit tout d'abord d'une collaboration à partir d'un problème, celui du décrochage scolaire. Dans cette dimension de problématisation de questions publiques, les acteurs identifient-ils le problème de la même manière ? Quels regards portent les acteurs sur le partenariat ? C'est par l'objet technique, en l'occurrence un logiciel, que l'expérimentation du partenariat se réalise. Quels choix politiques révèlent les choix techniques ? Quels regards les acteurs portent-ils sur le choix d'un outil informationnel pour impulser une politique ?

Ce rapport porte donc essentiellement sur les perceptions qu'ont les acteurs du travail de partenariat qu'implique cette expérimentation. Une première partie expose l'historique de l'expérimentation, le contexte de politique éducative auquel il se rapporte, et le positionnement particulier que nous avons été amenés à prendre en termes d'évaluation. La seconde partie est consacrée à l'identification du problème à résoudre, à partir de la catégorisation de la population « cible » de l'expérimentation, les « jeunes sans solution ». Une troisième partie est consacrée à la mise en œuvre de l'expérimentation, à travers l'analyse de la convention de partenariat. La quatrième partie expose quelques éléments d'analyse sur la perception qu'ont les acteurs des effets d'un dispositif informatique pour traiter la question du décrochage scolaire.

# Première partie : présentation de l'expérimentation

---

Compte tenu des particularités de cette évaluation (expérimentation inachevée, évaluation sans enjeu politique, etc. : voir introduction), il nous a semblé important de rappeler d'une manière relativement détaillée le déroulement l'expérimentation. Mais cette « histoire » ne prend sens que dans un contexte, ou plutôt différents niveaux de contextes : l'émergence du décrochage scolaire comme problème public, les expériences de l'académie de Nantes dans le domaine du traitement du décrochage scolaire, et le contexte politique particulier qu'a offert l'existence d'un Haut commissariat à la jeunesse, du 12 janvier 2009 au 22 mars 2010. C'est dans l'articulation de ces différents niveaux que l'histoire d'ESPADON est exemplaire. Elle nous amènera à modifier le positionnement initialement défini en tant qu'évaluateur, pour porter un jugement qui ne se limite pas à des « effets » d'une mesure isolée, mais sur une orientation plus globale de la politique éducative.

## **1.1. Le contexte général : le problème du décrochage scolaire en France**

La question du décrochage scolaire est mise à l'agenda politique au plus haut niveau en France depuis la fin des années 2000. La circulaire interministérielle du 18 décembre 2008, l'instruction interministérielle du 22 avril 2009, les circulaires du ministère de l'Education nationale pour la préparation des rentrées 2009 et 2010 sont autant de textes réglementaires où figurent en bonne place les termes « décrochage scolaire » ou « décrocheurs ». On y trouve parfois le mot décrochage, sans qualificatif, sans qu'il paraisse nécessaire au rédacteur du texte de préciser qu'il se rapporte au monde scolaire, tant il est utilisé sur le mode de l'allant de soi. Par ailleurs, la « prévention du décrochage scolaire » est affichée comme un des programmes d'expérimentations lancés par Martin Hirsch en 2009. L'usage institutionnel de cette désignation du problème des scolarités inachevées trouve une forme de consécration dans un discours tenu en Avignon par le Président de la république, Nicolas Sarkozy, le 29 septembre 2009 : les mots « décrocher », « décrochage » ou « décrocheur » y sont utilisés pas moins de 17 fois. Cette profusion est d'autant plus remarquable qu'elle succède à une période où le terme était peu utilisé dans les textes officiels (Bernard, 2009). Non que la question de l'inachèvement des scolarités n'ait pas été posée avant, bien au contraire. Si on définit le décrochage scolaire comme une non-poursuite d'études alors que celle-ci est prescrite par la loi ou les conventions sociales, alors le phénomène appliqué au second cycle du second degré peut trouver son origine dans les années 1980, quand la norme de formation secondaire complète s'impose en France. Toutefois le phénomène est peu visible publiquement jusqu'aux années récentes, ce qui peut s'analyser de deux manières.

Tout d'abord ne rupture précoce de scolarité n'est pas nécessairement un problème social identifié dans le monde scolaire. Il peut même constituer une solution dans le cadre d'une convention académique, c'est-à-dire une sélection de l'élite scolaire par élimination progressive d'une grande partie de la jeunesse du système éducatif. Bien que la montée du chômage et des difficultés d'insertion rendent « visible » ce problème dès les années 1970, on peut considérer que la prééminence de la convention académique dans le système éducatif français a permis à celui-ci

« d'externaliser » ce problème à d'autres institutions, problème alors formulé dans les termes de marché du travail.

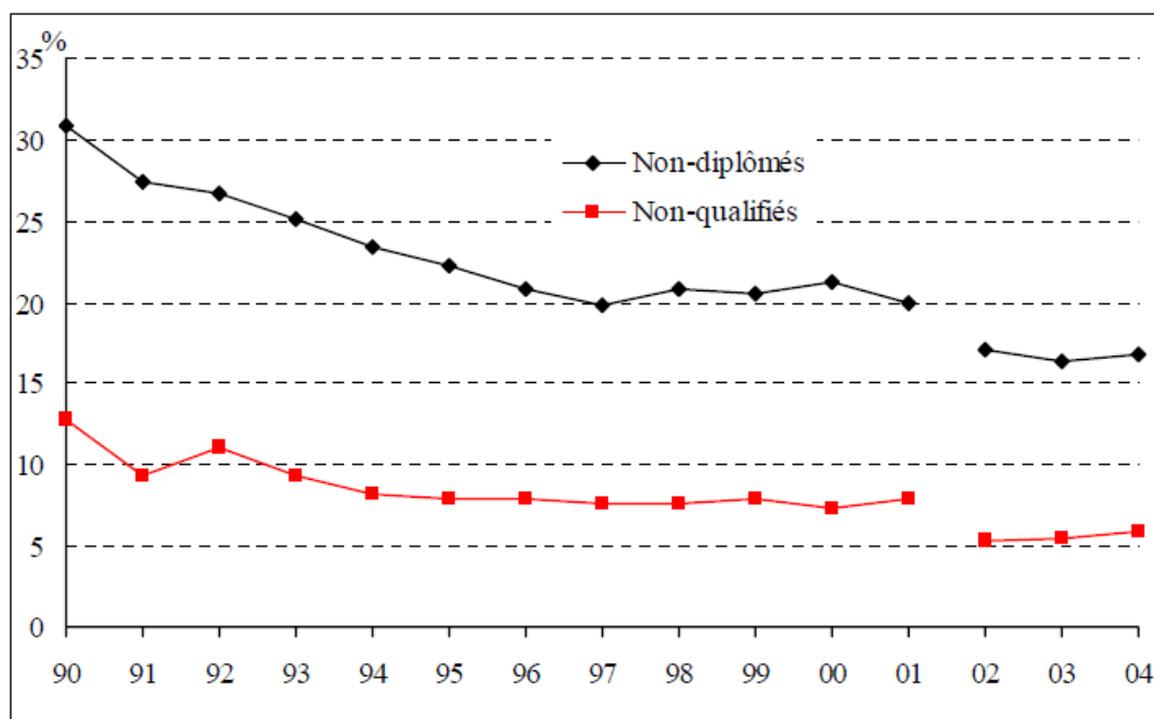
En effet, et c'est le second point, ces sorties précoces du système éducatif ont été longtemps considérées dans notre pays en termes de « non qualification », ou « d'insertion ». Cette manière d'aborder le problème a des implications dans sa délimitation et dans son repérage statistique. Les jeunes en difficulté sont dans ce contexte les « jeunes non qualifiés ». La qualification dont il est question dans cette appellation est celle de la nomenclature française des niveaux de formation. Une des particularités de cette nomenclature est que, pour les formations secondaires, la qualification est découplée de la certification scolaire. Ainsi, le jeune sortant après une formation complète en CAP, mais ayant échoué à l'examen terminal de cette formation est-il considéré comme qualifié. On peut donc être qualifié tout en ayant été sanctionné négativement par l'école. Le problème n'est pas vraiment scolaire, il est défini en termes d'inachèvement de formation. Concrètement, sont considérés comme non qualifiés les jeunes sortant du système éducatif en fin de collège, ou après une première année d'enseignement professionnel.

L'élévation des niveaux de formation et la standardisation des normes éducatives au niveau international ont conduit les services statistiques du ministère de l'Education nationale à privilégier depuis 2004 une autre convention des faibles niveaux de formation, celle des non diplômés du second cycle de l'enseignement secondaire. Cette convention s'appuie sur la nomenclature internationale CITE (classification internationale type des enseignements) de l'UNESCO. Ce sont les niveaux 0-2 (c'est-à-dire sans diplôme de fin du second degré) qui sont considérés comme faiblement qualifiés : cela représente d'après la DEPP environ 17 % des sortants en France en 2008 (Dubois et Léger, 2010). Ce changement de convention représente une rupture importante par rapport à l'ancienne nomenclature. Ce n'est pas simplement un niveau de formation qui est visé, mais la certification à l'issue d'un cycle de formation. Cette évolution dans le repérage statistique du problème révèle donc une forme de « traduction » du problème de la qualification dans l'univers scolaire. C'est un premier indice d'une forme de recentrage de la question des jeunes en difficulté vers la question scolaire.

L'importance initiale donnée à la question de l'insertion professionnelle et de la qualification se retrouve dans les dispositifs progressivement mis en place pour traiter la question des sorties précoces du système éducatif. Certes, les premières actions, destinées aux « laissés pour compte » du système scolaire sont expérimentées au sein de l'Education nationale sous l'impulsion de Jacques Giffard, dès 1971. Il s'agit de maintenir les jeunes en difficulté dans le système éducatif, en leur proposant des contrats éducatifs fondés sur l'alternance. Mais le ministère de l'Education nationale ne développe pas ce type de programme, qui passe au Secrétariat d'Etat à la formation professionnelle en 1974. Très tôt, la gestion des jeunes en rupture scolaire n'est plus assurée par l'Education nationale, mais par des administrations qui relèvent plutôt du Travail et de l'emploi. Leurs actions structurent fondamentalement la question des jeunes en difficulté du côté de la qualification, de l'insertion professionnelle, et, de fait la place en dehors de l'école (Denantes, 2008). D'un point de vue institutionnel, les Missions locales pour l'insertion des jeunes, issues du rapport Schwartz remis au Premier ministre Pierre Mauroy en 1981, représentent cette façon d'aborder le problème. Surtout, elles seront les institutions qui prendront concrètement en charge les flux de sortants non qualifiés, ou non diplômés du système éducatif des années 1980 jusqu'à aujourd'hui. Comparativement, les structures en charge de la question des sorties précoces au sein de l'Education nationale (Dispositif d'insertion des jeunes de l'éducation nationale en 1986, auquel succède la Mission générale d'insertion en 1996) se développent plus tardivement, touchent un public moins nombreux, et restent à la périphérie du système scolaire, malgré l'injonction répétée d'intégrer dans les établissements une mission d'insertion (Bernard, 2009).

Les phénomènes de « dépendance de sentier » expliquent en grande partie la dissymétrie des acteurs institutionnels en charge de la jeunesse. Les Missions locales accueillent annuellement plus de 400 000 nouveaux jeunes (Bonnevialle, 2008), à comparer avec un repérage annuel d'environ 60 000 jeunes en situation de décrochage par l'Education nationale, à travers les MGI. Même si on ne connaît pas très bien le nombre de sortants sans diplômes, comme le reconnaît une note récente

de la DGESCO, on peut les estimer annuellement aux environ de 140 000, d'après l'enquête emploi de l'INSEE. Ce chiffre semble stable depuis une dizaine d'années, marquant un arrêt du reflux historique des faibles niveaux de formation en France (voir graphique).



*Note* : une rupture de série intervient en 2002 liée à la nouvelle enquête Emploi trimestrielle. Selon l'INSEE, la nouvelle enquête Emploi fournit une meilleure estimation du niveau d'étude des sortants, un peu plus basse qu'avec l'ancienne enquête.

*Source* : INSEE -DEPP, Bilans Formation Emploi.

Les données disponibles donnent par ailleurs assez peu de renseignements sur les caractéristiques des jeunes ayant décroché de l'école. Curieusement, c'est toujours à partir de la définition des « non qualifiés » qu'ont été réalisées par la DEPP les études sur les caractéristiques des sortants précoces (Broccolichi et Larguèze, 1996, Caille, 1999, Coudrin, 2006). Elles montrent que les élèves qui décrochent viennent plus fréquemment de milieux sociaux défavorisés et qu'ils ont connu des difficultés scolaires précoces. Ainsi, pour le panel entré en sixième en 1989, les deux tiers des sortants sans qualification sont des enfants d'ouvriers, de personnels de service ou d'inactifs et un tiers appartient à des familles dont aucun des parents n'a de diplôme (Caille, 1999). Les données tirées de panel 1995 montrent plutôt une aggravation des inégalités sociales face aux sorties sans qualification (Coudrin, 2006). Mais ce sont les premières expériences scolaires qui sont les plus déterminantes : les sortants sans qualification ont plus souvent redoublé, ont majoritairement de faibles scores aux évaluations de 6ème, et viennent plus souvent des filières spécifiques du 1er cycle du second degré (enseignement spécialisé, voies technologiques). Le risque de rupture avec le système scolaire diminue de manière significative quand les jeunes ont été orientés de manière précoce vers l'enseignement professionnel ou l'apprentissage. Au contraire le maintien dans l'enseignement général ou le passage par des classes spécifiques aux élèves en difficulté accroissent la probabilité de décrochage. Cet effet négatif de l'orientation est encore plus net pour les élèves passés par l'enseignement spécialisé (SES puis SEGPA).

Les sorties non qualifiées sont également très variables suivant les académies, et pas seulement pour des raisons de compositions sociales différentes d'une région à l'autre. Les comparaisons entre académies révèlent l'importance de l'offre de formation dans les inégalités régionales de

parcours scolaires (Grelet, 2006, Léger, 2006). A cet égard, on peut souligner que la région des Pays de la Loire, sur laquelle porte l'enquête de terrain décrite plus bas, se situe dans une position plutôt favorable, avec un taux de sortie sans qualification de plus de deux points inférieur à la moyenne nationale. Il semble que ce résultat soit à mettre en relation avec une offre de formation diversifiée, laissant une part importante à l'apprentissage et aux formations professionnelles de niveau IV (Léger, 2006).

Les données sont moins importantes pour les sans diplôme. Ceux-ci viennent de différents niveaux du système éducatif. Selon la DEPP, en 2005, sur 100 jeunes sortis sans diplôme, 35 sortent aux niveaux VI et Vbis (soit 6 % d'une génération), 12 sortent après une classe de seconde ou de première d'un second cycle en trois ans (2 % d'une génération), 24 sortent au niveau d'une terminale de second cycle court, CAP ou BEP (4 % d'une génération), 29 sortent au niveau d'une terminale de second cycle long (6 % d'une génération) (Léger, 2008).

Une exploitation secondaire des données du panel DEP 1989 donne des résultats plus détaillés. Sur les 19 % de ce panel sortis sans diplôme, la très grande majorité viennent de collège et de l'enseignement professionnel (plus de 80 %). Les niveaux de classe les plus fréquents à la suite desquels le décrochage a lieu sont la terminale de second cycle court (27 %) et la troisième (25 %). Plus de 30 % des décrocheurs viennent des filières spécifiques du collège et de l'enseignement spécialisé (Bernard, 2009).

Les études quantitatives à partir de cette convention sont nettement moins nombreuses que celles portant sur les non qualifiés (CERC, 2008). En général les caractéristiques des non diplômés sont déduites de celles des non qualifiés, ce qui semble très discutable au vu des différences de niveau scolaire atteints par l'ensemble des non diplômés (du collège jusqu'à la terminale de second cycle long). A partir d'une définition des sortants sans diplôme, seuls quelques constats sont bien établis : les garçons sortent plus fréquemment non diplômés que les filles (Rozenwald, 2008) ; les non diplômés ont redoublé plus fréquemment en primaire et en collège que les diplômés, à l'exception des non diplômés sortant de classe terminale de second cycle long qui ne se distinguent pas des jeunes diplômés en la matière (Bénabou *et al.*, 2004 ; CERC, 2008).

Ce rapide survol du contexte dans lequel s'inscrit ESPADON comme expérimentation d'une politique de lutte contre le décrochage scolaire peut amener trois questions principales :

- La première est celle de la responsabilité de l'Education nationale. Alors même que les objectifs de politique éducative visent à ce que le système scolaire amène tous les élèves à la certification, un élève sur sept environ sort de l'école sans avoir achevé avec succès un second cycle du second degré, quel qu'il soit. Plus encore, ces sorties sont en grande partie « invisibles » pour le système éducatif, alors mêmes qu'elles sont repérées, encadrées et structurées par les dispositifs d'insertion des jeunes hors Education nationale, en premier lieu par les Missions locales (Gasquet et Roux, 2006).

- La seconde question est celle de la transition entre l'école et ces dispositifs : que se passe-t-il pendant cette période pour les jeunes décrocheurs, quels sont leurs parcours ?

- La troisième question est celle des relations entre les différents acteurs concernés. La prise en charge de la jeunesse en difficulté concerne un grand nombre d'acteurs publics. Comme on l'a montré plus haut, le principal acteur, si on se réfère aux flux quantitatifs de personnes prises en charge, est le réseau des Missions locales. Toutefois, celles-ci ne peuvent proposer de solutions d'accompagnement aux jeunes qu'à condition qu'ils soient sortis depuis plus de six mois du système éducatif. Pendant ce délai de carence, ce sont donc les dispositifs de l'Education nationale qui sont concernés, en premier lieu les MGI. À cela il faut ajouter les acteurs publics, mais aussi privés susceptibles d'intervenir pour les jeunes en rupture au titre de l'offre de formation (centre d'apprentissage, associations, enseignement privé, etc.). Enfin, d'autres acteurs sont impliqués dans les parcours de certains jeunes en grande difficulté (protection judiciaire de la jeunesse, ...). La question de l'articulation de ces différentes actions s'est posée assez tôt. Une structure

interministérielle est mise en place dès 1983 : la Délégation Interministérielle à l'Insertion des Jeunes (DIIJ). Mais la DIIJ devient une structure dépendant essentiellement du service public de l'emploi, conformément à la structuration de la question des jeunes en difficulté autour de la question de l'insertion professionnelle. Sa mission est de coordonner les Missions locales et les PAIO, en vertu des accords-cadres du 20 mars 1996 et 21 janvier 2002. Elle disparaît finalement cette même année. A cette époque la coordination des acteurs est déjà décentralisée, au profit des instances de régulation intermédiaire, qui animent de fait le Réseau public d'insertion des jeunes (RPIJ). Mais, dépendant des initiatives locales, ce réseau fonctionne de manière très inégale sur les territoires, et disparaît, du moins officiellement, en 2008.

### **1.2. Le contexte local : les expérimentations du rectorat de Nantes**

De la même manière que les réseaux publics locaux, les Missions générales d'insertion ont une activité très variable d'une académie à l'autre (Bernard, 2009). La MGI est organisée au niveau académique. Sa viabilité dépend en premier lieu de la reconnaissance que lui accorde le recteur, chargé de mettre en œuvre la politique nationale, dans un contexte institutionnel où le niveau intermédiaire de régulation dispose de marges de manœuvre, notamment sur le plan budgétaire. La mise en place de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF), en 2006, permet notamment de privilégier telle ou telle action pour atteindre une mission définie. Au niveau de l'Education nationale, cette responsabilisation des administrations déconcentrées semble reposer sur une stratégie d'adaptation au niveau local, visant à transformer une institution considérée comme rigide au niveau national (Derouet, 1992). Cependant, la pérennité des actions spécifiques définies localement est toujours fragile, sujette à des remises en cause, notamment en fonction des ressources budgétaires disponibles. La capacité à durer dépend donc de celle d'obtenir des financements. À cet égard, la MGI de Nantes a acquis une certaine légitimité au début des années 2000 en développant une expertise d'ingénierie financière permettant d'obtenir des ressources au titre du Fonds social européen (FSE). Une autre façon de durer, et d'obtenir des financements spécifiques, est de proposer des innovations sous formes de dispositifs, en fonction de l'orientation globale donnée à la politique académique. Il semble que dans l'académie de Nantes, cette orientation a été explicitement tournée vers le renforcement de la convention professionnelle, c'est-à-dire du rapprochement entre l'action de la MGI et les milieux professionnels.

Sous l'impulsion d'un recteur, les services rectoraux ont ainsi expérimenté une structure commune entre les services de l'Education nationale, le service public de l'emploi et la Région. Il s'agit des Plates-formes d'accompagnement vers l'emploi (PAE), créées d'abord en Loire-Atlantique en 2006, puis étendues à l'ensemble de l'académie en 2006-2007. Ces structures proposent un accompagnement pendant 6 mois auprès des sortants du système éducatif, diplômés ou non, mais susceptibles de connaître des difficultés d'insertion. Concrètement, il s'agit des sortants au niveau V, ou à niveau inférieur. La structure prolonge le dispositif MGI, et se trouve sous la même responsabilité hiérarchique que celui-ci (chef du SAIO, et coordonnateur académique commun). L'originalité de la démarche est d'assurer une continuité dans l'accompagnement et d'éviter les ruptures de prise en charge entre l'Education nationale et le service public de l'emploi. Le dispositif repose essentiellement sur un partenariat entre l'académie de Nantes et la région des Pays de la Loire, qui apportent un financement. À l'opposé, les Missions locales de la région restent méfiantes vis-à-vis d'un dispositif piloté par le rectorat et qu'elles estiment peu efficaces en termes d'insertion. Les relations interinstitutionnelles de la région sont donc marquées en partie par des « querelles de territoire », dont les effets sont encore visibles au moment de l'expérimentation d'ESPADON. Pour autant, les PAE font l'objet d'une forte communication au niveau national, ce qui place l'académie de Nantes comme pôle d'innovation institutionnelle (CERC, 2008).

La seconde innovation institutionnelle importante réalisée par le rectorat de Nantes est la suite logique du dispositif PAE. Puisqu'il s'agit d'assurer un suivi en continu des jeunes jusqu'à l'entrée sur le marché du travail, il est nécessaire de développer un système d'information entre les différents acteurs de ce suivi (établissements scolaires, Centres d'information et d'orientation, MGI-PAE). Il s'agit de réaliser un recensement en temps réel des flux de sortants des établissements, pour identifier les élèves en situation de décrochage. Le problème que pose ce recensement est surtout celui du partage des données entre établissements, et entre différents acteurs du système éducatif. En effet, un élève quittant un établissement de l'Education nationale en cours d'année ou à l'issue d'une année non terminale n'est pas forcément en situation de décrochage. Il peut s'inscrire dans un autre établissement, il peut passer dans un autre réseau d'enseignement (enseignement privé, enseignement agricole, apprentissage). Il est donc difficile de repérer les jeunes en décrochage parmi l'ensemble des sortants. Un chef d'établissement ne connaît pas non plus l'éventuelle prise en charge par un organisme (association, service public, etc.) en cas de décrochage. Pour traiter ce problème de repérage, les établissements de l'académie de Nantes expérimentent un nouvel outil depuis la rentrée 2008. Intitulé JASMIN (Jeunes de l'académie suivis par la Mission d'insertion de Nantes), c'est un logiciel spécialement dédié au suivi des élèves sortant (ou risquant de sortir) des établissements d'enseignement. Il permet à chaque établissement d'informer un risque de sortie, et de recevoir une éventuelle information d'accueil par un autre établissement ou toute autre structure. D'abord expérimenté pour les seuls établissements publics de l'Education nationale de l'académie de Nantes, ce logiciel a été expérimenté dans quelques établissements de l'enseignement catholique en 2009-2010. Dès sa conception, l'outil est conçu pour pouvoir être ouvert à d'autres acteurs (Bernard, 2009). Cette ouverture constitue précisément l'expérimentation intitulée ESPADON.

En attendant, JASMIN en tant qu'outil pour l'Education nationale fait l'objet, là encore, d'une forte communication valorisant l'académie de Nantes. La solution technique fait l'objet de présentations au ministère à Paris, l'académie de Lille adopte une solution technique identique. Pourtant, dès l'année 2009, cette dynamique est mise en cause. Un autre outil (Suivi de l'orientation : SDO) est développé par la DGESCO. On se retrouve dans une situation inédite : une concurrence entre une centrale et une administration déconcentrée, pour imposer un outil dont la vocation est d'être appliqué au niveau national.

La lutte contre le décrochage scolaire se voit ainsi ramenée à l'application d'outils informatiques. Le dispositif ne consiste pas en une interconnexion des différents fichiers des administrations concernées, mais en un repérage des acteurs prenant effectivement en charge les sortants des établissements, et, en l'absence d'une prise en charge, en un repérage des jeunes en rupture sans solution d'accompagnement pour éventuellement leur proposer des solutions. Surtout, il permet de faire circuler l'information au niveau des établissements eux-mêmes, qui disposent des renseignements sur l'affectation et la certification des élèves sortants. JASMIN est censé résoudre l'ensemble des problèmes de recensement, et ainsi être une première étape pour réduire le non recours aux dispositifs de l'Education nationale.

L'élément central légitimant une telle approche est en effet la question du repérage. Alors même que le nombre de décrocheurs semble être de l'ordre de 140 000 jeunes par an en France, les services de l'Education nationale ne repèrent qu'à peine 60 000 jeunes en situation ou en risque de décrochage scolaire. Or, une partie importante de ces jeunes retourne durablement en formation initiale. On peut estimer que 40 % de ces jeunes sortiront effectivement du système éducatif sans diplôme. C'est donc la très grande majorité des décrocheurs qui ne sont pas identifiés par les MGI. Cette absence de repérage est imputée par les responsables académiques aux chefs d'établissement qui, faute de moyens adéquats, ne peuvent suivre les parcours des élèves qui quittent leur établissement. Un système d'information adapté pourrait donc dans ces conditions être à la fois une réponse technique au problème du suivi, une incitation à s'impliquer davantage dans ce suivi, et enfin un outil de contrôle (académique, voire national) de l'activité des établissements en termes de traitement des situations de décrochage scolaire.

On peut toutefois se demander si les responsables ne donnent pas une importance disproportionnée aux questions techniques de repérage, au détriment de la prise en compte des attentes des jeunes et des contraintes qu'ils subissent. Le non recours peut en effet s'analyser au regard des bénéfices attendus par les jeunes d'une inscription dans un dispositif, et des coûts que représente un retour en formation. L'attrait que peuvent constituer d'autres dispositifs est également à prendre en considération. Par exemple l'accès au réseau des Missions locales, ou l'inscription dans un contrat d'autonomie peuvent apporter des ressources monétaires au jeune, alors que la MGI ne peut pas offrir ce genre de rétribution.

En tout état de cause, la solution du repérage fait semble-t-il consensus auprès des responsables, tant académiques que nationaux, de l'Education nationale. Elle permet d'offrir une solution technique, peu coûteuse à tous points de vue : elle ne met pas en cause la question de l'offre de formation, et elle reporte celle des avantages et des coûts du rattachement en formation sur la responsabilité des établissements.

### **1.3. Le contexte politique : l'impulsion du Fonds d'expérimentations pour la jeunesse**

Il peut sembler quelque peu incongru de faire figurer dans ce rapport le rôle du commanditaire de ce même rapport, pour évaluer l'ensemble de l'action décrite. Pourtant, on ne peut pas comprendre l'ensemble du processus qui va du lancement de l'expérimentation à sa remise en cause brutale, sans éclaircir la position du financeur de cette opération.

Le Fonds d'expérimentations pour la jeunesse est créé par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le Revenu de solidarité active (RSA). Il est donc fortement lié au passage de Martin Hirsch au gouvernement Fillon. Nommé Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté le 16 mai 2007, il met en place le revenu de solidarité active, après une expérimentation dans plusieurs départements. Ce dispositif est présenté comme une illustration d'une nouvelle forme d'action publique, fondée sur une évaluation rigoureuse de l'effet des politiques après un protocole d'expérimentation. En réalité, les résultats des évaluations sur les zones tests du RSA sont publiés après la décision de généraliser le dispositif, et montrent qu'il n'a aucun effet significatif sur l'objectif affiché, à savoir le retour en emploi (Fabre & Sautory, 2009).

Cette expérience du RSA est l'application d'un programme dont une des origines peut être située dans le rapport « *Au possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale* » (2005) et l'action de l'Agence nouvelle des solidarités actives, créée en 2006. Martin Hirsch y joue un rôle clé, rassemblant autour de lui des décideurs politiques, mais aussi des chercheurs (Serge Paugam, Eric Maurin). Le rapport cité est une suite de préconisations dans les domaines aussi variés que l'emploi, l'enfance, le logement, ... Il n'y est pas fait référence explicite au décrochage scolaire, mais plusieurs recommandations portent sur la formation, en particulier la résolution n° 11 : « gommer les discriminations négatives dans l'éducation », conjuguée en cinq orientations, dont la quatrième, intitulée « Créer des incitations financières au maintien dans le système scolaire » s'appuie sur une problématisation des sorties précoces du système éducatif, encore formulée dans les termes des « sortants non qualifiés ». Inspirée des travaux d'Eric Maurin, et des expériences britannique et israélienne, cette orientation se concrétisera par une des expérimentations les plus médiatisées du FEJ. On trouve donc, dès cette phase de mise en forme d'une action publique dans la lutte contre la pauvreté, une place pour la politique éducative. On y trouve également une méthode, celle de l'expérimentation : « nous proposons une montée en charge progressive sur la base d'expérimentations locales, au titre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2003, qui pourrait trouver là matière à être éternée. Ce sont effectivement des dispositifs qui méritent d'être évalués avant d'être, le cas échéant, généralisés. » (Hirsch, 2005, p. 112)

L'intégration des politiques éducatives dans un cadre plus général des politiques sociales trouve sa concrétisation législative, avec la loi sur le RSA, dans son article 25, dans le cadre du titre III de cette loi, portant sur les politiques d'insertion :

*« Il est créé un fonds d'appui aux expérimentations en faveur des jeunes. Ce fonds est doté de contributions de l'Etat et de toute personne morale de droit public ou privé qui s'associent pour définir, financer et piloter un ou plusieurs programmes expérimentaux visant à favoriser la réussite scolaire des élèves et améliorer l'insertion sociale et professionnelle des jeunes de moins de vingt-cinq ans. »*

Peu de temps après le vote de cette loi, le 12 janvier 2009, Martin Hirsch devient Haut commissaire à la Jeunesse. Il assure alors la mise en œuvre du FEJ, avec les services de la Direction de la Jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative. Cette administration de la jeunesse, à l'époque sous la tutelle du ministère de la santé, devient alors indépendante de ses tutelles ministérielles habituelles (Education nationale, Santé), sous l'autorité directe du Premier ministre. Le titre de Haut commissaire peut être vu par ailleurs comme un hommage à celui qui en a fait le premier une administration indépendante, Maurice Herzog, Haut commissaire à la jeunesse et aux sports de 1958 à 1963. Il n'est pas tout à fait indifférent que le programme d'expérimentation soit confié à cette administration. Historiquement, elle s'est constituée en se démarquant de l'administration de l'Education nationale, notamment en portant les valeurs de l'éducation populaire, en opposition aux principes académiques dominants dans le système éducatif (Prost, 2004). C'est donc le lieu institutionnel idéal pour lancer des innovations, des expériences qui vont dans le sens d'une politique de lutte contre les inégalités scolaires, pour la transformation des structures du système éducatif, en contournant l'appareil du ministère de l'Education nationale.

Le FEJ fonctionne sur le principe de l'appel à projet. Le premier est lancé le 10 avril 2009. En réalité, un certain nombre de projets sont déjà « dans les cartons », comme les incitations financières contre le décrochage scolaire, comme on l'a vu plus haut. JASMIN fait partie de ces projets déjà repérés, avant même que l'appel à projet soit lancé. Il fera l'objet effectivement d'un projet, baptisé ESPADON-JSS. Dans ce premier appel à projet, l'expression « décrochage scolaire » est dorénavant explicite, même si elle n'apparaît pas dans les grandes orientations de l'appel, qui portent sur « les sorties prématurées du système de formation initiale ». Le programme 2 de l'axe 1 est intitulé : « Prévenir le décrochage scolaire et organiser les collaborations pour suivre les jeunes décrocheurs. », le programme 7 de l'axe 1, le programme 7 « Accompagnement et insertion professionnelle des étudiants qui décrochent ». Deux autres vagues d'appels à projet sont lancés en octobre, puis en décembre 2009. Doté au total de 150 millions d'euros sur deux ans (2009 et 2010), le FEJ finance ainsi près de 240 projets.

L'ensemble de ces projets relève de l'expérimentation. Comme l'indique le site internet spécialement dédié à ces expérimentations :

*« L'expérimentation est une innovation de politique sociale initiée dans un premier temps à une échelle limitée, compte tenu des incertitudes existantes sur ses effets, et mise en œuvre dans des conditions qui permettent d'en évaluer les effets dans l'optique d'une généralisation. »*

L'évaluation y joue donc un rôle important, puisqu'elle est censée valider, ou non, la poursuite de l'innovation à plus grande échelle. Inspirée des travaux des économistes, elle se présente comme méthode scientifique aux bases indiscutables : « cela suppose que n'existent pas de biais dans la sélection des bénéficiaires et que ces bénéficiaires soient comparables à un groupe de non bénéficiaires ; cela suppose également que le groupe des bénéficiaires ait atteint une taille critique ; » (site internet). De fait, les vagues d'appels à projet mobilisent fortement un certain nombre de laboratoires de recherche universitaires, ou d'organismes de recherche réputés (CEREQ, CREDOC, ...).

Le départ de Martin Hirsch du gouvernement le 22 mars 2010 ne semble pas remettre en cause la politique qu'il a impulsée. Marc-Philippe Daubresse, qui lui succède, affirme la continuité de l'action entreprise. Il a le statut de ministre, garantissant l'autonomie de l'administration jeunesse et vie associative. Il prend d'ailleurs l'initiative de monter des « laboratoires d'expérimentations

pour la jeunesse » sur des territoires particuliers (Lille, Marseille), lance une expérimentation sur le livret de compétences.

Le changement opéré avec le remaniement ministériel du 14 novembre 2010 est beaucoup plus radical. La DJEPVA passe sous la tutelle du ministre de l'Education nationale. L'expérimentation d'ESPADON est arrêtée, sur décision du ministère de ne pas soumettre le dossier correspondant à la CNIL.

#### 1.4. ESPADON : une histoire exemplaire

ESPADON se situe donc à la rencontre de ces trois tendances : mise à l'agenda des politiques publiques de la question du décrochage scolaire, dynamique régionale d'innovation institutionnelle, et opportunités offertes par le Fonds d'expérimentations pour la jeunesse.

Cette opportunité est d'abord celle de prolonger l'expérience de JASMIN. Comme on l'a indiqué plus haut, JASMIN a été conçu de manière ouverte, de sorte qu'il puisse s'appliquer à d'autres acteurs que les seuls établissements et services d'orientation de l'Education nationale. Le projet est difficile à mettre en œuvre toutefois, compte tenu de son caractère interinstitutionnel. L'année 2009 et la mise en place du FEJ ouvre une fenêtre d'opportunité, dont va profiter le rectorat, pour renouer des liens parfois distendus par l'expérience précédente des PAE.

On a présenté jusqu'à présent les acteurs comme des institutions. En réalité, ce sont des personnes qui impulsent, portent ou freinent des actions, même si c'est au nom d'une institution. En l'occurrence, à l'origine des initiatives du rectorat dans ce domaine, on trouve souvent le coordonateur académique (CA) de la MGI, qui va jouer un rôle essentiel dans la dynamique du projet. Tout au long de l'expérimentation, il assume le rôle de pilote, au nom de l'académie de Nantes. JASMIN est « repéré » par le haut commissariat à la jeunesse, le CA y a des contacts, et, dès le début 2009, il lance une opération visant à organiser les rapports interinstitutionnels dont a besoin JASMIN pour sortir du cadre de l'Education nationale. Un projet de convention est réalisé, mais il faudra l'ensemble de l'année pour qu'il se concrétise. Parallèlement le projet d'extension est formalisé, sous la forme d'une structure de partage de l'information entre les institutions qui sont partie prenante du dispositif. Ce projet ne propose pas *a priori* une solution technique pour rendre opérationnelle cette structure : le projet consiste donc à concevoir à la fois l'architecture fonctionnelle de ce système de partage de données et de passerelles entre systèmes d'information, et un outil informatique permettant son application. Le projet est intitulé ESPADON-JSS, le rectorat y associe le CREN en tant qu'évaluateur, et il est déposé au FEJ en juin 2009. Le projet prévoyait un démarrage de l'expérimentation dès la rentrée 2009, toutefois la mise en œuvre du dispositif est retardée par le délai pris dans la signature par tous les partenaires de la convention.

Cette convention s'intitule « *Convention de coopération relative au suivi et l'insertion professionnelle des jeunes sortant du système éducatif* ». Finalisée en octobre 2009, elle ne sera définitivement signée que le 22 décembre 2009. Le texte est d'abord un engagement réciproque de partage des informations, sans qu'une forme particulière de ce partage soit spécifiée. L'engagement est pris au niveau du territoire de la région, entre l'académie de Nantes, la Région, les Missions locales et PAIO à travers leur association régionale, et la Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt. D'autres institutions sont signataires, mais sans véritable engagement sur le partage de leurs données, en dehors de celles déjà accessibles : la direction régionale de Pôle emploi, la direction inter-régionale « Grand ouest » de la Protection judiciaire de la jeunesse, et la Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, représentée par le préfet de région. Outre l'engagement plus ou moins affirmé de partager l'information sur les jeunes pris en charge par telle ou telle institution, ce texte formalise également un autre engagement, celui de mettre en place des instances territoriales de concertation. Ces instances, dont le texte prévoit que l'animation sera réalisée par un représentant de l'Education nationale, doivent se charger

d'organiser le recensement et le repérage des sortants, et d'analyser les besoins des jeunes identifiés. Il y a là la relance des réseaux publics d'insertion des jeunes (voir plus haut, 1<sup>ère</sup> partie). Le contexte local est finalement plutôt un frein à l'expérimentation, au sens où les relations partenariales qui s'y nouent peinent à s'accorder sur une forme institutionnelle permettant de faire émerger un dispositif opérationnel. Par contre, cette première phase de l'expérimentation se réalise dans un contexte national très favorable. L'expérimentation semble parfaitement en phase avec l'orientation politique du gouvernement au niveau national, telle qu'elle apparaît à travers divers textes réglementaires. La circulaire interministérielle (Education nationale, Ville) du 18 décembre 2008 portant sur le décrochage scolaire préconise l'élaboration de conventions de partenariat au niveau local dans les quartiers sensibles. De manière encore plus explicite, l'instruction interministérielle du 22 avril 2009 (Education nationale, Jeunesse et vie associative, Travail, Ville, Défense, Justice, Agriculture, Emploi) portant sur la « *prévention du décrochage scolaire et [l']accompagnement des jeunes sortant sans diplôme du système éducatif* » vise à « *améliorer le repérage des décrocheurs de la formation initiale* », à « *construire une meilleure coordination locale pour accompagner les jeunes sortant de formation initiale sans diplôme* », et à « *soutenir les expérimentations locales de prévention et de traitement des sorties précoces de formation initiale* », c'est-à-dire clairement les expérimentations du FEJ. C'est ce texte qui donne le périmètre de la collaboration interinstitutionnelle telle qu'elle s'est matérialisée dans le cadre d'ESPADON. Il y a toutefois une ambiguïté dans ce texte, puisqu'il évoque déjà une généralisation du partage de données entre différentes institutions, sans donner d'échéance, mais sans que l'expérimentation en soit un préalable. Toutefois, tout semble inciter à lancer au plus vite une expérimentation. L'article 36 de la loi du 24 novembre 2009 sur l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie, faisant obligation aux établissements de transmettre les informations concernant les sortants sans diplôme aux Missions locales semble enfin être une garantie du bien-fondé du dispositif. Compte tenu du retard pris au niveau local, ESPADON ne démarre finalement qu'en janvier 2010. Un comité de pilotage est mis en place, un appel d'offre est lancé pour choisir une société d'assistance à maîtrise d'ouvrage, chargée de proposer une architecture d'ensemble pour réaliser le projet de partage de données. Un nouveau calendrier, décalé par rapport à celui qui avait été initialement prévu, fixe la mise en place de cette architecture pour juin 2010, permettant de lancer un second appel d'offre pour la mise en œuvre de l'application informatique pendant l'été, afin d'avoir une mise en œuvre effective à la rentrée 2010. Parallèlement, le partenariat se met en place au niveau des bassins de formation, choisis comme unité territoriale de base. Bien que les délais soient très courts, tout se passe globalement comme prévu. Les relations interinstitutionnelles au niveau régional aboutissent rapidement à sélectionner les participants effectifs à ESPADON (académie de Nantes, DRAAF, Missions locales et Région), alors que Pôle emploi et la PJJ restent dans un rôle d'observateur. Tout semble indiquer une transformation effective du partenariat au niveau local, dans le sens d'une dynamique partenariale. Il n'en est pas de même au plan national. La circulaire de rentrée 2010 du 18 mars 2010 impose l'outil SDO comme solution technique pour le partage des informations entre les établissements. Si l'expérimentation y est abondamment sollicitée dans cette circulaire, à propos du handicap, de la sécurité routière, du livret de compétences, elle n'est plus de mise quand il s'agit de la lutte contre le décrochage scolaire. La transmission d'informations des établissements d'enseignement vers les missions locales n'est plus présentée comme un partage, mais comme une obligation légale.

Très rapidement, certains entretiens réalisés le montrent, des partenaires du dispositif se montrent sceptiques sur la longévité d'ESPADON. Beaucoup voient l'application n'être qu'une expérience locale, rendue rapidement obsolète par des solutions imposées au plus haut niveau. La ténacité du pilote de l'opération amène toutefois à ce que l'opération se réalise à peu près dans les délais prévus. Début novembre 2010, ESPADON peut fonctionner, l'application informatique permettant de connecter les fichiers des différents partenaires est en place. Une seule condition reste à remplir : l'accord de la CNIL. Pour qu'ESPADON soit présenté à la CNIL, il faut l'accord de la centrale du ministère de l'Education nationale. En janvier 2011, la centrale signifie au rectorat de Nantes que le dossier ne sera pas présenté. Le ministère a mis au point un outil technique

d'interconnexion des données, validé par la CNIL en novembre 2010 (SIEI), et destiné à être mis en place à la rentrée 2011.

ESPADON s'achève avant même d'avoir fonctionné. Il aura coûté 344 476 €.

## 1.5. La posture d'évaluation

Rappeler le contexte de cette expérimentation a permis également de souligner que ce contexte délimite d'une certaine manière l'évaluation. Celle-ci entre dans ce que Bernard Perret appelle l'évaluation institutionnelle :

*«L'évaluation d'une politique publique a pour objet d'apprécier l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre».* (décret du 18 novembre 1998 créant le Conseil national de l'évaluation).

Une évaluation, dans ce sens, porte sur des résultats au regard des objectifs affichés. Le principe sous-jacent est celui d'efficacité dans la mise en œuvre d'une action publique, et participe d'une conception managériale de l'action de l'Etat. Cette approche de l'évaluation vise à une certaine transparence des décisions publiques. Elle doit permettre de porter un jugement sur les actions entreprises en toute objectivité, et éclairer tout à la fois les responsables sur les effets de leurs initiatives et les citoyens sur les choix politiques opérés. Enfin, cette recherche d'objectivité légitime le recours aux méthodologies expérimentales ou quasi-expérimentales, tirées en partie de l'analyse économique. Le choix de zones tests, d'indicateurs quantitatifs, et/ou de modélisations statistiques adéquates doivent permettre d'isoler l'effet d'une politique toutes choses égales par ailleurs. Si on en reste à cette conception, l'évaluation d'ESPADON est rapide, et le jugement est sévère. L'effet est nul puisque le dispositif n'a pas été réellement mis en œuvre, alors que des ressources importantes, tant humaines que matérielles, lui ont été consacrées. Au passage, les évaluateurs peuvent mesurer ici l'écart entre le niveau d'exigence initiale dans la construction du projet (évaluation par randomisation), et la légèreté qui a été manifestée dans la mise en œuvre effective du dispositif. Cette dernière remarque nous amène à considérer l'évaluation sous un autre angle, celui de la construction et de la mise en œuvre d'une politique. Dans une posture constructiviste, on considère que les questions, les catégories et les représentations mises en œuvre dans l'action publique sont le résultat d'une mise en forme où interviennent des intérêts stratégiques, des compromis, des opérations cognitives, des phénomènes d'inertie institutionnelle ou encore des instruments et technologies de gouvernement. On trouve ici les analyses des politiques publiques (*policies*), largement développées en France à partir des années 1980 (Hassenteufel, Smith, 2002). Les objectifs assignés à une politique renvoient en effet à un référentiel, à une conception partagée et légitime de ce que vise l'action publique (Muller, 1990). Loin d'être des catégories « naturelles », les questions politiques naissent d'un processus de construction dont l'aboutissement est la mise à l'agenda.

Cette approche nécessite de donner un cadre général dans lequel on puisse considérer ESPADON comme exemplaire. Le déroulement d'une telle expérimentation peut être résumé comme suit : dans un cadre institutionnel donné, certains acteurs décident de mettre en œuvre de nouveaux dispositifs, en réponse à un problème identifié. Aussi bien le problème que la réponse sont construits à partir de répertoires justificatifs, et de ressources cognitives. Le pouvoir décisionnaire de ces acteurs peut reposer sur une légitimité politique (répertoires justificatifs) et la revendication d'une expertise (ressources cognitives). Ce sont ces deux derniers points qui permettent d'analyser la prise de décision elle-même. Le cadre institutionnel est également le résultat d'une construction historique, par définition. Toutefois celui-ci relève d'une construction historique plus ou moins ancienne, donc plus ou moins stabilisée (ou rigidifiée), par les phénomènes de dépendance de sentiers, à la différence des problèmes et des réponses, qui s'inscrivent dans la critique de l'institution. La formulation du problème et proposition de nouvelles actions publiques visent donc

à transformer plus ou moins l'institution. Cette transformation peut être plus ou moins structurelle. Certains changements institutionnels peuvent avoir pour fonction de sauvegarder le cœur même d'une institution, selon le précepte que Lampedusa prête à son personnage Tancredi dans le Guépard, « il faut que tout change pour que rien ne change ». Enfin, l'« innovation » mobilise plus ou moins, ou rencontre plus ou moins d'oppositions par les acteurs intervenant dans ce cadre institutionnel.

L'évaluation porte donc sur :

- l'identification du problème ;
- la mise en œuvre de l'innovation ;
- les effets de l'innovation sur le problème ;
- les effets institutionnels de l'innovation ;

Toutefois une telle approche suppose de considérer le processus de décision comme extérieur à l'analyse. Tout se passe comme si on évaluait l'action par rapport à une situation hypothétique d'absence de décision, l'évaluation ayant pour but d'éclairer le choix réalisé entre la décision d'innovation et le *statu quo*. On raisonne alors comme si l'acteur avait un jour l'idée de lancer une innovation, de manière quasi-anecdotique (Latour, 1988, p. 170 et suivantes). Or l'exemple d'ESPADON illustre parfaitement les limites de cette approche. La décision s'inscrit elle-même dans un processus, elle résulte d'une construction sociale. C'est ce qu'on a tenté de faire apparaître dans la première partie de ce rapport. Du coup, ces éléments qu'on a définis comme « contextes » peuvent apparaître comme des freins ou des facteurs du développement de l'innovation.

D'un point de vue méthodologique, notre évaluation s'appuie essentiellement sur l'exploitation de matériaux empiriques de type qualitatif. Il s'agit en premier lieu des comptes rendus de réunions et de documents compilés lors des réunions du comité de pilotage d'une part, et des comités de bassin d'autre part, pour ceux auxquels un des chercheurs du CREN participait. En second lieu, dix-huit entretiens semi-directifs ont été réalisés auprès des responsables institutionnels du dispositif au niveau régional, ainsi qu'au niveau des bassins de formation<sup>2</sup>.

Ces matériaux permettent de mettre en lumière les justifications et les ressources cognitives mobilisées par les différents acteurs. Il faut toutefois souligner les difficultés liées à ce type de données. D'une manière générale, elles sont déclaratives, et donc à prendre comme telles, et non comme le reflet d'actions effectivement mises en œuvre. Mais d'une certaine manière, parler c'est agir, à travers ce qu'on appelle les actes de langage. Les interlocuteurs choisissent ce qu'ils disent, pour faire passer (au chercheur ou à l'auditoire d'une réunion de travail) des opérations de jugement comme légitimes. À ce titre, les personnes interrogées se placent elles-mêmes en position d'évaluation de l'action des autres. Il est donc important dans l'exploitation de ces données de les prendre comme une forme d'évaluation de l'action en cours par ses acteurs, ce qui place de fait l'évaluateur dans une posture d'évaluation de l'évaluation, au sens de l'analyse des arguments évaluatifs des uns et des autres. Le recueil de données vaut pour ce qu'elles contiennent, mais peut être aussi et surtout pour ce qu'elles ne contiennent pas. On aura l'occasion de le rappeler dans la partie suivante, mais l'objet « décrochage » est étonnamment peu présent dans les discussions en comité de pilotage, comme dans les interviews des participants. Les « objets absents » révèlent des sources de tensions, des risques de mise en cause de l'action tout en manifestant la fragilité des arrangements réalisés. Il est possible enfin qu'une partie du discours produit par les acteurs ait d'abord une dimension purement rhétorique, visant à faire apparaître un consensus destiné d'abord à l'affichage. Ce discours masque finalement les conflits, les rapports de pouvoir. Les termes utilisés par consensus par l'ensemble des partenaires (comme expérimentation, partenariat, terrain) sont donc à examiner avec soin, c'est-à-dire dans les usages qu'en font les personnes, sans écarter des qualifications ou des concepts susceptibles de mieux les appréhender (dans le cas précédent, et si on reprend les notions de la sociologie de la traduction, intéressement, enrôlement, mobilisation).

---

<sup>2</sup> La liste des entretiens est donnée en annexe.



## Deuxième partie : Les « jeunes sortant du système éducatif sans solution » : la boîte noire d'une politique publique

---

Les objets des interventions publiques sont, on le sait, des problèmes socialement et politiquement construits. Ceci depuis la fabrication des enjeux et leur publicisation jusqu'à leur mise sur l'agenda gouvernemental (Lascoumes & Le Galès, 2007). Dans ce processus figurent, entre autres, des actes de catégorisation. Essentiels, ils contribuent eux aussi à transformer un fait social en un problème public puis politique. C'est à cette opération fondamentale de mise en sens et, idéalement, de stabilisation définitive d'une situation jugée comme problématique que nous nous sommes intéressés. Plus précisément, cet intérêt s'est porté sur l'aval, et non sur l'amont, du processus de construction d'un problème politique. Nous avons en fait cherché à tester la solidité d'une catégorie de l'action publique — celle de « jeunes sortant du système éducatif sans solution » — dans sa capacité à créer de l'entente et de la coopération entre les institutions qu'elle enrôle. Institutions aux référentiels sectoriels (Muller, 1990, p. 68) pour le moins multiples et souvent très différents.

Ce ne sont en effet pas moins de sept autorités régionales<sup>3</sup> qui, le 22 décembre 2009, ont signé en Pays de la Loire une convention « *de coopération relative au suivi et à l'insertion professionnelle des jeunes qui sortent du système éducatif sans solution* ». Portée par le rectorat de Nantes et pilotée par sa Mission Générale d'Insertion qui se sont depuis plusieurs années déjà saisis de la question du décrochage scolaire (Bernard, 2009), cette convention présente en quelque sorte la catégorie « jeunes sortant sans solution » comme un produit politique fini. Elle se veut déjà forte de ratifications officielles qui valent comme accord sur le problème qu'il convient de traiter collectivement et localement<sup>4</sup>. L'histoire pourrait se terminer ici et elle y prend fin en partie. Initialement close, la boîte noire des « jeunes sortant du système éducatif sans solution » a laissé émerger de nombreuses divergences d'appréciation d'une catégorie. Il est remarquable que ces divergences, dont les traces apparaissent nettement dans les entretiens, n'ont jamais fait l'objet d'une discussion collective, lors des comités de pilotage notamment.

Rappelons qu'ESPADON, inscrit dans le programme de la convention, a pour fonction, justement, de repérer et de recenser ces « jeunes sans solution » afin de maximiser, par la suite, leur prise en charge par les professionnels sur le terrain. Partant, cet objet technique a, pourrait-on dire, un contenu politique. Mais cela pas seulement parce qu'il instrumente une politique publique. Il est également, ici comme ailleurs, un élément actif d'organisation des relations entre des acteurs (Akrich, 1987), à savoir les institutions qui se trouvent dans le cas présent signataires de la convention. Des relations qui, durant les six mois de l'élaboration du logiciel, se sont rapidement déplacées vers un répertoire plutôt managérial et techniciste. Les discussions lors des comités de pilotage et des réunions bilatérales ont en effet porté essentiellement sur la faisabilité technique du partage de données informatiques. Ainsi, sous l'égide du pilote de l'expérimentation secondé par un cabinet privé d'« assistance à maîtrise d'ouvrage », les partenaires se sont alors radicalement

---

<sup>3</sup> La Préfecture de la Région Pays de la Loire, l'académie de Nantes, la Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt, la Direction Inter Régionale de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, le Conseil Régional, Pôle Emploi et l'Association Régionale des Missions Locales.

<sup>4</sup> Cela notamment en réponse à la loi d'orientation et de formation professionnelle tout au long de la vie du 24 novembre 2009.

transformés en entités émettrices et réceptrices de flux au sein d'une « architecture applicative » informatique en devenir. On fera ici l'hypothèse que cette réduction techniciste occulte des divergences dans l'appréhension du problème que l'application est censée traiter, et qu'elle vise notamment à « économiser » un débat sur le fond, c'est-à-dire sur les objectifs de la politique sous-tendue par le dispositif. A cet égard, le choix de l'expression « *sans solution* » pour désigner les jeunes ciblés par le dispositif repose sur un « allant de soi » évitant toute discussion, ce qu'on verra dans une première partie. La seconde partie est consacrée aux déplacements stratégiques qu'implique la définition du public problématique pour les acteurs, déplacements qui permettent de comprendre engagement ou non engagement dans le dispositif. La troisième partie porte sur les approches critiques de la catégorisation proposée telles qu'elles apparaissent dans les entretiens.

## 2.1. Une catégorie indiscutable

La performance des actes de catégorisation ou le fait de souscrire aux catégories ainsi produites ne tient pas aux propriétés « naturelles » — la supposée ressemblance intrinsèque — des choses classées. Ce sont des conventions qui confèrent ici de la similitude (Douglas, 1984). Toutefois, cette opération n'apparaît jamais comme telle. Ce n'est qu'en accédant aux coulisses d'une pensée institutionnelle que l'on en découvre le principe classificatoire arbitraire et sa performance. Ainsi, la définition d'une catégorie d'action d'une politique publique peut prendre la forme d'une non imposition ou d'une imposition douce lorsqu'elle se veut apodictique. Certes, son succès ne tient pas essentiellement à cette technique qui convoque un principe d'universalité et une nécessité absolue. Loin s'en faut. Il n'empêche. Il y a là, de l'aveu même du pilote de l'expérimentation ESPADON, la fabrication toute stratégique d'une obligation morale à laquelle nul ne songerait raisonnablement à se soustraire :

*« La convention est démagogique. Elle porte sur l'intérêt des jeunes en difficulté, sans solution. Qui pourrait être contre ça. Personne n'est pour l'inceste ! Non mais voilà... C'est démagogique de dire... C'est le sens même de la convention. C'est de s'occuper des gamins qui sont en difficulté. "On voudrait lutter contre l'inceste : vous êtes d'accord" ? Voilà, c'est l'approche démagogique » (MGI).*

Pour imagée et inattendue qu'elle soit, la référence à un invariant et à un socle anthropologiques tels que la prohibition de l'inceste souligne bien l'idée d'une catégorie indiscutée parce que moralement indiscutable que serait celle de « jeunes sans solution ». Les actes de nomination ne sont ainsi jamais neutres socialement et encore moins politiquement. Catégoriser, c'est inclure mais aussi potentiellement exclure du cercle de la morale ceux, alors rendus indignes, qui n'y adhèreraient pas. Il y aurait donc là une sorte de commune évidence ou de sens commun qui en appelle à un sens moral. Mais la morale et son pouvoir supposé d'absolutisation réussissent-ils pour autant à immuniser de toute discussion publique cette catégorie ? Et si les controverses à son propos sont effectivement tuées, est-ce bien par la convocation d'un ordre étayé sur des « mœurs universelles » définissant le juste et l'injuste ? Cela est loin d'être certain. Néanmoins persiste un discours assuré qui, au risque du soliloque, s'autorise à penser que :

*« La problématique, elle est fédératrice, quand même, hein. On n'est pas sur la création de classes prépa en milieu rural, quoi. On n'est pas sur un truc à enjeux..., à débats... On est sur une population qui..., voilà, est fédératrice » (MGI).*

Il y a pourtant toujours des enjeux dans les opérations de classification, et notamment un enjeu d'expertise dans le champ des politiques publiques de la jeunesse. ESPADON rassemble des partenaires qui ont construit une identité professionnelle reposant sur différentes qualifications de leur public : jeunes chômeurs, jeunes non qualifiés, jeunes en errance, etc. Un éloignement important entre cette qualification et la définition implicite imposée dans le cadre de ce partenariat implique alors un désengagement de fait, sinon de droit, du dispositif.

## 2.2. Les déplacements stratégiques

L'engagement dans une action collective peut relever d'un investissement stratégique, même si là n'est pas l'unique ressort de la mobilisation (Cefaï, 2007). Il tient de ce fait à la reconnaissance d'enjeux suffisamment pertinents et importants — contribuant à la réalisation de ses propres objectifs — pour que soit décidée une réelle participation. De façon symétrique et inverse, le choix du non investissement est susceptible d'indiquer une perception de l'engagement comme un problème. C'est-à-dire, et selon l'étymologie du mot, comme un obstacle empêchant d'atteindre des buts ou des objectifs que l'on s'est fixé. Les deux cas de figure procèdent néanmoins d'un même décodage et recodage stratégiques par les acteurs de leur participation effective à une politique publique. Nous pouvons ainsi préciser le positionnement de chacun des acteurs, et en déduire l'intérêt stratégique de sa participation au dispositif.

### 2.2.1. Pour Pôle emploi : une catégorie non pertinente

Parmi les institutions enrôlées au sein de l'expérimentation ESPADON, certaines beaucoup plus que d'autres, fonctionnent essentiellement selon ces logiques stratégiques. Les propos tenus par le représentant de Pôle Emploi sont, de ce point de vue, sans ambiguïté aucune. Dans une rhétorique utilitariste des plus explicites, il est expliqué que :

*« On arrive très prudemment sur ESPADON..., c'est que la plus-value, pour nous, elle est très faible. C'est-à-dire que ce n'est pas le public... Ce n'est pas le public cible... Au-delà du volume, ce n'est pas notre cœur de cible. Ce n'est pas les demandeurs d'emploi dont on s'occupe majoritairement. Les jeunes..., alors ce n'est pas tous les jeunes, sont pour beaucoup suivis par les Missions Locales puisqu'on leur délègue, du fait de leur expertise, cet accompagnement. Et le segment des jeunes sortant du système scolaire sans qualification, c'est peanuts. C'est des jeunes qui, de toute façon, s'inscrivent rarement à Pôle Emploi. Donc voilà. Pour nous, l'enjeu, il est quand même faible. Pour qu'on mesure l'implication que ça va demander dans ce projet... C'est quand même un nombre de réunions... Faut faire la relation avec la DG... Il va falloir mouliner sur les systèmes d'informations... On se dit : est-ce que le jeu en vaut vraiment la chandelle ? Et on a la réponse quand on dit ça. Aujourd'hui, non ! On souhaite se concentrer sur les partenariats qui apportent en termes de récolte d'offres, en termes de placements de demandeurs d'emploi, d'accompagnements, de montages d'actions de formation, etc. Même si on a bien conscience que la problématique des jeunes sortant du système scolaire sans qualification est importante parce qu'on n'a pas le droit de laisser des jeunes dans la nature. Mais on se demande : est-ce que c'est notre rôle ? » (Pôle Emploi).*

Requalifiée en [non] « public cible », « cœur de cible » ou « segment », la catégorie des « jeunes sans solution » devient au mieux non pertinente selon cette taxinomie concurrente directement empruntée au marketing. Au regard de « l'implication que ça va demander », elle est au pire encombrante pour une institution qui « souhaite se concentrer sur les partenariats qui apportent en termes de récolte d'offres » et, finalement, affirmera sans détours au sociologue que « pour nous, c'est du temps consacré, des emmerdes en perspective ». Autant de traductions qui signent donc un positionnement exclusivement centré sur le calcul des coûts et des gains dans un tel investissement. Que le différentiel soit négatif, et les « jeunes sans solution » se transforment en non catégorie : « c'est une goutte d'eau. C'est rien ! », sera-t-il précisé plus loin dans l'entretien. Il reste, bien sûr, un petit appendice moral qui participe d'une commisération commune à l'égard de ces jeunes « qu'on n'a pas le droit de laisser dans la nature ». Mais c'est somme toute très peu de chose

parmi la totalité de l'argumentaire institutionnel ici soutenu. Toutefois, en public, lors des comités de pilotage, celui-ci ne se livre jamais comme tel. La catégorie « jeunes sans solution » demeure non discutée. Le débat est en fait « avantageusement » rabattu et clos sur des considérations purement techniques. C'est une incompatibilité de systèmes informatiques qui conforte Pôle Emploi dans sa volonté de non engagement dans l'expérimentation<sup>5</sup>. Ici comme ailleurs, les objets techniques remplissent un rôle essentiel de délégation (Latour, 1988). Ils définissent les conditions d'une participation. Ils disent le possible et l'impossible. Et ils règlent en même temps le débat public en s'y substituant et en le clôturant *ab ovo* par leur fonction arbitrale construite sur l'imaginaire d'une puissance d'objectivité.

### 2.2.2. Pour les Missions locales et la DRAAF : la captation de publics

A rebours du non investissement institutionnel à l'instant évoqué, il est un champ qui, lui, oblige ses participants à se saisir pleinement de la catégorie des « jeunes sortant du système éducatif sans solutions ». C'est celui de l'insertion sociale et professionnelle de la jeunesse. Un espace devenu politiquement sensible et relativement concurrentiel par les multiples dispositifs d'action collective qui y fleurissent. Dans cet espace, les Missions locales jouent un rôle central. Comme on l'a dit plus haut, elles accueillent la grande majorité des jeunes sortis sans diplôme ou à un faible niveau de qualification. La question des jeunes « sans solution » est toutefois une question pertinente de leur point de vue, comme question de la transition entre système éducatif et missions locales, transition inscrite dans les textes, avec l'obligation d'attendre six mois depuis la sortie du système éducatif pour qu'une Mission locale puisse assurer l'accompagnement et le suivi d'un jeune. Le problème ici n'est pas tant celui de la recherche ou de la défense d'un monopole de la définition légitime de ce qu'est un « jeune sans solutions », mais celui du contrôle des parcours, entre école et dispositifs d'insertion. Ainsi, pour les Missions Locales, la catégorie de « jeune sans solutions » se voit communément requalifiée dans les termes de l'« *errance* » :

*« Il y a cette question autour de ces difficultés de maillage, avec ces jeunes qui errent et qui ne sont pris en charge par personne »* (Mission Locale Sarthe Nord).

*« Nous, on travaille, on réduit un peu ces délais de carence, d'errance, même, du jeune, comme on appelle ça dans le jargon »* (Mission Locale Angers).

Issue du champ sanitaire et social et d'abord construite par et pour les politiques publiques (Pattegay, 2001), cette notion d'« *errance* » dit en fait quelque chose d'important lorsqu'elle est transférée dans le champ de l'insertion sociale et professionnelle. Elle en spécifie, en négatif, la logique tout en en définissant l'objet de son intervention. Cette logique est celle, toute séquentielle et normative, qui balise depuis le milieu des années quatre vingt les analyses et les actions sur l'insertion des jeunes (Lima, 2004). Dans une approche devenue longitudinale, ceux-ci y sont avant tout appréhendés comme le produit d'une trajectoire ou d'un « *parcours* » de la formation vers l'emploi. Mais c'est un parcours incertain sinon chaotique qu'il s'agit de corriger en institutionnalisant et en autonomisant désormais le temps de l'insertion dans une sorte de rite de passage nécessitant donc l'intervention des politiques publiques. Ainsi, hors de cette prise en charge institutionnelle, point de statut et de salut pour ces jeunes en « *errance* » ramenés par cette

---

<sup>5</sup> Dernière signataire de la convention, et non sans injonction préfectorale, Pôle Emploi n'alimentera cependant pas le logiciel ESPADON à partir de sa propre base nationale de données, DUDE [Dossier Unique du Demandeur d'Emploi]. L'argument avancé est une relative incompatibilité ou une difficile harmonisation entre un système informatique régional (ESPADON) et un applicatif d'envergure nationale qu'est DUDE. Dès lors, la « participation » de Pôle Emploi à ESPADON se résume à une présence, plutôt discrète et de convenance, aux comités de pilotages.

taxinomie à une existence liminale<sup>6</sup>, voire à une inexistence. Cette réduction statutaire, toujours compassionnelle, est en fait en partie objectivement contestable<sup>7</sup>. Mais peu importe. Il n'en demeure pas moins qu'elle justifie idéalement la présence et l'intervention de professionnels de l'insertion. Le point de vue crée en quelque sorte l'objet sur lequel tente de s'asseoir une compétence professionnelle. Ceci d'autant plus qu'elle se voit désormais largement disputée par d'autres intervenants. La dramaturgie de l'« *errance* » convoque dès lors ses coupables. Elle s'écrit dans la dénonciation des dysfonctionnements de dispositifs d'insertion, se livre dans la critique de la fabrication proprement institutionnelle de ceux qui se retrouvent « *perdus sur le marché du travail* » :

*« Avec le CAE-passerelle<sup>8</sup>, on est bien dans une logique d'un jeune qualifié, sans expérience professionnelle, à qui on va donner la possibilité à travers un contrat aidé d'être capable d'avoir une expérience professionnelle. Et qui est prescripteur et signataire : Missions Locales. Donc ça veut dire que concrètement, rien que par la mise en place du dispositif qui est confié au réseau Missions Locales, on reconnaît, quelque part, qu'on est aussi dans l'accompagnement de ces publics. Et là aussi, sur ces types de contrat, on ne voit pas forcément beaucoup de jeunes... Parce que là, il doit y avoir des jeunes qui sont sortis de la scolarité et qui, là, sont encore perdus sur le marché du travail. Mais, évidemment, que l'Education Nationale ne... Je ne sais même pas s'il y a une information qui est donnée. On est plutôt dans la logique de dire "ben c'est l'Education Nationale, et puis après ce sera la Mission Locale". Donc, pendant six mois, c'est l'Education Nationale. Et par contre, la Mission Locale va avoir des outils sur place mais [c'est l'enquêtée qui souligne] ce n'est pas encore l'heure parce que ça n'arrivera que dans six mois. Donc voilà. C'est un peu toute la difficulté. Alors on a essayé de travailler, hein, avec le CIO, etc. Mais on sent que... »*  
(Mission Locale Sarthe Nord).

La controverse, toutefois, ne saurait se résumer à la défense corporatiste d'une expertise et d'une légitimité professionnelles que l'on se voit de fait quelque peu contester. L'enjeu paraît plus trivial quand il est aussi matériel ou financier pour une institution, les Missions Locales, subventionnée « au nombre de jeunes traités », ironise-t-on souvent du côté des conseillers d'orientation de l'Education Nationale. Ironie et caricature qui ne sont pourtant pas tout à fait infondées<sup>9</sup>. Il est alors

---

<sup>6</sup> L'on connaît, depuis Van Gennep, la structuration des rites de passage en séquences ordonnées dont celle, intermédiaire, de la « marge » qui installe temporairement l'individu dans un entre-deux exempt de statut social (Van Gennep, 1992). C'est par l'institutionnalisation, c'est-à-dire l'encadrement, de cette liminalité que les politiques d'insertion peuvent s'apparenter à un rite de passage de la formation vers l'emploi qui tente d'aplanir le drame social qui se joue pour une classe d'âge.

<sup>7</sup> Si nombre de jeunes échappent effectivement aux dispositifs d'insertion, ils ne sont pas pour autant tous en « *errance* ». Certains, et le diagnostic fut posé de façon récurrente par des directeurs de CIO, privilégient « *des emplois saisonniers qui permettent aux gens de vivre sans formation et donc de refuser la formation* » (Directeur du CIO de Saumur) ; d'autres sont issus du « *vignoble qui a plus une culture locale. Il garde ses gosses en interne* » (Directrice du CIO de Rezé). Il y a là la concurrence d'un marché secondaire de l'emploi qui, si précaire soit-il, indique une certaine limite de la capacité d'intéressement, sinon une faillite, des mesures d'insertion que certains jeunes et leur famille refusent explicitement.

<sup>8</sup> Il s'agit d'un dispositif mis en place par le ministère du Travail. Destiné aux jeunes, notamment diplômés, de 16 à 25 ans, il promeut des contrats de travail au sein du secteur non marchand permettant d'acquérir idéalement des compétences transférables vers les entreprises du secteur marchand.

<sup>9</sup> La circulaire DGEFP du 21 janvier 2010 est, du côté des financements de l'Etat, particulièrement explicite. Elle stipule, entre autres, que « le renforcement des moyens des missions locales, en particulier au titre du plan de relance, ne saurait être ni automatique ni uniforme ; il est systématiquement corrélé aux nouveaux objectifs que vous fixez — et qui correspondent aux besoins des publics et des territoires — ainsi qu'à votre vision de la capacité de la mission locale à les atteindre au vu du bilan des actions de l'année précédente. [...] . Il convient de rechercher systématiquement l'amélioration du ratio conseiller/jeune autorisée par le renforcement des moyens qui vous sont délégués au regard de l'objectif d'entrées supplémentaires défini à ce stade à 40 000 jeunes » (Circulaire DGEFP – n° 2010-04 – du 21

assez compréhensible que le « jeune sans solution » soit l'objet d'un contrôle. Mais il est moins celui d'une appellation que celui d'une population ou d'un public qui constitue une ressource temporairement captée par d'autres en amont. Plus encore, cette prime déviation de flux, lorsqu'elle se conjugue, accuse-t-on, avec une rétention d'informations de la part des CIO, risque parfois de détourner définitivement des Missions Locales une « clientèle naturelle » restant en attente « *perdus sur le marché du travail* ». Catégorie stratégique, « les jeunes sortant du système éducatif sans solutions » le sont avant tout dans la logique des relations d'une organisation avec ses « environnements pertinents » (Crozier & Friedberg, 1977).

Ce problème de la relation avec des environnements cruciaux se pose également à un autre acteur institutionnel, la DRAAF. Il se déploie toutefois sur un champ différent qui n'est pas celui de l'insertion mais celui, scolaire, de l'enseignement agricole. Le terme même de « *décrocheur* », très usité et préféré à celui de « jeunes sans solutions », indique symboliquement ce changement d'espace. Un champ cependant non moins concurrentiel dans lequel, en Pays de la Loire, le secteur public ne scolarise que 18% des effectifs tandis que les 82% restant se distribuent à peu près équitablement entre l'enseignement catholique et les Maisons familiales rurales. La catégorie « jeunes sans solutions » devient alors une variable particulièrement stratégique. Et cela plus spécifiquement pour les classes terminales du premier cycle de l'enseignement secondaire :

*« Par rapport à l'efficience de nos systèmes de formation, il y a peut-être une focale particulière sur les Quatrièmes-Troisièmes qui sont très présentes dans l'enseignement privé, les Maisons familiales et CREAP ... et qui sont quelquefois perçues comme des classes assez sensibles par rapport à cette problématique du décrochage. Donc on voit bien que notamment au niveau des Quatrièmes-Troisièmes, on est sur l'accueil de publics qui sont ... en difficulté avec en gros ... les collèges, au sein du collège. Et pour certains, on est sur des problématiques, je dirais, de... Je pense qu'il faudrait interroger le Rectorat là-dessus mais ..., notamment les MFR sont une alternative à des potentiels décrocheurs ... en Quatrième-Troisième.*

*- Q : mais c'est une planche de salut pour les "décrocheurs".*

*Alors c'est une planche de salut pour les décrocheurs. C'est aussi une planche de salut pour les établissements. Et quelquefois, on est sur des pratiques agressives des Maisons familiales. Quand je dis "agressives", c'est en termes de communication et, quelquefois, c'est des pratiques qui peuvent irriter des collèges qui, quand même, dans certains cas, notamment en milieu rural, essayent aussi de faire de la médiation. On voit bien, quelquefois, qu'il y a de petites tensions sur le terrain. Et ces Quatrièmes-Troisièmes, on les retrouve aussi dans le privé catholique. Et dans le public, beaucoup moins. Toutes ces questions-là, c'est aussi important d'avoir aussi de la lisibilité » (DRAAF).*

Une variable stratégique pour le « Rectorat vert », comme il aime à se nommer, qu'il est possible de maîtriser un peu mieux lorsqu'on peut bénéficier des structures d'information et de communication (ONISEP et CIO) de l'Education Nationale et gagner ainsi en visibilité ou en « *lisibilité* » pour son offre scolaire. C'est en fin de compte ici faire une belle alliance institutionnelle lorsqu'on est très peu doté. C'est également un « mariage » un peu forcé, avec une mise sous tutelle :

*« On leur donne des choses à la DRAAF... Je veux dire, c'est 100 établissements, ça ne représente pas grand-chose. Il y a des fois, je me demande encore pourquoi ils ont l'enseignement, quoi. Bon, ils veulent l'avoir pour que ce soit un peu autonome et puis que ça le rende dynamique. En plus, c'est des établissements publics, c'est 10, 12*

*établissements publics, je crois, quelque chose comme ça. En même temps, on est grand frère mais en même temps, on est un peu aussi ... l'ogre. Entre le grand frère et l'ogre..., sur l'orientation, ils n'ont pas le choix, quoi* » (MGI).

Un « mariage » de raison, en somme, où il faut aussi se montrer raisonnable, si besoin était. Il suppose en contrepartie un alignement sans failles sur une politique publique pilotée par l'Éducation Nationale qui ne s'embarrasse pas de discussions taxinomiques. De toute façon, cette question définitoire importe peu ici. Là n'est pas l'essentiel pour la DRAAF. Prévaut plutôt un intérêt bien compris dans une lecture d'abord stratégique d'une politique publique.

De telles préoccupations ajoutent donc à la segmentation, sinon à l'éclatement, interinstitutionnelle de la catégorie « jeunes sortant du système éducatif sans solutions ». Ou du moins elles révèlent une segmentation de l'offre de formation en direction des publics jeunes les moins qualifiés, segments sur lesquels, ou à la marge desquels s'exerce parfois une concurrence entre acteurs relevant d'institutions et de cultures professionnelles différentes. Mais cette structure de quasi-marché n'appelle pas, finalement, à une mise en débat public. Ici déplacées sur un principe « marchand » de légitimation, elles s'exposeraient automatiquement à la critique « civique » (Boltanski & Thévenot, 1991) qui ne manquerait pas de dénoncer sur un sujet aussi sensible la subversion et la dénaturation d'un intérêt général par un marché de l'insertion ou de la formation initiale. L'absence de discussion relève dans le cas présent de l'indicible. Si la catégorie des « jeunes sans solutions » possède une texture morale, c'est en fin de compte là qu'elle se loge. Dans cette autocensure ou ce contrôle expressif de ses intérêts en public. Ainsi que le soulignait Goffman avec son acuité sociologique coutumière, « *parce que les normes sont innombrables et partout présentes, les acteurs vivent, bien plus qu'on pourrait le croire, dans un univers moral. Mais, dans la mesure où ils sont des acteurs, ce qui préoccupe les individus, c'est moins la question morale de l'actualisation de ces normes, que la question amoral de la mise au point d'une impression propre à faire croire qu'ils sont entrain d'actualiser ces normes* » (Goffman, 1973, p. 237).

### 2.2.3. Pour la Région : l'affirmation d'une légitimité territoriale

Il est une institution, la Région, pour laquelle prévaut une distinction terminologique essentielle. Elle est celle, farouchement entretenue, qui différencie l'« *apprenti* » de l'« *élève* ». L'un est formé dans les CFA<sup>10</sup> gérés par la collectivité territoriale. L'autre, avec lequel le premier ne saurait être confondu, relève du régime strictement scolaire. La différence, dans le choix des mots, revêt visiblement une grande importance. Du moins si l'on en juge par les interventions du représentant du Conseil Régional. En effet, lors de comités de pilotage, celui-ci ne manque jamais de corriger publiquement les « abus de langage » de ceux qui se laissent aller à désigner les « *apprentis* » comme des « *élèves* ». Ce simple rappel à un ordre symbolique mais qui, on le verra, ne l'est pas seulement, suffit d'ailleurs à ce que l'interlocuteur oublieux de la rhétorique de la Région s'y plie immédiatement. Tous coopèrent, au final et lors de ces représentations, à la préservation d'un ordre interactionnel alors relativement précaire et renoncent par-là même au débat public. Toujours est-il que de cette bipartition fondamentale « *apprentis/élèves* » naît, en négatif, une seconde démarcation. Elle en est en l'extension « naturelle » dans le contexte d'une politique publique de lutte contre les « *sortants sans solution* ». Cette démarcation s'articule autour du néologisme de « *rupturant* ». Si le terme désigne, pour le Conseil Régional, le jeune en rupture de contrat d'apprentissage formé dans ses CFA, il requalifie également et avec force non pas

---

<sup>10</sup> Centres de Formation des Apprentis financés en grande partie par le Conseil Régional qui pilote le dispositif de formation.

directement la catégorie de « jeune sortant du système éducatif sans solution » mais celle de « décrocheur » :

*« Aujourd'hui, il y a beaucoup de choses, on parle beaucoup, enfin, du décrochage. Moi, j'ai horreur de ce terme-là. Nous, on parle de "rupturants". Parce que je trouve que de parler de "décrocheurs"... , pour les jeunes dont on parle, ce n'est pas très valorisant. Et puis là, il y a une ambiguïté entre "jeunes sans solutions", "jeunes décrocheurs" » (Conseil Régional).*

Ces nuances vont en fait au-delà d'une simple fonction stylistique au sein d'une phraséologie routinière qui se suffirait à elle-même. Elles livrent, toujours en creux, un autre enjeu. Certes, il y a la préservation de ces jeunes dont l'identité se verrait affublée du stigmate de « décrocheurs ». Mais pas seulement. On l'entend, il y a cette « ambiguïté », cette superposition ou cette inférence des « sans solutions » aux « décrocheurs » qui imprime la marque forte de l'Education Nationale sur une politique publique. Toutefois, l'exercice critique de ce monopole de la définition légitime du « jeune sans solution » est compliqué. Il risque de tourner court. Outre le fait qu'il s'expose au retournement de ses propres arguments, il est confronté à une réalité objective qui est celle d'un indéniable et volontaire processus de scolarisation de l'apprentissage, tant dans ses pratiques pédagogiques que dans ses logiques de sélection et de certification (Moreau, 2008). Il est alors plus prudent et neutre de parler de « jeunesses » :

*« Notre président, il attache énormément d'importance à la prise en compte des jeunesses, qu'elles soient formées sous statut scolaire, enfin, en formation initiale scolaire ou par apprentissage. Moi, ça me paraît très dangereux de dire "mon jeune, ce n'est pas celui du voisin". Alors là, oh, attention ! Les jeunes sont divers dans leurs problématiques, dans leurs accès à la formation, à l'emploi. Mais par contre, la Région n'est pas propriétaire des apprentis pas plus que des lycéens » (Conseil Régional).*

Mais les « jeunesses » ne sont qu'un mot (Bourdieu, 1984). Catégorie manipulable et manipulée, les « jeunesses » le sont tout particulièrement quand elles se transforment en catégorie politique avec ses inflexions terminologiques qui en font des « décrocheurs » ou des « rupturants ». Une transformation dont l'enjeu confronte moins localement deux institutions, L'Education Nationale et la Région<sup>11</sup>, qu'elle n'oppose, et cela n'est pas nouveau dans les Pays de la Loire, deux niveaux de gestion et de contrôle de la formation professionnelle (Moreau, 2000). Plus encore, l'opposition fondamentale est bien celle des territoires politiques entre le « national », c'est-à-dire l'Etat, et la Région :

*« Il faut quand même rappeler que l'apprentissage, c'est une compétence des Régions. Tout d'un coup, enfin, tout le monde un peu s'affole autour des décrocheurs alors que ce n'est quand même pas nouveau. Et de ce fait, il y a des initiatives nationales, des initiatives régionales avec les fameuses expérimentations, excusez-moi, je dis les "fameuses" parce qu'il y a un petit peu de tout, les expérimentations Hirsch... Nous, on n'a pas attendu, et heureusement, pour répondre à la compétence qui nous était confiée. Et je pense que le problème, c'est que, en fait, ESPADON, c'est une expérimentation qui se croise avec une volonté nationale ... ben de mettre justement en place ce suivi des*

---

<sup>11</sup> Sur les 30 900 apprentis formés en Pays de la Loire en 2008, seulement 14,1% l'étaient en lycée (Source : Région Pays de la Loire - Insee). Cette répartition pour le moins très inégale des effectifs relève plutôt du quasi monopole que de la concurrence, même si la part de l'Education Nationale a connu depuis 2002 une augmentation constante d'environ deux points.

*décrocheurs via SCONET<sup>12</sup>. Et demain, on devra peut-être rentrer dans le rang de quelque chose qui ne sera pas forcément formaté comme ESPADON. Il y a un outil qui tombe du national et il faudrait qu'on rentre dans ce... Ce qui nous intéresse, ce n'est pas d'avoir un méga système national mais c'est bien de répondre aux jeunes qui sont sur notre territoire » (Conseil Régional).*

Expérience contre « *expérimentation* », gestion décentralisée d'un « *territoire* » versus gestion étatisée par un « *méga système national* » du « *décrochage scolaire* » : c'est la question de la légitimité d'une autonomisation et d'une autorité politiques<sup>13</sup> — et non directement celle d'une compétence en matière de formation et d'insertion professionnelles — que viendrait ici rediscuter ESPADON.

Cette subversion de la question de la formation et de l'insertion professionnelles par la politique est donc un autre déplacement qui suspend le débat public autour d'une catégorie. Les relations de pouvoir et de conflit entre la Région et l'Etat sont ici omniprésentes. Mais elles ne sont nullement hors sujet ou inexprimables. Bien au contraire. Elles se déploient au grand jour dans un rapport de force des plus directs, dans un « régime de violence » (Boltanski, 1990) qui ne souffre pas de discussions et de justifications, du moins du côté de la Région. C'est dans ce cadre, celui du rapport de force privilégié au détriment du rapport de sens délibératif, que l'expérimentation ESPADON se voit en quelque sorte instrumentalisée par le Conseil Régional. Plus exactement, elle sert une stratégie communicationnelle (Faure, 1995) plus globale de la collectivité territoriale qui s'empare alors de toutes les opportunités de publicisation d'une opposition radicale au pouvoir central<sup>14</sup>, qui plus est dans un contexte particulièrement tendu par la nouvelle réforme territoriale du financement des collectivités<sup>15</sup>.

### 2.3. Une catégorie restrictive

En dehors ou parfois à côté de ces déplacements stratégiques peuvent se déployer d'autres appréciations et recadrages de la catégorie « jeunes sortant sans solution ». Ce sont ces discours critiques qui invalident moins une politique publique dans son ensemble qu'ils ne tentent de la maîtriser symboliquement en en soulignant les insuffisances ou les manques. Car cette opération permet dans le même mouvement la réaffirmation et la valorisation d'une identité institutionnelle

---

<sup>12</sup> SCONET-SDO est une application informatique nationale de l'Education Nationale. Comme le stipule la circulaire n° 2010-38 du 16-3-2010MEN – DGESCO, « la livraison progressive, au cours de l'année scolaire 2009-2010, des différents modules de l'application nationale SCONET-SDO à l'ensemble des académies vise à permettre aux établissements du second degré d'agir pour la prévention du décrochage scolaire et, à l'occasion de la transition collège-lycée, d'améliorer leur suivi des inscriptions des élèves après leur affectation ».

<sup>13</sup> Les lois relatives à la décentralisation ont, en 1982, réhabilité la relation formation/emploi en ramenant à une échelle territoriale maîtrisable la gestion de l'apprentissage. La loi quinquennale sur l'emploi et la formation professionnelle de 1993 a procédé à cette même réduction d'échelle inscrite entre autres à présent dans le programme d'Offre de Formation Territorialisée. D'une façon plus générale, c'est le Schéma Régional Education et Formation qui assoit aujourd'hui l'autorité de la Région en matière de coordination des actions de formation et d'apprentissage.

<sup>14</sup> L'affaire, au début de l'année 2010, du lycée public de Beaupréau est, de ce point de vue, exemplaire. Ce projet de création d'un établissement, prévu de longue date et entre autres porté par la Région qui doit en assurer la construction, s'est vu opposer le refus du préfet de Région lors d'une annonce faite le jour même de la venue du président de la république à Cholet, ceci peu de temps avant les élections régionales. Un refus soutenu plus ou moins formellement par le rectorat de Nantes. Le Conseil Régional indiquait alors dans un communiqué que « l'Etat refuse aujourd'hui de répondre favorablement [...]. Le libre choix de l'enseignement, le service public d'éducation, l'aménagement du territoire, l'amélioration des conditions de formation des jeunes restent dès lors une priorité bafouée ». Sa chef de service « apprentissage », quant à elle, désertât les comités de pilotage de l'expérimentation ESPADON. La défection est également une stratégie politique communicationnelle.

<sup>15</sup> Sur son site internet, la Région des Pays de la Loire appelle ses administrés à se « mobiliser » pour l'avenir menacé des « services publics locaux » et développe un argumentaire contre une réforme financière qui « porte sévèrement atteinte à l'autonomie locale », est-il expliqué.

soumise au changement, et donc à l'incertitude, qu'induisent ces politiques publiques. Dans ce jeu habituel de l'identité et de l'altérité, la critique d'une catégorie parvient-elle à transporter la réflexion interne et identitaire d'une institution au niveau du débat public ?

### 2.3.1. Pour les Missions locales : une catégorisation scolaire qui occulte le « social » et le sujet

Ce sont de multiples affiliations négatives qui, pour les Missions Locales, caractérisent de façon préférentielle la catégorie de leurs « jeunes sans solutions ». Sa compréhension et son étiologie s'inscrivent résolument ici à l'intérieur d'une théorie « environnementaliste » — le « milieu » et les « parasites externes » — globalisante qui appelle, sur son versant thérapeutique et finalement très psychologisant, ces « temps de parole » sur lesquels se fonde ce colloque si singulier entre le travailleur social et son jeune :

*« Moi, le sens de “décrocheur” tel que je le perçois, tel que ... je le sens..., le décrocheur, je dirai, l'ado de 15, 16, 17 ans, c'est un décrocheur ... par motifs..., parasites externes. Pour nous, ce n'est pas de se dire pourquoi il a décroché, qu'est-ce qui s'est passé à l'école ? ESPADON, c'est bien. Mais moi, j'ai envie de savoir plutôt..., d'essayer de voir le jeune : qu'est-ce qui se passe dans sa vie qui fait que tout d'un coup, l'école, alors que ça marchait, ça ne marche plus. Les problèmes, ils sont peut-être d'ordre social, familial... Il y a beaucoup de parasites, dans la vie. Notre public de décrochage, il est aussi lié à ça. C'est-à-dire le jeune qui vit une situation familiale un peu difficile avec des tensions... C'est ... l'inceste, tout ça... Après, on peut parler toujours de résultats scolaires : on s'en fout. Son problème, il n'est pas là.*

*- Q : le décrocheur est donc, selon vous, victime, d'abord, de ces “parasites”, ces causes extra scolaires qui le font décrocher scolairement...*

*Oui. C'est ces publics-là sur lesquels on se dit qu'il faut porter une attention particulière. Mais ce n'est pas les remettre dans un cursus scolaire qui va les aider. Par contre, c'est leur donner des temps de parole, travailler les aspects psychologiques... Peut-être chercher un logement pour sortir de milieux qui les tirent vers le bas pour trouver une situation de sécurité pour celui qui arrive à 16, 17 ans et qui a peur de rentrer chez lui. Ca, c'est les décrochages. Tout ce qui fait la pression parasite à côté. C'est les 16, 18 ans où il y a toute cette pression dont ils ne sont pas encore suffisamment distanciés, où il y a cette pression familiale, environnementale... Ici, cette année, on a plus de 80 jeunes qui sont quand même retournés en formation initiale. C'est très bien. Mais ils ont réglé d'autres problèmes ailleurs et puis après, ils étaient prêts pour suivre un cursus. Ce n'est pas l'Education Nationale qui est en cause » (Mission Locale Angers).*

Faire alors du statut et, plus largement, de la question scolaires le point d'ancrage d'une politique publique apparaît pour ces interlocuteurs hors sujet. Cela relève presque du non-sens, estime-t-on, lorsqu'on est face à un public apparemment situé bien en deçà ou très à côté d'un problème classique de qualification scolaire et d'insertion professionnelle. Toutefois, ce découplage entre le « social » et le scolaire se veut en fait moins radical qu'il n'y paraît. Il cherche plutôt, semble-t-il, à minorer l'importance de la vision d'un ordre strictement scolaire d'une société. Cela afin de lui opposer une autre expertise ou une théorie alternative du « social » et de ses dysfonctionnements dont l'école, cela est précisé, n'est pas tenue pour responsable. Persiste néanmoins à l'écoute de cette expertise l'impression d'un certain flou et d'une grande complexité quant à la réalité indissociablement sociale et professionnelle qu'elle embrasse. Flou et complexité dont il n'est pas interdit de penser qu'ils sont en partie mis en scène ou savamment entretenus dans une résistance

avérée, elle, à une standardisation et à une injonction politique d'objectivation du travail social. Un processus auquel participeraient ESPADON et la technologie informatique qui l'équipe :

« - Q : que vous inspire, finalement, ce couplage politique publique/outil informatique ?

*Ben crainte..., bon, ces moyens..., c'est dramatique... Adhésion, sûrement pas. Partout où on peut échapper ... au formatage ... informatique... Il faut travailler aux frontières. En même temps, il y a des procédures auxquelles on est contraint. Et on échappera au formatage informatique, j'espère, longtemps. Tant qu'on continuera à assurer des entretiens... Tant qu'on ne verra pas ce qui s'est passé durant l'entretien entre le jeune et le conseiller. Si on peut sauvegarder ça, tant qu'on peut sauvegarder ça, je pense que mon métier a du sens » (Mission Locale Angers).*

Symétriquement, et il ne peut en être autrement dans un métier fondé sur le protocole idéal d'un authentique et libre échange entre le conseiller et le jeune, c'est cette même résistance du jeune lui-même au « formatage » ou à la « normalisation » qui est convoquée et invalide, à la limite, la catégorie de « jeune sans solutions ». Une catégorie jugée peu pertinente au regard d'une ontologie du sujet juvénile que l'on se plaît à décrire comme « maître de son destin » et auteur de son « histoire ». Une histoire qui apparemment fait toujours sens, contient sa propre rationalité, n'est jamais dépourvue de solutions :

*« C'est que nous, on part du principe que la liberté de la personne et le libre arbitre de la personne prévalent sur l'offre de service ... public. Le jeune, il a le droit de consommer. Il a le droit de ne rien faire. Il a le droit de revenir huit jours après. Il a encore une même chance. Et la porte sera ouverte à la Mission Locale, même s'il nous a raté trois rendez-vous, qu'il n'est pas venu. On ne va pas le rappeler en disant "on ne veut plus vous voir". Son libre arbitre lui appartient. Alors, on pourrait se dire, dans la projection qu'on se fait de son destin, qu'il a raté une bonne occasion. Mais si on considère qu'il a pris en main son destin en refusant l'offre de service qu'on lui faisait parce que c'est aussi sa manière de s'affirmer, il a peut-être garanti un sens dans sa vie. Le jour où on conviendra que ... chacun est maître de son destin et c'est lui qui écrira son histoire et ce n'est pas aujourd'hui l'outil informatique : on le mettra à la poubelle. Donc laissons le jeune, je dirai, écrire son histoire, et même si elle n'entre pas dans une case normalisée d'ESPADON » (Mission Locale Angers).*

Ce sont donc là d'inséparables conceptions héroïques d'un métier à « sauvegarder » et de son « objet » qui consacrent le modèle d'un individu « souverain » et « authentique ».

Des conceptions héroïques, certes, mais pour le moins anachroniques et obsolètes quand elles en sont en partie restées aux discours critiques et idéologiques de la domination et de l'aliénation — qu'elles soient sociales ou technologiques — alors très en vogue dans les années soixante-dix. Le cadre du travail social a depuis radicalement changé. Il s'est massivement orienté du côté de l'intervention sociale au sein de dispositifs promus par de multiples et successives politiques d'insertion. Les experts et ingénieurs sociaux d'aujourd'hui ne sont plus les militants d'hier (Dubet, 2002). Dès lors, il est toujours possible de résister symboliquement à cette nouvelle rationalisation du travail social en en dénonçant le « formatage » et la « normalisation » qui entament le « sens du métier ». Tout comme on peut continuer à rassembler sous l'étiquette « jeunes sans solution » des victimes de problèmes sociaux qu'il s'agit de réhabiliter en sujets souverains, fussent-ils juvéniles. Il n'empêche. De tels classements et critiques demeurent incapable de soutenir l'épreuve d'un débat public tant ils ne parviennent pas, ici comme ailleurs, à correctement « affronter sur le mode de la catégorisation des modifications qui sont, le plus souvent, de l'ordre du déplacement » (Boltanski & Chiapello, 1999, p. 413). Déplacement du référentiel de l'insertion sociale et professionnelle en direction de mesures urgentes, temporaires et

surtout ciblées pour des publics qui le sont tout autant (Rose, 1998) et qui, même en Mission Locale, ne se réduisent pas à des jeunes à « problèmes ».

### 2.3.2. Pour Jeunesse et sport : une catégorie d'âge qui occulte le politique

Historiquement, Jeunesse et Sports a construit son objet et assis son domaine de légitimité — la jeunesse et l'éducation populaire — hors de l'école. Au sein d'un champ éducatif concurrentiel largement dominé par la « forme scolaire » (Vincent, 1994) de l'Education Nationale, il n'est alors pas très étonnant que l'institution s'attache à une définition plutôt hétérodoxe voire contestataire, même à bas bruit, de la notion de « jeunes sortant du système éducatif sans solution ». C'est d'abord selon une approche très ontogénétique de la jeunesse que l'action publique est appelée à se repenser :

*« Nous, depuis le début, on a défendu l'idée qu'il y avait un processus de l'enfance, de la jeunesse vers l'âge adulte et qu'il ne fallait pas, d'entrée, le saucissonner par les dispositifs. Ce n'est pas parce qu'on a un dispositif 16-25 ans que, à un moment donné, on doit construire sa politique autour des 16-25. Partons des besoins de l'enfance et de la jeunesse et ensuite, essayons de construire des réponses et d'utiliser, de façon intelligente..., de mettre en cohérence des dispositifs qui, effectivement, sont conçus souvent par les ministères avec un a priori, notamment sur l'âge » (DRJSCS).*

Cette vision très extensive de la jeunesse embrasse donc tout le procès de socialisation par lequel l'« enfance » progresse vers « l'âge adulte ». Un programme institutionnel qui est avant tout invité à se construire à partir des « besoins de l'enfance et de la jeunesse », c'est-à-dire sur le référentiel de l'« autonomie » (Richez, 2007) qui idéologiquement consacre le jeune comme acteur et auteur de son existence. Plus encore et toujours selon cette idée de fabrication et d'accréditation sociales du sujet, toute politique publique devrait être à même de réaliser une synthèse idéale chère à l'éducation populaire. Elle est celle de l'Homme et du sujet politique, ce citoyen concret en devenir que doit être tout jeune. Partant, parce qu'ici privée de la possibilité de participer à son propre « gouvernement » sur la scène publique, la jeunesse « sans solution » reste une catégorie non pertinente ou, plus fondamentalement, une non catégorie politique :

*« Pour l'instant, le jeune, il n'est pas représenté. Et ça, ça nous... Parce qu'on est un ministère qui a l'habitude de faire en sorte que... Surtout en pré ado, ado, les jeunes, toute politique publique qui les concerne doit les amener préalablement à une concertation. Est-ce qu'il y a une émanation qui n'aurait pas pu être associée à la démarche ? Ca m'aurait quand même intéressé. Nous, c'est ça. C'est la place des jeunes dans un projet comme celui-là et la participation, comment elle est actée » (DRJSCS).*

Ces montées en généralité débordent donc largement la question de la formation et de l'insertion professionnelles des jeunes. Elles la contournent<sup>16</sup> et la détournent, même, en la reformulant politiquement. Reformulation critique sur le terrain du « politique » dans son sens (moderne) idéalement délibératif et constitutif de la citoyenneté. Reformulation tout aussi critique et dans le même temps, comme on l'a entendu, sur le terrain des politiques publiques et de leur logique résolument procédurale de sériation de leurs objets. Toutefois, les critiques énoncées ne portent pas véritablement ou peu. Elles ont de faibles chances d'être soulevées dans des discussions

<sup>16</sup> De la part d'une institution qui, il est vrai, n'a pas dans ses fonctions premières celles de la formation et de l'insertion professionnelles des jeunes.

partenariales et de devenir alors des sources de débat. Elles ne valent en fait, pensons-nous, que comme simple réassurance identitaire dans un discours qu'une institution, passablement désorientée, sinon marginalisée dans le champ éducatif par ses nouvelles missions, se tient d'abord à elle-même :

*« Nous, on a pris connaissance, en tant qu'administration déconcentrée, en même temps que monsieur tout le monde, sur le site de Génération Active, des appels à projets. Et on ne nous avait pas donné de rôle particulier dans l'accompagnement des projets. Donc, là, ça a été redéfini parce qu'il y a eu des remontées de terrain des services, en disant "on ne peut pas découvrir en chemin les initiatives qui partent des expériences ; on n'y est pas forcément associés". Donc il y a eu une clarification par une instruction précise, nous donnant une mission sur le suivi des expérimentations.*

*- Q : mais dans le cas d'ESPADON, de quel "jeune" parle-t-on à la DRJCSC ?*

*Bon, je pense que pour l'expérimentation, c'est cadré.*

*- Q : c'est-à-dire ?*

*C'est-à-dire que le Haut Commissaire [à la Jeunesse], il a une commande sur les 16-25 ans » (DRJSCS).*

Dès lors, l'alignement légaliste sur un objet « cadré » l'emporte sur des convictions idéologiques qui pourtant dénoncent ce même cadrage. C'est là la voie silencieuse (notamment lors des comités de pilotage) d'un acteur réhabilité politiquement. Plus encore, elle est celle d'un acteur avant tout chargé d'une expertise, qui est d'abord enrôlé dans ESPADON comme évaluateur d'une expérimentation parmi d'autres<sup>17</sup>. Service déconcentré d'un Etat modeste devenu animateur, Jeunesse et Sports s'inscrit parfaitement dans le contexte d'une action publique dont les finalités sont de moins en moins définies a priori. Elles se dégagent au mieux au cours de leur mise en œuvre généralement soumise à un fort pragmatisme qui ne souffre guère d'interminables débats et autres spéculations sur des valeurs :

*« Le renvoi au système des valeurs, ça n'a pas été prévu dans la méthode. On n'a pas travaillé. Mais c'est souvent. Ça peut être un frein, hein. On peut passer des années à échanger sur les concepts et tout, les valeurs, et être infoutus de se mettre d'accord. C'est peut-être aussi une démarche pragmatique qui amènera automatiquement les uns et les autres à reposer la question des valeurs... » (DRJSCS).*

Le développement contemporain d'une société « technicienne », jusque dans sa manière d'élaborer ses politiques de gestion du « social », contribue manifestement à la dissolution de la différenciation entre des fins et des moyens. Moins un objet autonome, en soi et pour soi, le jeune (ici « sans solution ») est d'abord un problème d'« animation » d'une expérimentation interinstitutionnelle, ceci dans une autoréférentialité suspendant un véritable questionnement de la catégorie « jeune sans solution ».

## **2.4. En marge de la qualification scolaire et de l'insertion professionnelle**

### **2.4.1. Des désaffiliés sociaux...**

---

<sup>17</sup> Avec, plus exactement, une fonction générale de mise en œuvre et d'animation du fonds d'expérimentation pour la jeunesse.

C'est une population relativement marginale qui constitue pour la Protection Judiciaire de la Jeunesse la catégorie de « jeunes sans solution ». Population marginale mais qui néanmoins pose un problème à l'institution susceptible d'être résolu par ESPADON. Ce sont, nous dit-on, ces « 20% sans solutions et qui ne sont nulle part ». Une population fantôme qui a en partie et conceptuellement quelque chose à voir avec ces désaffiliés sociaux dont parle Robert Castel (1995). Disons qu'ils partagent avec eux des traits communs de l'exclusion comme processus et positionnement social, même si cette exclusion n'est pas ici directement liée à la désorganisation d'un ordre salarial. Ces jeunes sont ainsi le produit d'une trajectoire sociale négative, souvent délinquante. Elle installe ce « *public particulièrement marginal* » dans une « spirale », indique-t-on, qui aboutit à la mise en place d'une mesure judiciaire. Surtout, cette spirale confine ces « *jeunes qui ne sont nulle part* » à l'extérieur des grandes régulations éducatives : école, famille, pairs. Cette désaffiliation sociale, hors des cadres institutionnels de socialisation juvénile ou « *en marge de tout lieu qui va les amener à se socialiser* », est avant tout pensée comme totale. Elle englobe, sans s'y limiter, l'univers scolaire et plus particulièrement la déscolarisation. Celle-ci n'est en fait pas forcément la cause première ou, du moins, unique de cette mise hors société. Elle compromet néanmoins un retour en son sein par l'absence de lien social et de formation puis d'insertion professionnelles que l'école est censée apporter. La déscolarisation reste en fin de compte un « *critère de marginalisation supplémentaire* », un élément parmi d'autres pour un « *public qui connaît aussi d'autres difficultés* », est-il précisé. La désaffiliation sociale dépasse donc la désaffiliation scolaire dans la caractérisation négative de ce public. Cela n'est d'ailleurs pas étonnant dans la mesure où on a affaire ici à une population qui n'est certes plus scolaire mais qui, dans sa majorité, le fut somme toute assez peu en échappant souvent tôt (dès quatorze ans) à l'institution. Une population finalement relativement et objectivement étrangère à l'école et qui rend l'institution scolaire elle-même relativement étrangère à ces jeunes, tant dans sa seule responsabilité de fabrication de ces sortants sans solutions qui n'en sont pas vraiment — pour ceux qui furent d'éphémères et insaisissables entrants — que dans son programme d'action et de prise en charge. Cette relative disjonction ou ce couplage flou n'est pas sans effets sur l'élaboration d'un contexte de sens dans lequel s'inscrit une action collective impulsée et pilotée par l'Education Nationale :

*« Pour nous, le décrocheur, il est celui qui a décroché avant 16 ans. Pour l'Education Nationale, il est celui qui a un parcours chaotique à partir de 16 ans. Donc on voit bien qu'on n'est pas du tout sur le même regard porté. Parce que nous... J'ai presque envie de dire... Je disais, tout à l'heure, le zoom, c'est sur les 20% de jeunes qui ne sont nulle part. J'ai envie de dire que ceux dont parle l'Education Nationale, c'est peut-être, nous, dans les jeunes qui sont dans les 80% de jeunes qui sont encore scolaires et qui ont un parcours un peu chaotique ou qui sont apprentis mais qui ont un peu de mal... Donc on n'est pas sur le même regard, je pense » (DIRPJJ).*

Cette non correspondance des idiomes professionnels installe la collaboration sur un fond de malentendu. Plus qu'un malentendu, c'est aussi le soupçon d'un travail de manipulation et de dépossession symboliques qui dans le cas présent pèse sur la conduite de l'expérimentation :

*« - Q : il est peut-être abusif, au risque de l'abstraction, de parler du Jeune avec un grand « J » [à insérer] comme cela a été fait durant le comité de pilotage...  
Oui. Voilà. C'est vrai qu'il y a comme un phénomène tacite. Un phénomène tacite d'extension ... d'un statut alors que, objectivement, c'est une proportion numérique assez faible et qui n'est... » (DIRPJJ).*

Laissée a priori volontairement à l'état d'impensé ou de boîte noire, la catégorie abstraite et généralisante de « jeune sans solution » n'échappe pas ici, dans sa fabrication, au dévoilement

Rapport d'évaluation finale du projet AP1-193 40

critique. Il transparait assez clairement et fort justement dans la remarque d'« *un phénomène tacite d'extension d'un statut* » qui, plus loin, sera prolongée par celle, plus explicite, de « *conflit de juxtaposition* ». L'accusation de rabattre la désaffiliation sociale sur le décrochage scolaire dénonce cette opération de traduction, de déplacement, de problématisation et de redéfinition identitaire menée par l'Education Nationale, promoteur de l'expérimentation. Cette opération est l'un des ressorts indispensables ou l'une des étapes essentielles dans tout travail d'imposition d'une innovation technique (Callon, 1986).

### 2.4.2. ... objet d'une resocialisation ?

Le public de la PJJ se situe au croisement du pénal et de l'éducatif que réunit la mesure ou le mandat judiciaire dont il est l'objet. Une ambivalence statutaire — celle du « coupable » d'un manquement à la loi et de la « victime » d'un manque ou d'un défaut de socialisation — qui retentit sur son traitement institutionnel. Envisagés comme socialement désaffiliés, les jeunes pris en charge par la PJJ le sont au travers d'une thérapeutique sociale au spectre relativement large. C'est alors tout un travail de resocialisation qu'il convient d'engager. Un programme d'intervention dans lequel l'éducation scolaire ne saurait être la socialisation cardinale :

*« La scolarité, l'orientation professionnelle, le domaine des acquisitions et des compétences chez le public de la PJJ, ça nous concerne comme ça va concerner différents autres registres. Et on est ... dans du maillage au niveau local, avec plein d'opérateurs... Ça va concerner ... l'aspect insertion sociale et professionnelle. Ça va concerner l'accès aux soins. Ça va concerner l'accès à la culture, ... au sport, ... aux loisirs... Ça va concerner la sphère familiale et domestique. Donc on est... On est à côté du jeune et de sa famille et on voit l'ensemble des déterminants qui jouent sur ce public, automatiquement. On est sur une prise en compte de la globalité du jeune et la scolarité en est un des aspects. Voilà, un des aspects.*

- Q : *peut-on envisager que la "sortie du système scolaire sans diplômes" ne constitue pas un problème ?*

*Ce n'est pas tellement le décrochage qui est un problème. C'est que le jeune soit en difficulté pour s'engager dans la société ensuite. Voilà. Parce que s'il décroche du système scolaire et que, par ailleurs, il a des compétences et qu'il est capable de faire nombre d'activités, par exemple toutes les..., au niveau mental, d'avoir des acquisitions sur les opérations de base..., qu'il maîtrise le B.A.-BA d'une vie en société, savoir lire, écrire, compter..., si, déjà, il est dans une maîtrise de ce domaine, qu'il soit décrocheur..., qu'il sache aussi verbaliser, s'exprimer, être dans des modalités confortables du vivre-ensemble : on considérera, nous, qu'il a déjà un bagage conséquent ... et que le diplôme en soi n'est pas un facteur d'insertion » (DIRPJJ).*

La scolarisation, la certification, l'insertion professionnelle sont, on l'entend, des objectifs amplement débordés par l'acquisition de savoirs de base qui sont le produit d'une prime socialisation à reprendre. C'est là, avant tout, l'objet d'une éducation spécialisée dont s'acquittent la PJJ et ses partenaires habituels et qui, une fois encore, paraît relativement éloignée de la fonction distributive (de biens scolaires) traditionnelle de l'école exclusivement centrée sur des élèves, fussent-ils ensuite sans solutions. Comment, dès lors, est-il possible d'inclure ces préoccupations thérapeutiques dans un dispositif de droit commun non spécialisé ? Quelle division institutionnelle du travail éducatif sur ce public particulier conçoit finalement et à travers ESPADON la PJJ avec l'Education Nationale ?

Les professionnels de la PJJ indiquent un fort recentrage au pénal de leur mandat de suivi de leur public<sup>18</sup>, ceci avec un retrait manifeste de l'intervention au civil s'appliquant, elle, à la protection de l'enfance en danger. Cette pénalisation maintient cependant le traitement éducatif des jeunes délinquants. Elle le renforce même par la récente attention portée sur le problème du décrochage scolaire<sup>19</sup>. Un nouveau souci éducatif qui est celui, nous répète-t-on, du « *maintien de ces jeunes dans le dispositif scolaire* ». Les modalités pratiques de ce maintien sont néanmoins loin d'être claires pour les professionnels. Lors de la réunion de la coordination locale de Vendée Est à Fontenay-le-Comte, les deux représentantes de la PJJ ont avoué leur méconnaissance des possibilités de prise en charge scolaire de ces jeunes par les institutions compétentes partenaires de la convention régionale. Là était leur préoccupation. Ainsi, si la mission est formellement posée et imposée par le législateur, la façon de la remplir se pose donc, pour sa part, dans un certain vide opérationnel et organisationnel. En revanche, la finalité de cette insistance éducatrice est, elle, assez claire à défaut d'être scolairement performante. Il est demandé explicitement ou implicitement, c'est selon, à la PJJ que « *le jeune ne soit pas inactif* », avoue-t-elle. Il convient donc, et les termes sont récurrents, de « *maintenir le jeune en scolarisation* » et, non sans une délégation de la tâche de contrôle social, de « *s'assurer que le jeune va bien rester à l'école* ». Cet incantatoire « *maintien à l'école* » ressemble fort à de l'occupationnel délié d'un rendement strictement scolaire et professionnel. Une forme nouvelle — qui ne dit pas son nom — de neutralisation sociale ou de gardiennage des jeunes perturbateurs de l'ordre public. Certes, il est toujours possible de parier sur les vertus socialisatrices de l'école : « *il y a le volet important dans le fait du maintien à l'école, c'est aussi tout l'aspect socialisation* », précise la PJJ. Ceci en spéculant, finalement, sur le doux pouvoir disciplinaire de l'institution avec « *le cadre scolaire qui présente des contraintes, c'est-à-dire des horaires, c'est-à-dire la place de l'enseignant* », pense-t-on. Aimable discours pour quiconque connaît la réalité, c'est-à-dire les limites évidentes, sinon l'embarras, de l'école dans sa prise en charge de ces publics difficiles. Propos surtout étonnants tenus par ceux qui instruisent à charge le procès d'une institution qu'ils sollicitent en même temps :

*« Je ne vais pas les désigner mais ça ramène aussi les devoirs de cette institution, l'Education Nationale, qui dans le chemin de vie d'un sujet intervient avant le ministère de la Justice, de toute façon. C'est quand même eux qui sont d'abord responsables de ça avec les parents. Donc nous, ministère de la Justice, on intervient pour une faible proportion de la population ensuite. Et du coup, on a... Oui, c'est..., eux, ils sont clairement désignés, ils sont clairement désignés » (DIRPJJ).*

Au total, le pénal et le scolaire forment un couple pour le moins fragile et paradoxal, entre divorce et remariage de raison pour la PJJ. ESPADON constitue manifestement pour celle-ci un effet d'aubaine par sa fonction de repérage d'une catégorie un peu particulière de « jeunes sans solution ». Cette performance technique de mise au jour ne doit cependant pas se transformer en mise en visibilité d'une certaine faillite de l'institution judiciaire risquant d'être considérée à son tour comme sans solution. C'est du moins ce que traduit cette recherche de délégation à autrui, en l'occurrence à l'école, d'une fonction d'occupation, sinon de surveillance, de ces jeunes. C'est finalement cette faiblesse institutionnelle qui, de la part de la PJJ, suspend toute velléité de mise en discussion de la catégorie « jeunes sortant du système éducatif sans solution ».

### 2.5. Une politique commune ?

Au regard de l'expérimentation ESPADON, tout en sachant pertinemment que ce cas local ne vaut pas forcément comme une généralité en matière de catégorisation d'une politique publique,

---

<sup>18</sup> Par la loi du 5 mars 2007.

<sup>19</sup> Par la circulaire interministérielle du 25 avril 2009.

la catégorie « jeune sortant du système éducatif sans solution » est loin de réunir en une communauté de sens les entrepreneurs de cette action publique. Il y a là des cultures professionnelles, des référentiels d'action publique et des postures stratégiques très différentes d'un acteur à un autre, ces différences produisant engagement ou désengagement, alliance entre partenaires ou distanciation entre institutions. Le jeune « sans solution » est d'abord le produit d'une catégorisation scolaire, déplaçant l'attention des politiques publiques pour la jeunesse vers les sorties « problématiques » du système éducatif. Pour autant cette qualification est une forme de reconnaissance du rôle dévolu aux Missions locales : un jeune bénéficiant d'un suivi Mission locale n'est plus « sans solution ». C'est dans cette configuration que finalement ESPADON constitue une forme d'action commune autour d'une problématique construite à partir du partage de données. La question technique des connexions entre systèmes informatiques est finalement ce point de passage obligé qui permet la construction d'une problématique commune (Callon, 1986). Néanmoins, cette forme de gouvernance par l'outil, qui vise à créer un consensus autour des moyens (Lascoumes et Le Galès, 2004), laisse en suspens le débat sur les finalités du repérage que permet ESPADON. Les entretiens et les observations révèlent finalement des cultures différentes entre Education nationale et Missions locales, notamment dans l'importance accordée ou non à la qualification scolaire, et dans l'expertise que revendiquent les professionnels de l'insertion en termes de travail social. Les référentiels d'action sont dès lors différents : orientés vers la qualification scolaire pour les uns, vers l'insertion sociale et professionnelle pour les autres. Les autres acteurs se situent moins centralement dans le dispositif. Ils peuvent ne participer que formellement à ESPADON, ne reconnaissant pas dans la catégorie des « sans solution » le public de leur activité professionnelle : c'est le cas ici de Pôle emploi et de la Protection judiciaire de la jeunesse. Ils peuvent se situer comme allié d'un acteur principal, comme la DRAAF vis-à-vis de l'Education nationale, afin de préserver une position fortement menacée par d'autres acteurs, absents du dispositif (l'enseignement privé). Ils peuvent enfin se situer dans une posture attentiste, et c'est le cas ici de la Région, attentisme qui relève autant du contexte politique, qui place la direction de la Région en opposition partisane de la politique éducative nationale, que des enjeux en termes de compétences dévolues aux collectivités territoriales, une expérimentation locale telle qu'ESPADON pouvant bien sûr intéresser au plus au point une entité positionnée depuis longtemps dans les champs de l'orientation et de la formation professionnelle des jeunes.

## Troisième partie : La convention et ses cadrages

---

L'ensemble des partenaires perçoit la convention régionale comme une fondation importante, sinon incontournable, de la coopération. Il est dit, entre autres, à son propos qu'elle « *permet de faciliter la mise en place des liens* » (PJJ). Cet acte de fondation repose sur un texte qui certes ne dispose pas de la puissance normative ou de contrainte d'une loi. Il reste une convention. Il constitue ou institue plus qu'il n'institutionnalise par le droit. Il faut voir ici, dans la conduite des (nouvelles) politiques publiques, une certaine perte d'autorité de l'Etat comme producteur (exclusif) de lois (Arnaud, 2003) au profit de régulations sociales plus souples, plus flexibles dans leur mise en œuvre, ouvertes à des évaluations et réorientations successives<sup>20</sup> et enrôlant d'autres acteurs que le seul secteur public<sup>21</sup>. Le droit public cède de plus en plus aux politiques publiques qui le suppléent. Il n'en demeure pas moins, comme nous le verrons plus en détail, que cette convention hors du droit est une référence souvent citée pour sa capacité à fabriquer et à tenir de l'action collective. Elle s'apparente bien, de ce fait, à un cadre tant normatif que cognitif. C'est-à-dire à « *un dispositif cognitif et pratique d'organisation de l'expérience sociale qui nous permet de comprendre ce qui nous arrive et d'y prendre part* » (Goffman, 1991).

### 3.1. Un cadre primaire pour instituer l'action collective

Un cadre, peut-on poursuivre, primaire ou premier par la forte valeur que les acteurs lui attribuent quant à la solidité de leur engagement. Primaire, également, dans le sens d'un cadrage d'une situation qui est parfois perçue et agie par ses protagonistes de façon évidente, peu ou pas réflexive. Ce dernier point est ici essentiel. Il invite à observer et à comprendre les mécanismes de fabrication, d'imposition et de réception d'une convention qui, tout aussi contraignante qu'elle soit, n'apparaît pas toujours comme telle — du moins dans la perception de son architecture implicite — à ceux de ses signataires qui en relèvent plutôt la fonction d'habilitation participative.

#### 3.1.1. Fabriquer stratégiquement son propre mandat

La convention régionale est un cadre primaire fabriqué de façon éminemment stratégique par son concepteur et rédacteur. Dans sa genèse même, le texte anticipe ou accompagne parfaitement les orientations et injonctions de circulaires qui viendront pleinement le porter, le conforter :

---

<sup>20</sup> Ainsi la réorientation au mois de mars d'ESPADON en quête de légitimités nationales dont celle, incontournable au risque d'une défection d'un des plus gros émetteurs de « flux » signant la fin de l'expérimentation, du Conseil National des Missions Locales. Réorientation non actée mais négociée stratégiquement à côté du texte de la convention, dans les coulisses conversationnelles entre Paris et Nantes.

<sup>21</sup> Acteurs que sont les Missions Locales, même si celles-ci bénéficient de fonds publics et sont en partie administrées par des collègues de représentants de l'autorité publique. Il est à noter encore l'ouverture faite par la convention à la participation potentielle des enseignements privés (sous contrat) à l'expérimentation.

« La convention a été terminée dans les premiers mois 2009 et est signée fin 2009, je crois que c'est le 28 décembre 2009, qu'elle est signée. Mais, 24 avril 2009, c'est-à-dire que nous, notre texte, il est vachement ... avancé, je veux dire ; avril 2009, il est fait. Il prévoit des articles extrêmement importants sur la coordination, sur le partage d'outils, comme le livret de compétences et puis la naissance d'ESPADON, ils sont dedans..., sur la déclinaison locale..., il y a des textes, il y a des choses ... importantes dedans. Et le 24 avril 2009, sort une injonction interministérielle sur le suivi des jeunes sortant du système scolaire, avec l'obligation pour les établissements de mettre en place un outil, de partager les informations et d'avoir une coordination locale. Donc nous, on était extrêmement confortés. Quand on voit le texte apparaître...

- Q : tout ça est fortuit, selon toi ?

Non parce que moi, j'ai participé... Il y a un Haut Commissaire à la Jeunesse qui est nommé en janvier 2009, hein. Il y a une délégation interministérielle à l'Orientation qui existe depuis trois, quatre ans. Et moi, en fait, JASMIN et PAE, c'est deux choses qu'ils sont venus analyser ici. Je n'ai aucune prétention sur ça, je veux dire... C'est qu'ils avaient déjà l'idée de faire ces textes-là... Ce que je veux dire, c'est que ... nous, à la fois on était en bonne voie parce que j'avais des informations, parce que j'allais présenter à Paris nos outils ; et puis eux, ils me livraient quand même les discours sur lesquels ils voulaient aller. Donc, en fait, c'était aussi facile pour moi de..., d'éviter de dire ... des choses et même de devancer. J'ai fait des petits coups de billard... Quand je dis dans la convention..., je négocie avec tous les partenaires : que ce soit un représentant de l'Education Nationale qui anime ça, les textes demandent à ce qu'il y ait un représentant. Je sais qu'il faut qu'il y ait un représentant ... qui soit identifié. Je sais qu'il va y avoir ça dans les textes, en fait. Ils attendent un coordonnateur. Et moi je dis "ben il faut que ce soit quelqu'un de l'Education Nationale. Ca donne du lien après...", pour moi, dans l'activité, ça donne du lien. C'est le plus gros fournisseur sur le marché d'élèves qui s'implique parce qu'il veut faire bouger sa boutique. [...] . Et donc ce texte-là apparaît. Il vient totalement dans la lignée..., du moins, nous, on était déjà dans la lignée. Bon, on..., on est ensemble. Ca confirme les choses. On avance. Et puis, il y a la loi d'orientation professionnelle tout au long de la vie, l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie qui est du 24 novembre 2009, qui est signée et qui explicite le transfert de données sur les élèves qui sortent sans solution et qui explicite la coordination locale qu'ils appellent, de la loi, plate-forme. Et donc, en fait, c'est totalement... C'est totalement, en fait, l'application, nous, d'ESPADON. Ah, entre temps, j'oublie de dire qu'il y a le Fonds d'expérimentation pour la Jeunesse qui vient, du coup, et qui porte les problématiques qu'ils mettent, je veux dire, ils viennent bien chercher des projets correspondant aux injonctions qu'ils ont faites pour pouvoir expérimenter des choses sur leur..., sur les axes qu'ils ont déterminés de leur politique. [...] . Mais moi, j'avais déjà anticipé dans la convention la mise en place de ça puisque, dans la convention..., elle est signée fin novembre, euh, la convention est signée fin décembre 2009 ; l'appel à projets était pour le 1<sup>er</sup> juin 2009. Et dans la convention, on parle du projet qu'on déposera, qu'on déposera... L'expérimentation, on savait que ça allait arriver. Voilà, c'est pour dire que l'écriture, elle est... Ca a mis un an à être signé mais l'écriture, elle était déjà bien avancée en début 2009, comme je le disais tout à l'heure. Et c'est ce qui nous donne légitimité ... dans notre action. [...] . C'est des textes qui viennent conforter..., on a joué un peu de..., d'infos de couloir pour avancer. [...] . Donc voilà. C'est pour ça qu'on arrive, à un moment donné, à avoir ... des circulaires académiques qui disent des choses ... totalement dans la lignée d'un texte qui apparaît un mois après. Ou même ... on sait très bien qu'un texte, même de loi, il met..., un texte met des mois à être ... bon et nous, on a sorti un texte aussi, on

*met des mois et alors ... qu'on sort... Ce n'est pas la date de sortie qui compte. Il faut imaginer que ça a été créé un peu avant » (MGI).*

Cette correspondance des temps, des agendas politiques n'est donc nullement fortuite. Elle est l'œuvre de celui qui maîtrise des environnements pertinents, accède à leurs flux informationnels. Rôle indispensable ou décisif que celui du « marginal-sécant » (Crozier & Friedberg, 1977), de l'acteur partie prenante dans plusieurs instances décisionnelles en relation les unes avec les autres et qui peut traduire, sinon devancer, leurs attentes pour sa propre institution. Une habileté professionnelle<sup>22</sup> et une compétence sociale d'autant plus remarquables stratégiquement qu'elles permettent en quelque sorte de faire coup double en matière de légitimité. D'une part, l'expérimentation se voit attribuer un mandat (une mission d'intérêt public) légal (validé juridiquement) venu d'en haut. D'autre part, et dans le même mouvement qui est celui de l'« anticipation », cette accréditation officielle n'est rien d'autre qu'une auto accréditation, une auto légitimation à agir mais qui n'apparaît jamais tout à fait comme telle lorsque l'on n'a pas accès aux coulisses de la fabrication de la convention. Un écrit qui, enfin, par sa nature même, se présente d'ailleurs toujours comme un produit fini, stable, institué et par-là débarrassé des secrets de son élaboration. Ce principe d'autorité ou de légitimité à conduire l'expérimentation ne saurait toutefois garantir à lui seul la pleine et entière adhésion des partenaires. Si la convention fonctionne pour certains comme un cadre primaire, elle le doit aussi au double effet de communication qu'elle induit. L'un tient à son fond idéologique. L'autre à son pouvoir d'interlocution.

### 3.1.2. Obliger les partenaires

Sauf à verser dans un juridisme naïf, juridisme qui d'ailleurs n'a pas lieu d'être pour une convention, un tel document ne tire pas sa force de contrainte associative de sa nature « légale ». Les partenaires le savent bien :

*« Notre directeur régional..., voilà, a signé cette convention qui ... fait état de la participation de Pôle Emploi. Donc, une fois que c'est fait, eh bien on est associé et on ne peut pas se dédier. Mais on voit bien qu'on est sur un ... positionnement plutôt politique que technicien.*

*- Q : et tout cela est simplement acté sur cette convention... Je veux dire par là qu'il n'y a pas la force incitative d'un texte de loi encadrant, pour telle ou telle institution, la participation à ce genre d'action collective...*

*Ah non, non. C'est comme... C'est comme une convention partenariale avec une entreprise ou une fédération. Elle ne peut pas être opposable à l'entreprise. Juridiquement, les entreprises souvent se disent "mais attend, si on s'engage dans la convention avec vous à vous transmettre toutes les offres, est-ce que si une offre dans notre groupe (je dis n'importe quoi) en Belgique qui ne vous serait pas transmise..., est-ce que vous allez nous attaquer" ? Ben non ! On n'est pas là-dessus. Il n'y a pas de valeur... Il n'y a pas de valeur juridique de ces accords. C'est du... C'est pour officialiser... C'est pour symboliser le partenariat. Mais on voit bien que... Et donc, après, c'est ce que vont en faire les partenaires. Comment ils vont s'y impliquer... Mais ... ce n'est pas opposable. Qu'est-ce qu'on pourrait dire ? » (Pôle Emploi).*

---

<sup>22</sup> Qui s'acquiert aussi avec l'expérience. La première convention de 2008 a nécessité l'écriture de dix-huit versions successives. Elle n'a pu faire, à l'époque, l'économie d'une confrontation aux exigences diverses des partenaires.

Et pourtant, cela vient d'être clairement formulé, la convention engage de façon indéfectible les institutions qui l'ont signée. Elles ne peuvent se « *dédier* », nous dit-on. Plus exactement, il faut comprendre qu'elle les oblige. Une obligation toute sociale ou infra légale. C'est bien comme telle qu'il faut l'entendre. Il reste toutefois à déterminer le ou les principes actifs de cette domination légitime instituée par un écrit. C'est dans l'esprit de la convention et de sa fabrication qu'ils se logent.

## Obliger moralement

La MGI présente sans ambages le contenu de la convention comme « *démagogique* » dans la mesure où, précise-t-elle :

*« Elle porte sur l'intérêt des jeunes en difficulté. Qui pourrait être contre ça ? Personne n'est pour l'inceste ! [...] C'est démagogique de dire... C'est le sens même de la convention. C'est de s'occuper des gamins qui sont en difficulté » (MGI).*

Il y a en fait moins ici une manipulation cynique des partenaires qu'une tactique, douce, d'enrôlement. Ce ressort de l'action collective peut apparaître de prime abord comme relativement mince ou désuet. Il n'en est rien sauf à nier la force d'un levier indissociablement moral et stratégique de la mobilisation. Une force qu'il est encore possible de mesurer à travers l'extension de l'enrôlement à des non signataires de la convention :

*« - Q : bon, il y a eu des aléas de calendrier pour toucher l'enseignement diocésain. A-t-il, par ailleurs, tout de suite compris la finalité, sinon l'intérêt, de l'outil ?*

*Mais c'est démagogique.*

*- Q : une fois de plus.*

*Non mais j'ai une approche démagogique.*

*- Q : j'ai bien compris.*

*« On voudrait lutter contre l'inceste : vous êtes d'accord » ? Voilà, c'est l'approche démagogique. Après...*

*- Q : c'est une approche que tu utilises auprès des partenaires les plus éloignés, les plus difficiles à convertir ou, du moins, à atteindre ?*

*Avec gentiment, un rappel, ... j'ai quand même rappelé qu'on avait une convention régionale, qu'ils s'occupaient des élèves, qu'on avait une obligation de suivi des élèves. Donc, tu dis ça. Et après, tu donnes des exemples de gamins, du moins... C'est un peu une démagogie parce que je les ai rencontrés, les directeurs diocésains, je leur ai présenté... » (MGI).*

Une stratégie revendiquée comme telle à de nombreuses reprises ne saurait être négligeable et négligée. Une stratégie qui s'appuie sur une sorte de préalable moral ou de morale collective préalable à laquelle personne ne songe sérieusement à se soustraire tant elle s'impose avec force et évidence. C'est en ce sens que l'on peut dire que la convention, par son orientation générale, oblige moralement ses signataires à y adhérer. Une morale contractuelle qui s'appuie sur un schème de perception et un bien communs, une norme sociale universelle ou indiscutable sous peine de se voir disqualifié. Elle permet, de ce point de vue, la suspension de la critique. Elle contourne et réduit encore les spécialisations de chacun dans la division sociale du travail de formation et d'insertion. En effet, c'est un socle certes moral mais aussi professionnel. Il rassemble le métier. Il lui confère une identité forte au même titre que la prohibition de l'« *inceste* », et la comparaison (qui n'est pas la nôtre) n'est pas innocente, est un socle anthropologique qui définit positivement une humanité. Néanmoins, cette propriété n'épuise pas, loin s'en faut, la capacité d'un texte à instituer de l'action

collective. La force de la morale a ses limites auxquelles vient suppléer celle de la symbolique et de la politique qui mettent une idée en action.

### Obliger symboliquement

Le pouvoir symbolique des mots fonctionne sur la croyance dans leur légitimité et, plus encore, dans celle de leur énonciateur. Dans le cas de la convention, il est pour le moins évident que le pouvoir du texte tient avant tout à la qualité de ses signataires : Préfet de Région, Recteur d'Académie, Président du Conseil régional et Directeurs Régionaux des autres institutions présentes. De telles signatures ne sont pas de simples inscriptions graphiques au bas d'un document administratif mais bien des marques d'autorité politique et institutionnelle. Dire cela relève du poncif. Il n'empêche. Nombre de partenaires font explicitement état de ces marques tantôt d'autorité, tantôt de légitimité :

*« Une fois que c'est fait [signé], eh bien on ne peut pas se dédier. Mais on voit bien qu'on est sur un ... positionnement plutôt politique que technicien » (Pôle Emploi).*

*« On voit bien que les enjeux politiques sur un sujet comme ça, ce n'est pas la signature d'une DRAAF et du Recteur, hein. C'est la signature du Recteur et du Président du Conseil Régional, politiquement » (DRAAF).*

Les deux répertoires ne sont d'ailleurs jamais aussi tranchés. Une juste lecture, hiérarchisante, des forces politiques en présence n'empêche pas son oubli lorsqu'on se reporte sur la question de la légitimité participative. Cela se laisse particulièrement bien apprécier quand la signature produit un certain égalitarisme, estime-t-on :

*« On est tous à égalité parce qu'on a tous la même signature. C'est le langage institutionnel qu'on comprend bien » (DRAAF).*

*« On a toujours été comme étant ... historiquement ... aussi un ministère de la vie associative dans une démarche de co-construction. Et donc on a cette habitude de prendre suffisamment de temps pour que chacun des partenaires puisse trouver sa place à un moment donné. Les modes de conventionnement, c'est aussi un bon outil juridique pour associer les partenaires » (DRJSCS).*

Il n'est dès lors pas étonnant que la convention soit ce « langage institutionnel qu'on comprend bien ». Langage et énoncé hautement performatif quand il est de nombreuses fois tenu publiquement par les autorités rectorales (Recteur et Secrétaire Général) lors des discours introductifs aux comités de pilotage, il rehausse le statut ou le rang relativement mineur de certains partenaires au sein de l'expérimentation et sur la scène politique locale. Et il n'est pas déraisonnable de penser que cette gratification ne soit pas tout à fait gratuite, qu'elle oblige — au sens d'être l'obligé de quelqu'un — en retour à un engagement au moins symboliquement fort. Ce pouvoir symbolique de la convention est encore perceptible lorsqu'il permet de réduire d'autres incertitudes chez d'autres « outsiders » et, plus exactement, de recadrer les choses. Il ne s'agit pas vraiment ici d'un rappel à l'ordre mais plutôt du rappel d'un ordre de marche collectif quand le sens, sinon la réalité, de la coopération ne va pas tout à fait de soi :

*« - Q : concrètement, aujourd'hui, quelles formes prend votre partenariat avec la MGI autour de ce projet ESPADON ?*

*Ben..., moi, à ma connaissance... Je ne peux pas répondre, je ne connais pas assez.*

*- Q : mais c'est quand même bien vous la référente PJJ sur ESPADON.*

*Oui. Mais je débarque. Ça fait trois semaines que je suis là [petit rire] ! Mais à ma connaissance, c'est seulement la réunion du comité de pilotage. Mais il y a quand même une convention..., pas une convention, une collaboration signée avec..., si, une convention, je dis bien. Une convention de coopération » (PJJ).*

Mieux, on vient de l'entendre, ce recadrage se fait, pourrait-on dire, de lui-même ou par soi-même. L'obligation symbolique, celle qui fait dire qu'« il y a quand même une collaboration signée », est l'auto obligation de ne pas sortir du jeu, de s'y accrocher. Cela se vérifie pour ce même acteur par sa présence assidue aux comités de pilotage alors qu'il ne participe pas à l'échange des « flux ». Ce constat vaut également pour Pôle Emploi. Pour une autre institution, beaucoup moins « marginale », l'auto obligation symbolique est cet effort qui consiste d'abord à essayer de faire table rase d'une précédente expérience partenariale plutôt mal vécue avec le Rectorat. Une auto contrainte, un effort d'« engagement » qui fait dire au final « mais on a signé cette convention et elle a pris énormément de temps. Elle a été aussi l'objet, à un moment donné, de différends » (Mission Locale Sarthe Nord). La signature de la convention apparaît donc comme le symbole fort de l'engagement partenarial. Cette obligation symbolique et inaugurale doit logiquement ouvrir sur des échanges confirmatifs, ce qu'elle fait apparemment :

*« Il existe quand même beaucoup de choses qui se mettent en place parce qu'il y a une convention aussi. En fait, je dirais ESPADON, c'est un outil. Mais il y a une convention régionale qui a été signée entre tous les acteurs par rapport, justement, au décrochage » (Conseil régional).*

Toutefois, ces échanges n'ont rien de mécaniques ou de naturels. Ici encore, ce sont d'autres obligations que parvient à imposer le texte et qui ne se donnent pas dans sa simple appréciation consensuelle.

### Obliger politiquement

La convention produit effectivement d'autres obligations sous-jacentes à sa fabrication. Obligation de recevoir et d'écouter son concepteur et représentant :

*« On dit toujours que les conventions, qu'elles soient régionales ou nationales, ce ne sont pas elles qui font le partenariat. Certes. Mais elles manquent... Les textes manquent ... pour le faire. Après, le texte donne une légitimité à se voir.*

*- Q : c'est ça, sa valeur ?*

*Moi, ce qu'il vaut pour l'instant...*

*- Q : c'est un écrit dont tu t'empares ?*

*Bien évidemment. C'est-à-dire que je peux parler à n'importe quel acteur, en entité régionale, sous le couvert de cette convention qu'ils ont signée et référer à des textes qu'on a mis dedans pour la coopération. Mais surtout, pour moi, ce qu'il vaut, c'est ... le libre accès à chaque institution, localement. C'est-à-dire qu'il y a une légitimité à ce que l'Education Nationale parle au Pôle Emploi... [...].*

*- Q : en tant que pilote d'ESPADON, es-tu parfois obligé de faire un rappel au texte, à la convention auprès de partenaires ?*

*Pas obligé parce que ... disons que je commence ma phrase par... Je commence toujours ma phrase par leur rappeler, par rappeler ça parce que... C'est pour me donner un peu de légitimité, à moi, à leur demander des choses que je n'aurais pas demandées si on n'avait pas signé. A demander à les rencontrer ... pour discuter de ça. Et donc je fais toujours référence à la convention. Et c'est vrai que je fais beaucoup référence à ça, quoi, en fait » (MGI).*

La convention est, on l'entend, un moyen de communication efficace. Au-delà du simple contenu d'un message qui se transmet, elle est ce mandat, cette autorisation officielle (qui plus est ratifiée par tous) à « *parler à n'importe quel acteur* ». Elle institue et légitime un droit de parole. Mieux, elle oblige à recevoir et à entendre cette parole. Elle contraint à l'interlocution. C'est un sésame interinstitutionnel, un droit d'accès à autrui. L'efficacité de la convention est avant tout celle qui permet de se jouer des frontières institutionnelles, de franchir ou de s'affranchir de ces fameux « *périmètres* ». Des frontières institutionnelles qui sont éminemment politiques ou sources de pouvoir puisqu'elles délimitent pour chaque institution la maîtrise d'une zone d'expertise (et de légitimité) dont l'accès se négocie, se marchandise. C'est selon cette acception que la convention oblige politiquement les signataires du texte. Elle ouvre une sorte d'« *aire culturelle* » dont les frontières ne sont délimitées ni par un territoire, ni par une appartenance formelle mais par les limites d'une communication efficace » (Strauss, 1992).

## 3.2. Un cadre secondaire

La convention est appréhendée comme un cadre secondaire par certains partenaires pour deux raisons distinctes. D'une part, elle voit relativisée et subordonnée à d'autres leviers moins formalisés sa capacité à fabriquer de la coopération et à donner du sens à une participation à une politique publique ; c'est, de ce fait, une importance plutôt secondaire, mais sans être pour autant négligeable, qui lui est attribuée par des acteurs. D'autre part, elle est aussi envisagée comme un simple moyen utilisé au service d'autres impératifs, qu'il s'agisse d'injonctions cette fois-ci légales et supérieures auxquelles il faut répondre en priorité ou d'une finalité stratégique en partie découplée de la stricte préoccupation pour « *l'insertion professionnelle des jeunes qui sortent du système éducatif* » ; c'est une instrumentalisation ou une dérivation de la convention qui est ici à l'œuvre.

### 3.2.1. L'officialisation de l'action collective et ses limites

Officialiser ne suffit pas tout à fait à instituer. C'est en fait toute la distinction entre la convention comme cadre primaire qui suscite par ses obligations infra légales de la coopération et la convention comme cadre secondaire qui se « *contente* » de ratifier officiellement des pratiques partenariales qui, tient-on à nous préciser, existent déjà :

*« - Q : par quel processus vous êtes entré dans cette expérimentation ? Par quel processus, j'entends l'aspect formel ou formalisé des choses. Comment ça s'est fait ? Ca s'est limité à la simple signature de la convention ?*

*Nous, on existait avant la convention. On a commencé bien avant. On n'a rien changé dans notre fonctionnement.*

*- Q : d'accord. Mais cette convention a formalisé, acté votre participation à ESPADON.*

*Oui. [...] . On ne part pas de rien. Il existe des choses. C'est du bricolé. On pourrait faire quelque chose d'un peu plus professionnel. [...] . Ce qu'on voudrait, c'est que ... à travers cette approche ESPADON, on arrive à une telle démarche institutionnellement portée de façon à ce qu'elle ne soit pas tributaire des aléas, des... » (Mission Locale Angers).*

Passer du « *bricolé* » à « *quelque chose d'un peu plus professionnel* » : le gain n'est pas négligeable. Cela valide en tout cas l'importance de la convention comme cadre même secondaire.

Il n'en demeure pas moins qu'elle doit s'effacer devant cette légitimité première qu'est la pratique sur le « terrain » :

*« L'intérêt, c'est bien ce lien, ce lien... Alors, on peut conforter ce lien par..., je dirais, un acte administratif, des codes, des cadres... Mais l'important, c'est bien sur le terrain qu'il y ait ces relations partenariales qui, a priori, semblent exister entre le réseau et le monde éducatif » (DRTEFP).*

Une légitimité certes historique (une antériorité) mais aussi et peut-être surtout professionnelle, sur laquelle s'appuie l'identité d'un métier et de son autonomie que l'on souhaite visiblement préserver quand on indique d'emblée que « nous, on existait avant la convention ». Un savoir-faire et, indissociablement, un savoir-être professionnels. Et sûrement tout autant, nous aurons l'occasion d'y revenir, une zone d'expertise dont on tient à conserver la maîtrise en en soulignant, comme à l'instant, cet horizon indépassable qu'est le « terrain ». En d'autres termes, il est parfois préférable de « choisir » ses partenaires plutôt que de se les faire imposer par des textes et de devoir ainsi partager une légitimité professionnelle jusqu'à lors exclusive.

### 3.2.2. Une structure d'opportunité

#### Pouvoir s'acquitter d'un mandat interne

Les décrets et autres circulaires internes à chaque institution ou interministériels représentent des cadres primaires et, pour le coup, juridiques par lesquels l'Etat conserve sa fonction historique et organique de dire le droit et attend de ses administrations qu'elles le mettent en œuvre localement. Ce sont des injonctions auxquelles ces dernières ne peuvent se soustraire. Néanmoins ces obligations légales sont souvent très abstraites ou généralistes. Elles ne sauraient ainsi, pour leur réalisation, se passer des savoir-faire d'une administration à qui le soin est nécessairement laissé de remplir librement ces espaces, inconnus d'« en haut », d'application du droit, ceci parfois jusqu'à la caricature :

*« On est signataire. Et donc ça oblige à... Ça oblige et ça devient un peu de la mise en demeure. De la "mise en demeure" [c'est l'enquêté qui met les guillemets] C'est-à-dire que l'échelon national... Le ministre ayant signé, après, il faut voir [petit rire] ... Le ministre ayant signé... Le ministre signe sans forcément avoir vu la faisabilité par les services. On l'a bien vu. C'était panique à bord au niveau Ministère ... un petit peu puisque ... le ministre signait sur un aspect très opérationnel ... de transfert de données alors que nos outils..., l'analyse technique fait qu'on est sur des systèmes qui ne communiquent pas » (DRAAF).*

Le droit et l'administration sont dans une situation d'interdépendance évidente et particulière dans laquelle s'inscrit l'intérêt pour la convention régionale :

*« - Q : en quoi la question du repérage des sortants sans solution du système scolaire intéresse votre institution ?*

*Elle intéresse notre institution puisque, effectivement, nous, on a régulièrement des jeunes qui sont sans solutions. [...] . Ces préoccupations sont quand même réaffirmées par notre administration puisque il y a, là, un nouveau texte, une circulaire de février 2009 qui réaffirme la nécessité de se préoccuper avant tout de réinscrire ou de maintenir les jeunes en scolarisation. [...] . Et du coup, effectivement, quand on... Il y a un réel besoin et qui est de plus en plus affirmé par notre direction au niveau national sur l'inscription dans les politiques publiques. Et un tel outillage est*

*appréciable... [...] . [ESPADON] C'est une autre porte d'entrée par rapport à d'autres qu'on peut connaître, d'autres lieux. Si ça peut... » (PJJ).*

Certes « autre porte d'entrée par rapport à d'autres qu'on peut connaître », la convention ne représente pas moins une structure d'opportunité afin de pouvoir accomplir son propre mandat institutionnel. La convention s'interpose ici, intéresse pleinement — au sens étymologique du terme qui signifie se placer entre : inter-esse — une institution qui n'est pas forcément une spécialiste du champ de l'éducation scolaire. L'on comprend aisément qu'ESPADON constitue pour elle cet « outillage appréciable ». Ailleurs, c'est un autre mandat national qui oblige encore légalement à s'emparer de l'expérimentation régionale :

*« Nous avons des missions qui sont définies par le Haut Commissaire à la Jeunesse. Et parmi les missions définies par le Haut Commissaire à la Jeunesse, nous avons, par une nouvelle circulaire, à assurer, aussi, les prises de contacts et un suivi (qui reste à définir dans son contenu) avec tous les acteurs qui ont pu, à un moment ou un autre, répondre aux appels à projet d'expérimentations de Martin Hirsch, hein, puisque le projet ESPADON, c'est un projet qui a été, justement, conçu pour répondre à un appel à projet. C'est un exemple. Et c'est ce qui fait que nous sommes associés maintenant, a priori, on devrait l'être, dans les comités de pilotage de suivi des expérimentations » (DRJSCS).*

Il est à noter à nouveau qu'il s'agit d'une « mission » parmi de multiples. Mission d'expertise, très généraliste, de toutes les expérimentations. Et donc mission non directement connectée au problème du décrochage scolaire *stricto sensu*. Ce mandat trouve ici, avec la convention régionale, une structure d'opportunité parmi bien d'autres de son accomplissement. Ces implications secondaires et plus ou moins distancées thématiquement sont finalement le fait, et cela n'est pas fortuit, d'institutions (PJJ et DRJSCS) en marge techniquement des champs de la formation scolaire et de l'insertion professionnelle. Là n'est pas leur fonction organique ou leur spécialité fonctionnelle, ni leur mandat premier. C'est une évidence qu'il faut néanmoins rappeler et qui a une certaine valeur explicative.

### L'affiliation stratégique à un réseau

C'est une autre position relativement marginale qui, pour un autre signataire, semble faire de la convention et de son contenu au moins autant, sinon plus, une structure d'opportunité qu'un cadre primaire de la coopération. Double marginalité interne ou position très minoritaire que celle de la DRAAF au sein, d'une part, du champ de l'enseignement public et, d'autre part, de celui, local et très concurrentiel, de l'enseignement agricole. Entre l'intérêt de l'élève et celui de l'institution, la frontière paraît alors somme toute assez ténue voire inexistante :

*« Les établissements agricoles sont « adoptés » [c'est l'enquête qui met les guillemets] dans les bassins de l'EN... Bon, l'EN fonctionne par bassins. [...] . Les conseillers d'orientation, c'est pareil. Les CIO, les COP, les PAE, c'est territorialisé. Le niveau opérationnel, donc, c'est le bassin. Et le bassin, c'est un pilotage EN. Et c'est important de savoir ce qui s'y passe, etc. [...] . Et on n'a que dix EPN. Là, je parle du public. Donc il y a des bassins où il n'y a pas du tout d'établissements publics. Mais quand on a un établissement public agricole dans un bassin, visiblement il est repéré comme membre du bassin par l'EN. [...] . Alors, l'intérêt qu'on voit dans la convention, nous, et c'est le message qu'on fait passer aux chefs d'établissement, c'est que, sans que l'on ne l'ait formellement demandé... C'est écrit noir sur blanc sur la convention pour les établissements agricoles et le fait d'être dans le dispositif, ça leur permettra de bénéficier des prestations de la MGI et des PAE, quoi. Ce n'est pas*

*un droit en soi..., ce qui n'est pas un droit en soi... Et on s'aperçoit pour quelques cas que bon, quand un établissement agricole est en difficulté avec un élève et qu'il a envie de..., la MGI peut le prendre en charge » (DRAAF).*

Il est dès lors stratégiquement non négligeable, grâce à la convention, de pouvoir bénéficier d'un regain de visibilité au sein des bassins de l'Education Nationale et, peut-être plus encore, de la présence publicitaire de ses CIO. C'est du moins ce que pourrait laisser entendre cette position relativement audacieuse de franc-tireur vis-à-vis de son propre ministère, ceci quand l'intérêt local vient quelque peu subordonner l'autorité nationale :

*« Le ministère de tutelle est signataire d'une circulaire et donc, je ne vais pas reprendre les termes, mais il s'est engagé à repérer ses propres décrocheurs. [...] . Et là où ce n'est pas simple pour nous, c'est qu'on est un peu, nous, écartelés, entre une logique nationale et une logique partenariale et régionale. C'est-à-dire que la Région est partie un an, deux ans avant la circulaire nationale. On a mis en place des outils sur lesquels, nous..., dont on a eu connaissance très tôt parce qu'on a des relations privilégiées avec la MGI. [...] . Il y avait une longueur d'avance et nous, on avait dit à notre ministère qu'on était prêts, qu'on était engagés dans une démarche de signature de convention. Donc on est à la fois soutenus et un peu dans une situation de défi, un peu, avec notre ministère. [...] . On ne voulait pas, nous, à avoir à faire le choix entre ... se mouler dans une consigne nationale d'un outil qui arrivera peut-être dans trois ans alors qu'on est prêts, nous, à coopérer avec nos partenaires régionaux tout de suite. [...] . » (DRAAF).*

Une position finalement assez confortable puisque le fait d'avoir à s'acquitter, là aussi, d'un mandat interne autorise à jouer stratégiquement la carte du réseau local. Au total, la notion de cadre secondaire se donne à voir ici comme une double structure d'opportunité.

### 3.3. Un cadre négatif

La notion de « cadre négatif » est une déclinaison des précédentes mais dépouillées de leur valeur positive cognitive. On touche là les limites de l'efficacité de la fabrication stratégique des obligations — morale, symbolique et politique — évoquées au début. Seule demeure et devient particulièrement saillante pour les acteurs la contrainte à entrer dans l'action collective et à y participer. Mais il s'agit là d'une contrainte toute négative, évaluée essentiellement dans son aspect très coercitif qui *in fine* se passe de la négociation. C'est-à-dire, comme nous allons le voir, qu'elle rend très difficile la défense d'une source de légitimité et la conservation d'une aire de pouvoir.

#### 3.3.1. L'injonction participative

L'injonction participative est susceptible de transformer la convention régionale en un cadre négatif lorsque son architecture et sa texture politiques deviennent par trop visibles. C'est-à-dire quand l'intérêt général — que porte une politique publique dont la vocation affichée est entre autres partenariale ou interinstitutionnelle — est investi de rapports de pouvoir et d'autorité qui se livrent sans fard. Ceux-ci, estime-t-on, dénaturent, notamment par leur manque de civilité, l'esprit de la coopération, lui efface son caractère « *spontané* » :

« - Q : cette convention, son établissement n'a pas été linéaire. Du moins, l'enrôlement des différentes institutions a été séquencé dans le temps. Les institutions ne sont pas toutes rentrées d'un bloc. Je crois que vous, Pôle Emploi, êtes les derniers entrants, non ?

Ben je crois, oui.

- Q : ça veut dire que la négociation a été âpre ?

A mon avis, c'est que... Enfin, je ne sais pas... Mais j'imagine comment ça a pu se passer. Je pense qu'on a dit "tiens, il n'est pas concevable que Pôle Emploi ne soit pas là". Le Préfet a dit "Pôle Emploi, vous signez la convention. Vous vous mettez avec nous" ! Je vois plutôt ça comme ça. Ce n'est pas spontané. C'est ce que je veux dire. Ce n'est pas spontané : "tiens, on souhaite travailler ensemble" ! Voilà. Ce n'est pas ça » (Pôle Emploi).

C'est là l'effet néfaste de toute politisation qui est une « transgression de la distinction institutionnalisée et vécue entre [divers] ordres d'activités » (Lagroye, 2004). Ici, la coopération est subvertie en politique jugée arbitraire et autoritaire. Cela se laisse encore apprécier lorsque l'on parle de « choses arrivées brutalement » et qui se sont « faites dans la rapidité », avec un glissement sémantique qui transforme une convention en un « décret » :

« Les choses, en Sarthe, sont arrivées quand même un peu ... brutalement, on va dire comme ça. Ce qui fait que..., c'est pour ça que je me retrouve dans votre outil de coordination..., c'est intéressant. Ceci dit, c'est vrai que le partenariat et la coordination, ce n'est pas forcément quelque chose qui se décrète...

- Q : ça se construit ?

Ca se construit et quand ça se fait dans la rapidité et qu'il n'y a pas eu assez de concertation en amont, en fait on en [inaudible] encore et on en paye encore les conséquences. [...] . Bon, c'est vrai que c'est un peu surprenant cette..., tout d'un coup, à un moment donné, de dire on décrète que, aujourd'hui, il va y avoir un accompagnement de ça. Alors, déjà, dans le contexte actuel, accompagner tous les jeunes qui sortent avec une qualification vers l'emploi pendant six mois, c'est un..., enfin, c'est..., c'est..., ce n'est pas un gros mensonge mais un peu quand même. On sait bien que ce n'est pas possible » (Mission Locale Sarthe Nord).

Il est vrai que l'« on ne change pas la société par décret », pour reprendre le titre d'un célèbre ouvrage<sup>23</sup>. Le changement, pour être pleinement intégré, doit être un apprentissage collectif. Il implique, comme cela vient d'être souligné, de la « concertation ». Que celle-ci ait été faite ou pas, il faut surtout retenir que tout changement se confronte à des expériences passées.

### 3.3.2. Le poids des histoires partenariales

L'histoire crée des histoires. Ce sont ces mauvaises expériences passées construites sur d'autres conventions. Autant de contre modèles ou de cadres historiques négatifs qui installent certains signataires de la convention régionale dans un contexte de méfiance, sinon de défiance. Bref, un contexte de sens relativement défavorable à leur pleine et entière participation. Les contrats aidés de l'Education nationale en tant qu'employeur sont un exemple de ces cadres historiques négatifs :

« - Q : en regardant la manière dont est conduite ou pilotée cette expérimentation ESPADON : la façon dont sont menées les choses vous satisfait-elle ?

<sup>23</sup> Michel Crozier, *On ne change pas la société par décret*, Paris, Grasset, 1979.

*Alors, si on ne fait pas la langue de bois...*

*- Q : ... c'est mieux, oui...*

*Bon, compte tenu qu'on a d'autres... Bon, je vous parlais des autres liens, notamment l'accompagnement des publics en contrats aidés dans l'Education Nationale. On est sur une relation partenariale qui est un peu tendue sur ce sujet-là et qui nous fait dire que c'est toujours Pôle Emploi, ça c'est notre version, un peu qui met la main à la pâte. On attend que l'Education Nationale mette la main à la pâte. Grosso modo, l'Education Nationale, qui a un devoir en tant qu'employeur d'accompagner les salariés en contrat aidé en son sein et notamment de mettre en place des actions de formation, ce qui est prévu dans la convention d'ailleurs qu'on a avec l'Education Nationale, eh bien l'Education Nationale, elle dit "je n'ai pas de sous donc je ne ferais rien". Là, on est un peu crispé sur cet aspect des choses. Et ça ne nous incite bien évidemment pas à ... mettre de l'huile dans leurs rouages sur cette opération » (Pôle Emploi).*

Ce poids à la fois structurant et déstructurant de l'histoire partenariale se livre également ailleurs, dans d'autres épreuves passées qui ont, elles aussi, laissé des traces. La convention instaurant les Plates-formes d'Accompagnement vers l'Emploi sont un exemple supplémentaire :

*« A partir de l'expérimentation, par exemple, dont je parlais tout à l'heure et qui consistait à travailler sur..., je crois qu'il y avait cinq Missions Locales, et c'était, sur le territoire, de dire "on va voir comment ça fonctionne et puis on tirera les enseignements ; on verra s'il y a une vraie plus-value dans la mise en place de ces plates-formes. Et puis on verra si" ... Donc ça, c'était du côté du Rectorat. Ce qui s'est passé, c'est qu'en fait, le Recteur..., je fais un peu court mais le sentiment que les différents partenaires ont eu, c'est que le Recteur, à lui tout seul, il a fait son évaluation ; il a trouvé que ce qu'il a mis en place était très bien. Sauf qu'il avait peut-être un peu ... oublié de partager un peu avec l'ensemble des acteurs qui étaient eux aussi mouillés évidemment dans cette expérimentation-là. Donc, il y a eu..., comment dire..., un petit peu, au départ, à propos d'ESPADON, pas de réticences mais des critiques là-dessus en disant "écoutez, voilà. On fait une évaluation et après, on voit. En même temps, on essaie de voir ce qui a fonctionné, ce qui n'a pas fonctionné. C'est qu'après qu'on voit si on développe, on ne développe pas". Donc, à la suite de ça... Mais ça, ça a été fait ... de l'association régionale des Missions Locales. A un moment donné, on a été signataire d'une première convention expérimentale. Mais avant, nous, on tient à ce qu'il y ait une évaluation, etc. Ca a été un peu la position du conseil Régional qui a trouvé aussi que bon, ça s'était fait quand même un peu en précipitation. [...] . Ben, si vous voulez, en fait, c'est ce que je vous disais tout à l'heure. C'est-à-dire qu'en termes de posture, je pense que les choses, quand même, ont ... un peu avancé. C'est-à-dire que entre le moment où on a été dans une expérimentation et qu'on a été assez maltraité et où, en fait, on ne s'est même pas interrogé sur le fait de savoir si nous on avait des choses à dire sur l'évaluation... On a décrété, etc., machin, etc. Et aujourd'hui, le fait d'être associé à une réflexion, un partage, etc. ... Donc voilà. Peut-être qu'à un moment donné... » (Mission Locale Sarthe Nord).*

La structuration antérieure, au sens historique du terme, de la coopération est donc un premier obstacle à l'apprentissage d'un nouveau jeu collectif. La situation n'est cependant absolument pas fermée ou bloquée. L'obstacle se décline plutôt en termes de réticence, de posture de vigilance face à ce qui pourrait advenir. Cette structuration antérieure doit également être considérée dans une acception plus politique. Plus exactement, elle se rapporte à un modèle d'action professionnelle

éprouvé qu'a construit au fil du temps une institution en se ménageant, bien évidemment, des zones d'expertise et donc de pouvoir.

### 3.3.3. Un égalitarisme négatif ou la menace d'un monopole institutionnel

La convention régionale fixe les institutions signataires dans une sorte d'égalité formelle, abstraite. Cette mise en équivalence politiquement nécessaire vaut essentiellement sur le papier. Elle intervient au niveau d'une légitimité représentative. Il en va autrement sur le terrain, dans la légitimité à agir en commun où ressurgissent les particularismes et prérogatives de chacun :

*« On en est arrivé, après de nombreuses réunions de travail auxquelles j'ai participé en partie, à voir de quelle manière on pouvait travailler, en effet, à une convention qui s'est élargie à un nombre de partenaires extraordinaire. [...] . Au niveau du local, je pense qu'en effet, tout n'est pas encore... Voilà. On sent une volonté nationale. On sent qu'au niveau du Rectorat, oui, il y a une vraie volonté, etc. Maintenant, les déclinaisons des conventions partenariales, etc., c'est autre chose. Alors après, tout le monde, là aussi, veut s'en emparer. C'est-à-dire que, concrètement, on a eu des réunions, à un moment donné, dans lesquelles la Direction du Travail intervenait, dans lesquelles elle donnait des informations sur le réseau. Il y a, à un moment donné, la vraie question qui est là : c'est-à-dire qui va animer ? Qui ?... C'est relativement complexe. Ca aussi, c'est complexe. C'est-à-dire qui ? » (Mission Locale Sarthe Nord).*

L'extension d'une convention « à un nombre de partenaires extraordinaire » et dont « tout le monde veut s'emparer » traduit assez bien l'état concurrentiel du champ de l'insertion professionnelle et la crispation, de fait, de chacun sur son monopole en matière de définition légitime du « métier ». Il y a là une défense, somme toute normale, d'une zone d'expertise, d'un savoir-faire exclusif qui procure à l'institution du pouvoir dans les négociations mais que vient remettre en question l'obligation partenariale et sa mise en compétition implicite avec d'autres experts. Ceci d'autant plus, encore une fois, que la déclinaison locale de la convention rebat les cartes au sein d'un jeu relativement nouveau, inédit.

Au final, la convention est caractéristique d'une politique centrée sur les moyens plutôt que sur ses finalités. A la différence de la catégorisation du public (les jeunes « sans solution »), elle est souvent mobilisée dans les discours justificatifs de l'action des différents représentants des institutions partenaires. Source d'obligation réciproque entre les acteurs, moralement, symboliquement et politiquement, elle crée véritablement une action collective, ou plutôt les conditions d'une action collective en fonction des postures stratégiques des uns et des autres, comme on l'a vu dans la partie précédente. Cette dimension de l'expérimentation (le « partenariat ») semble donc montrer qu'une initiative locale peut surmonter les conflits hérités d'un passé parfois très récent, et anticiper une injonction nationale toujours perçue avec méfiance par le « terrain ». Ce constat est d'autant plus important que son ignorance par les instances nationales, voire sa négation à travers l'arrêt de l'expérimentation avant son terme, peuvent non seulement mettre en cause les dynamiques locales, mais encore plus, mettre en péril les conditions de mise en œuvre d'une politique nationale.

## Quatrième partie : raison et déraisons des systèmes d'informations

---

La virtualité d'ESPADON au moment où nous avons réalisé nos entretiens ne permet pas aux enquêtés, nous l'avons dit, d'appréhender le logiciel dans sa dimension matérielle ou opérationnelle encore inexistante. C'est dès lors essentiellement de la symbolique, des représentations hypothétiques, des rapports de sens qui se donnent à entendre dans les propos recueillis. Ces derniers, toutefois, ne se déploient pas dans une totale abstraction ou selon des spéculations entièrement gratuites.

Chaque institution est dotée d'un outil informatique (à fonction plutôt gestionnaire de flux) qui lui est propre. Plus qu'un outil, c'est une expérience informatique ou de l'informatisation des services qui existe préalablement à ESPADON. Il y a là une sorte de « socialisation informatique primaire » de chaque institution qui permet de produire un discours situé (et parfois comparatif), critique ou non, sur ESPADON qui, lui et de ce point de vue, peut être envisagé comme une « socialisation informatique secondaire ». La plupart des discours se construisent en fait sur ces expériences « primaires » et les conjectures qu'elles autorisent sur l'outil informatique de l'expérimentation :

*« Oh, vous savez, quand on a mis Parcours 3..., Parcours 2, Parcours 1, c'était la réflexion des conseillers des Missions Locales : « vous faites du flicage ! Vous allez pouvoir mesurer notre activité » ! [...] Un débat qui, toujours, est présent, récurrent... A partir du moment où on veut mesurer quelque chose, on met en place un outil qui mesure. Mais quelle utilité ? Est-ce que c'est un outil pour contrôler ou un outil pour piloter ? Est-ce que c'est un outil au service d'une administration ou au service des gens qui..., des personnes qui ... suivent un public ? Est-ce un outil..., outil du conseiller, ou un outil, aussi, au service du jeune ? Je réponds par des questions parce que ... c'est la définition même. Le problème, c'est bien la définition même ... de la ligne d'ESPADON. » (DRTEFP)*

Dans certains cas, il existe une sorte de pré-socialisation à l'expérimentation ESPADON. Une anticipation, par intégration dans le réseau porteur (l'environnement pertinent) et obtention ou accès précoce au flux d'informations. Cette obtention permet un apprentissage technique tout aussi précoce, économise en partie ce travail d'ajustement entre « socialisation informatique primaire et secondaire » :

*« L'outil JASMIN et l'outil ESPADON, c'est une anticipation régionale à la problématique nationale. C'est-à-dire que la Région est partie un an, deux ans avant la circulaire nationale. On a mis en place des outils sur lesquels, nous..., dont on a eu connaissance très tôt parce que on a des relations privilégiées avec la MGI. On a été très vite informés. » (DRAAF)*

Cette pré-socialisation peut encore prendre la forme d'une expérience de mise en relation de bases de données :

*« Eh ben, dans ESPADON, en fait, on y est venu ... par le travail qu'on a conduit, là, à la rentrée dernière, dans le cadre de ce qu'on avait appelé « la cellule de veille », voilà, où on a déjà mis, essayé de mettre en relation JASMIN et notre base de données.*

*Ensuite, il y a eu la convention, donc, sur les décrocheurs qui a été signée par la Région et le Rectorat, enfin, l'ensemble des acteurs. » (Conseil régional).*

Une certaine anthropologie appliquée postule que les éléments non symboliques (techniques, matériels) d'une culture sont plus aisément transférables à une autre que les éléments symboliques. Cela semble ici vérifié lorsque l'informatique (les systèmes propres à chaque institution) est un outil de « gestion » (orientation, mesure, objectivation) professionnelle pensé comme nécessaire sinon indispensable ; toutefois, il est faux de considérer cet aspect de l'outil, ayant acquis un statut d'évidence, comme dépourvu de symbolique même si cette perception est absente des discours. La symbolique, quant à elle, est abordée à travers ce que nous nommons la « désobjectivation », la « désymbolisation » et, en partie, l'« innovation professionnelle. Les symboles, ici comme ailleurs, font surgir des enjeux de réalité et de légitimité. Ils sont au cœur du travail de définition et de maîtrise des situations.

#### **4.1. Informatique et « désobjectivation »**

Cette position, qui se veut critique, fait état d'une menace, qu'elle soit fondée ou non, d'un risque. Elle se rattache à une prévision ou à une représentation dominante et aliénante de l'informatique (terme générique qui supplante celui d'ESPADON) censée exercer un puissant contrôle social sur l'individu. Cet individu peut être le professionnel en charge de l'insertion qui se voit imposer un script, un schéma d'action précontraint et non réflexif dans la réalisation de son travail devenu « formaté » et qui perd en identité de métier :

*« Ben crainte..., bon, ces moyens..., c'est dramatique... Adhésion, sûrement pas. Partout où on peut échapper ... au formatage ... informatique... Il faut travailler aux frontières. Je suis de la frontière... Je ne crois pas à l'abolition des frontières. Avant, il y avait quand même un peu de fantaisie avec la contrebande... Il n'y a plus de charme. Ca tue... Ca tue la culture. C'est dommage. Mais là, je crois que par rapport à l'informatique, c'est pareil. Je crois qu'on est... En même temps, il y a des [inaudible] auxquelles on est contraint. Pour autant, on ne peut pas toucher à la liberté du jeune. Et on échappera au formatage informatique, j'espère, longtemps. Tant qu'on continuera à assurer des entretiens... Et voilà. [inaudible] ne verra pas ce qui s'est passé durant l'entretien entre le jeune et le conseiller. Si on peut sauvegarder ça, tant qu'on peut sauvegarder ça, je pense que mon métier a du sens ».* (Mission locale Angers)

Cet individu est également le jeune qui doit conserver sa « liberté de choix ». Plus encore, et de façon nécessairement symétrique ce jeune se verrait ainsi privé de cette relation singulière (et constitutive du sujet) avec le travailleur social et dépossédé de la maîtrise de son « identité » à destination d'autrui. Ce sont là, avec ces dépossessions professionnelle ou biographique supposées qui ramènent idéalement l'insertion à de l'échange intersubjectif, des représentations sociales, relativement courantes, de la déconstruction du sujet par sa perte d'autonomie, de liberté, de réflexivité. C'est en ce sens que certains interlocuteurs peuvent parler d'un risque que nous appelons de désobjectivation par l'informatique dans un contre-discours idéologique. Un contre-discours ou une contestation du monde social qui, en même temps et par sa nature critique, en appelle à la sauvegarde du sujet et s'inscrit ainsi dans un processus (même minimal quand il est solitaire) ou une volonté de subjectivation chez son thuriféraire. Le sujet (le professionnel) apparaît ici comme un « Je » résistant, dissident sans pour autant se rattacher à un mouvement social mais à une éthique et à une identité professionnelles. A la limite, il est plus dans le dégageant que dans l'engagement.

Il est important de revenir sur l'idée de l'informatique comme altération d'une relation ou d'une transaction intersubjective au cœur de l'insertion. La raison informatique touche ici, et de façon

Rapport d'évaluation finale du projet AP1-193

négative, au « métier » proprement dit qu'elle altère. Dans le cas présent, la relation (qui apparaît éducative en elle-même) ou le travail sur autrui fonctionne encore comme une institution. Il y a une sorte de Soi (celui du travailleur social) comme institution qui est un imaginaire fondamental de la profession. Le travailleur social lui-même fait office d'institution « hors les murs », de programme institutionnel (Dubet, 2006). C'est cette représentation d'un colloque singulier (avec, peut-être et sûrement, tout son empirisme) entre le travailleur social et son « client » que risque de venir entamer l'informatisation de l'insertion ou, plus exactement, son effet de dé-singularisation (au double sens du terme : l'intrusion d'une tierce présence et d'un outil standardisé) ou d'objectivation (non dialogique et réflexive) de la prise en charge du jeune dans une instrumentalité procédurale. En fait, informatiser c'est bien organiser, c'est-à-dire régler l'activité humaine. Et l'on perçoit ici assez nettement qu'informatiser représente un enjeu qui est celui de la transparence sociale, de sa tentative de colonisation du « métier ». Tentative qui est une source de crispation dans la mesure où, ici comme ailleurs dans toute organisation, une grande partie du pouvoir des acteurs est fondée sur la relative opacité qu'ils créent, relative parce qu'ils doivent savoir la maîtriser pour rester dans les limites d'un jeu acceptable par l'ensemble des acteurs :

*« C'est que nous, on part du principe que la liberté de la personne et le libre arbitre de la personne prévalent sur l'offre de service ... public. Le jeune, il a le droit de consommer. Il a le droit de ne rien faire. Il a le droit de revenir huit jours après. Il a encore [inaudible] même chance. Et la porte sera ouverte à la Mission Locale, même s'il nous a raté trois rendez-vous, qu'il n'est pas venu. On ne va pas le rappeler en disant « on ne veut plus vous voir ». Donc voilà. Son libre arbitre lui appartient. Alors, on pourrait se dire, dans la projection qu'on se fait de son destin, qu'il a raté une bonne occasion. Mais si on considère qu'il a pris en main son destin en refusant l'offre de service qu'on lui faisait parce que c'est aussi sa manière de s'affirmer, il a peut-être garanti un sens dans sa vie. Le jour où on conviendra que ... chacun est maître de son destin et c'est lui qui écrira son histoire et c'est pas [inaudible] aujourd'hui, l'outil informatique, on le mettra à la poubelle. Donc laissons le jeune, je dirais, écrire son histoire, et même si elle n'entre pas dans une case normalisée d'ESPADON. Il y aura toujours des gens qui échapperont à ces cursus-là. » (Mission locale Angers)*

## 4.2. Informatique et désymbolisation

L'informatique possède cette capacité remarquable qui est celle de se substituer au symbolique — la signification et le sens comme capacité ou expérience synthétique du monde et d'autrui (« partenaires ») — comme médiation des rapports humains sur une base culturelle ou politique (espace public politique délibératif). Il participe à une désymbolisation (l'absence d'un univers de sens partageable) du social, à sa décomposition en stratégies et participations organisationnelles. Ce travail de désymbolisation n'échappe pas à certains même s'il est souvent réduit à l'univers professionnel, et ne monte pas plus en généralité dans une interrogation plus sociétale sur les normes fondamentales du vivre ensemble :

*« Oui, eh bien moi, je pense que ce n'est pas suffisant parce que, les outils, il faut savoir s'en servir. Un outillage, il faut savoir l'utiliser ensuite. Et c'est les hommes qui sont là en jeu ... sur savoir utiliser des outils pour faire quelque chose. » (PJJ)*

L'informatique est, encore, devenue la réalité immédiate. Celle à laquelle on a affaire en premier lieu et qui forme l'horizon objectif (mais pas forcément le sens) le plus évident de l'action collective, sur lequel on travaille, dans toutes les activités de gestion et de contrôle. Cette évidence est un point important. Elle est le produit d'une acculturation qui fait du rapport à cet outil un rapport non ou très peu réflexif (une seconde nature) même si il est envisagé comme un instrument

de réflexivité purement opérationnelle fondée sur le principe d'obtention d'informations pour correction :

*« Tout dépend de l'objectif que l'on a. je crois que c'est à partir de là. Si c'est, en effet... Si on est persuadé qu'on va permettre, à un moment donné, de repérer plus tôt, plus facilement les publics et d'éviter, en effet, que quelques uns ne se perdent dans les méandres de tout ça, moi je trouve qu'il y a des choses qui peuvent être faites. »*  
(Mission Locale Sarthe nord)

Certains acteurs se situent dans une posture ambivalente ou, plutôt, alternative. Elle est empreinte de réflexivité lorsqu'elle en appelle au sens, perdu, et à la finalité de l'action, s'interroge sur son absence, réelle ou potentielle, dans sa prise en charge informatique, se pose la question d'un « problème de fond » que la technique informatique seule ne peut résoudre :

*« Donc c'est le choix des indicateurs. Là, c'est pareil. Qui flique les indicateurs ? A quoi ça sert ? Les indicateurs quantitatifs, est-ce qu'ils sont fixés pour contrôler l'activité des services ? Ou est-ce qu'ils sont fixés pour les aider à comprendre, à faire du diagnostic territorial et à résoudre des problèmes ? Il y a une partie de démarche locale, localement. Moi, je reste persuadé que s'il n'y a pas une volonté d'accompagner une démarche, de faire comprendre le sens : on retombera toujours sur ces difficultés-là. C'est-à-dire, effectivement, il y a du contrôle derrière. C'est du quantitatif. C'est mal interprété. Nous, on a récupéré, dans nos équipes, une statisticienne de l'INSEE, ce qui est bien parce qu'ils ont une vision..., des observations différentes. Et elle nous dit « oui, c'est vrai, on peut faire des tas de tableaux ; on peut avoir des indicateurs, des chiffres et on leur fait dire n'importe quoi ». Donc pourquoi on veut produire ces chiffres : il faut l'avoir travaillé avant. Donc là, c'est pareil. Pourquoi la démarche ESPADON ? Et qu'est-ce qu'on veut faire ensemble ? »* (DRJCSC)

Elle s'abandonne, d'un autre côté, au technicisme informatique pour ses performances techniques, ses capacités gestionnaires et d'orientation de l'action et des politiques publiques tout en soutenant une idéologie (un grand récit) évolutionniste du progrès. Ce pan techniciste de l'informatique est, à l'instar de l'audit, souvent pensé comme une nécessaire et efficace réflexivité instrumentale ou purement opérationnelle, essentiellement finalisée en performance :

*« Le débat..., enfin, les politiques publiques doivent se doter d'outils. Elles ne doivent pas rester dans l'incantatoire. Et si on veut, effectivement, arriver à ... apporter des réponses à des problèmes qu'on considère comme devant être traités, eh bien il faut se doter d'outils. »* (DRAAF)

*« Et en même temps, c'est, je dirais, ô combien logique par rapport au fonds qui sont mis. Chaque citoyen doit savoir, à l'euro près, comment sont dépensés ses impôts. Bon, là, je tiens un langage très, très... Mais bon, on l'applique, hein. On est bien obligé de l'impliquer. Et puis on ... est forcé de reconnaître qu'il y a des structures qui ont ... plus d'efficacité. Dans le réseau des Missions Locales, on a réussi à faire passer, pour l'instant, je dis bien pour l'instant, cette notion de mesurer l'écart entre le réalisé et le prévu. »* (DRTEFP)

La vigilance est rabattue sur le choix et la construction des indicateurs, dans une référence partagée à la culture de l'évaluation :

*« Personnellement, moi, le curseur a évolué depuis mes débuts parce que j'étais plutôt ... un farouche opposant à tout ce qui était objectifs, chiffres, etc. Aujourd'hui, avec de l'expérience, je crois que ce n'est pas..., ce n'est pas si ... noir ou blanc. C'est un peu les deux. Et je pense qu'effectivement, si on en n'abuse pas, il est important*

*qu'on ait..., qu'on puisse avoir des objectifs, qu'on puisse avoir des indicateurs de mesure, d'évaluation parce que, de toute façon, il y a le côté financier. Aujourd'hui, le financier, il ne paye que si il a des ... indicateurs, s'il peut mesurer. On en pense ce qu'on en veut. Alors, après, il ne faut pas... Après, tout dépend quel indicateur on prend, comment on les prend... Est-ce qu'ils sont partagés ou pas ? C'est tout le principe de l'évaluation. Mais je pense qu'on peut en avoir besoin. Parce que pendant trop longtemps, on n'a pas évalué ce qu'on faisait et c'est la question de la plus-value : qu'est-ce que ça apporte, en quoi ça fait avancer les choses ? Et si on n'est pas capable de le mesurer, est-ce qu'on ne fait pas des choses qui ne servent à rien ? Enfin, moi, c'est ma question. C'est dans le sens..., peut-être, de l'utilité. L'évaluation permet de vérifier que c'est utile. » (Pôle Emploi).*

Toujours dans cette idée d'une perte ou d'une évacuation du sens, l'informatique et la manipulation de données qu'elle réalise, amène à s'interroger sur la finalité et le danger de création d'informations sur l'individu. C'est la question du contrôle de l'utilisation de ces données personnelles qui est posée :

*« Et puis, et puis..., je suis toujours méfiant ... sur ... les échanges de données. Pour moi, ça fait écho à des choses aussi. Plus il y a d'informations nominatives sur des personnes, plus ... quel usage on fait de ces informations ? » (Pôle emploi)*

Une question souvent rabattue aux solutions qu'apportent l'INE, ou aux garanties données par la référence à la CNIL. Celle-ci est ramenée à un « mythe » pour la majorité des interlocuteurs :

*« Quand on a parlé de ça à l'international, moi j'étais dans un cluster international sur le décrochage scolaire, tous les autres pays, quand on a parlé de ça, ils ont tout de suite réagi en disant : « c'est du flicage ! Qu'est-ce qu'on va faire de ces données ? En gros, un jeune qui a été en décrochage, est-ce qu'il sera étiqueté toute sa vie dans un fichier comme quoi il a été décrocheur » ? Nous, on a répondu qu'il y avait la CNIL. On a quand même des protections en France qu'il n'y a pas forcément dans les autres pays. Moi, ça m'a surprise, les réactions de tous les autres pays dès qu'on a parlé, comme ça, de mise en place de bases de données mises en commun pour échange et tout ça. Tout de suite, ils ont dit « oh la, ça y est ! Un même, à un moment de sa vie, il va décrocher et tout : est-ce que ça va être une étiquette qui peut le poursuivre toute sa vie » ? » (DRAAF)*

### **4.3. Informatique et innovation professionnelle**

L'outil informatique est célébré dans sa capacité à produire de l'innovation et de l'efficacité, de la rationalisation professionnelle. On parle alors d'« outil métier », il s'inscrit dans un « processus métier » pour bien indiquer ce couplage et, finalement, cette façon de rabattre la raison information sur l'idée d'un progrès. Cette capacité (de « structuration ») résulte d'une offre faite sans véritable demande (ou alors pensée comme une sorte de maïeutique) aux professionnels de l'insertion enrôlés dans l'innovation. Mais elle est pourtant pensée et légitimée comme étant, dans son développement, une coproduction « naturelle » (donc non questionnable, de ce point de vue) entre informaticiens ou développeurs (propositions, tests qui confèrent à l'outil un principe de réalité, un ancrage social) et professionnels de l'insertion (réponses, corrections qui ne feraient que « traduire la réalité du métier »). L'outil se veut, dans son élaboration, dialogique (on parle pour ce faire de « proposition ») et pédagogique, présidé par une logique de l'induction (connaissance inductive, expérimentale) que l'on préfère, en termes de légitimation de la démarche, à celle de la déduction dont on évoque les « effets pervers ». D'autres, dans le même ordre d'idée, parleront d'un

Rapport d'évaluation finale du projet AP1-193

nécessaire « management » devant accompagner l'innovation et permettant de lever les risques d'interprétation de l'outil en termes de contrôle social. Il est alors outil de réflexivité strictement professionnelle (au sens technique d'un savoir-faire, qu'il s'agit de « formaliser », scénariser, et que semble indiquer le vernaculaire « métier » ici, et non identitaire du terme) et d'amélioration des pratiques professionnelles. C'est la performance professionnelle, moins en termes de rendement que d'efficacité, qui est ici plébiscitée à travers l'outil qui la permet :

*« Bon, ESPADON, c'est un..., c'est un outil de mutualisation, c'est un outil de partage d'informations. C'est la formalisation ... technique ... d'une démarche, d'une démarche qui par elle-même n'est pas extrêmement nouvelle. Mais c'est le moyen de formaliser ... une démarche, de formaliser un processus métier et de le formaliser ... en permettant aux acteurs d'éviter une déperdition de temps, d'éviter une déperdition d'énergie en mettant en évidence des croisements d'informations et des croisements de fichiers, en permettant aux acteurs de voir de la façon la plus fonctionnelle, la plus transparente possible la résultante du croisement du travail qui est réalisé. Alors, pour faire simple, [c'est] je vais dire entre l'Education Nationale et les Missions Locales ; j'ai bien en tête le fait qu'il y a tous les acteurs ; mais c'est vrai que là, en l'occurrence, ce sont les deux gros acteurs réunis. C'est mettre en évidence ce travail de collaboration. Encore une fois, ce qui me semble vraiment très important à préciser, c'est que un outil de ce type-là peut..., ne peut pas surgir du jour au lendemain, n'aurait pas pu surgir s'il n'y avait pas eu un travail de collaboration à la base de terrain, s'il n'y avait pas déjà des processus métier même si aujourd'hui je considère que sur le projet ESPADON, il ne faut pas qu'ils oublient d'affiner les processus métier[...] On sait qu'aujourd'hui, c'est parce qu'on est capable, parce qu'on a été capable d'objectiver l'action des Missions Locales, d'objectiver les besoins des jeunes, d'objectiver un certain nombre de situations problématiques qu'on a été capable de financer des réponses, de financer les solutions à apporter. » (CNML)*

Le vocabulaire de l'« objectivation » est ici intéressant et récurrent. Il est proche de celui de rationalisation. Il est finalisé en efficacité, en progrès toujours, à leur tour, finalisés en termes de services rendus à la fois aux professionnels (en termes de métier) et à leurs publics (en termes d'insertion). Une justification en termes de bien commun, est ainsi définie, repérée, clarifiée et portée par l'innovation. Une justification également rattachée aux exigences des financeurs qui ne souffrent plus l'approximation, le ressenti, le bricolage, l'amateurisme. La capacité d'objectivation se voit encore déclinée positivement, et spécifiquement avec ESPADON, au sein du répertoire de l'action collective, partenariale.

Il est noter, dans ce discours, les limites, évoquées à l'insu de l'énonciation, de la capacité dialogique et pédagogique de l'outil informatique dans son élaboration avec les professionnels de terrain qui se retrouvent parfois en situation de fournir des réponses pré formatées et binaires (« oui »/« non »). Ce sont là les réductions et limites d'une telle traduction. Ce sont là les excès d'une « formalisation » et d'une « problématisation » (« s'emparer des questions en amont pour y répondre »).

Dans cette optique générale d'innovation professionnelle, informatiser c'est organiser, régler l'activité humaine.

Cette célébration de l'outil informatique comme instrument de l'innovation est souvent le produit d'une acculturation professionnelle chez ses thuriféraires, acculturation réussie pensée sur le mode du cela-va-de-soi) et remarquable dans la mesure où la trajectoire professionnelle de ces acteurs ne les prédisposait pas initialement à cette conversion (voir la citation de Pôle emploi ci-dessus : *j'étais plutôt ... un farouche opposant à tout ce qui était objectifs, chiffres, etc. Aujourd'hui, avec de l'expérience, je crois que ce n'est pas ..., ce n'est pas si ... noir ou blanc.*)

De façon diamétralement opposée, un autre discours considère l'outil comme une simple traduction, « concrétisation informatique » des innovations purement humaines ou organisationnelles préexistantes. L'informatique ne saurait ici changer le métier :

*« Après, ESPADON, quelque part, ce n'est que ... la concrétisation informatique, en fait, de cette question du fait de pouvoir répondre à tout jeune. Et dans le groupe de travail que nous avons mis en œuvre, il est ressorti que c'est déjà ce que les CFA faisaient. A la limite, leur question, c'était de dire « quelle sera la valeur ajoutée d'ESPADON par rapport à ce qu'on fait déjà » ? Donc, non, clairement, je ne pense pas que ça change le métier. » (Conseil régional)*

#### 4.4. L'orientation de l'action d'insertion

L'informatique est pensée comme une pourvoyeuse d'« indicateurs » (et donc de sens) permettant par des remontées quantitatives d'orienter et, plus exactement ou fréquemment, d'« apporter un éclairage », de « mesurer » puis d'ajuster une action, de « piloter » une politique publique :

*« Est-ce qu'on peut conduire des politiques publiques sans se donner les moyens de savoir si il y a 20% des élèves qui sont sans qualification. Et aujourd'hui, on est dans le flou le plus total, quand même. Parce que ... on est incapable aujourd'hui, de façon un peu sérieuse, de déterminer quantitativement le nombre de décrocheurs. On voit bien. On voit bien » (DRAAF).*

*« On a besoin de l'outil informatique pour mesurer tout simplement. Mais à condition de... Alors, ce n'est pas mesurer. C'est aussi piloter. Je crois que le gros problème qu'on a sur Parcours 3, c'est que ... on a du mal à l'utiliser comme outil de pilotage. C'est-à-dire pour anticiper la mise en place de politiques publiques. Moi, ce qui m'intéresse, c'est d'avoir les éléments qui peuvent nous apporter un éclairage sur la mise en place d'une politique, aussi bien au niveau des institutions que sur le terrain au niveau des structures elles-mêmes. S'il y a un outil informatique qui peut le faire, pourquoi pas » (DRTEFP).*

Bien que nécessaire parce que réductrice d'incertitudes (donner des « éléments sûrs », dissiper un « flou le plus total », produire de la « transparence »<sup>24</sup>), cette « réflexivité » (qui n'en est plus vraiment une lorsque la démarche, banalisée, apparaît dès lors « naturelle », n'est plus interrogée) opérationnelle, instrumentale et informationnelle (voire cognitive au sens d'une [aide à la] connaissance inductive ou de type expérimental, c'est-à-dire fondée sur la mesure puis l'ajustement de l'action) de l'outil se veut limitée pour certains à la construction d'indicateurs, soumise à une utilisation raisonnable, à une « exploitation réaliste ». Pour d'autres, c'est au travail ou à l'action proprement humaine des acteurs que l'informatique doit se soumettre, se subordonner, qu'il ne saurait remplacer et réaliser seule. Mais l'outil est ici comme ailleurs un « outil de diagnostic » ou, dans une version peut-être un peu plus normative, d'« évaluation ». Pour d'autres, l'informatique est devenue, toujours dans cette logique d'orientation, d'encadrement « cognitif » (informationnel, plutôt) de l'action professionnelle, un instrument indispensable. Indispensable parce que inévitable ou omniprésent « culturellement », banalisé dans une logique (« naturelle ») de nécessaire « évolution » que l'on doit suivre, à laquelle il faut s'adapter. Indispensable encore puisqu'il réduit, toujours par sa capacité de mesure et d'objectivation des actions entreprises, les marges d'erreurs,

---

<sup>24</sup> La sociologie des organisations montre, a contrario, que la transparence au sein de l'action collective n'est pas propice à la collaboration, à la coopération dans la mesure où elle élimine du flou organisationnel, c'est-à-dire, pour certains acteurs, la possible maîtrise de zones d'incertitude (dues à l'imprévisibilité des comportements) et donc de pouvoir lié à la capacité de négociation (Crozier & Friedberg, 1977).

les approximations selon un principe fort d'utilité. C'est une aide à la décision. Il « enregistre », « traduit la réalité », « fait remonter les besoins », « formalise un peu plus les choses », permet de saisir pleinement et de s'adapter (réduire) à la complexité de cette réalité sociale et économique qu'est l'insertion des jeunes sans solutions, toujours selon une logique de réflexivité et d'efficacité opérationnelles. L'insertion des jeunes sans solutions est finalement un socle, une règle consensuelle et commune (ou presque) qui octroie une certaine cohésion interinstitutionnelle et rend possible l'intégration de l'idée d'ESPADON.

L'outil informatique comme nécessaire à l'orientation de l'action est encore pensé, avec une montée en généralité, dans le cadre de son association aux politiques publiques. Association nécessaire afin de ne « *pas rester dans l'incantatoire* ». L'outil a cette capacité d'objectiver (au sens de réifier, incarner) une politique publique. Il lui confère sa réalité et son efficacité.

Pour certains, cette orientation de l'action est aussi éminemment stratégique en termes de positionnement dans un sous champ concurrentiel où se joue une compétition pour la captation de publics (voir la seconde partie de ce rapport).

La réflexivité de l'action professionnelle peut aussi se jouer, sur un plan plus organisationnel et institutionnel à la fois, sur une « prise de conscience » de l'insuffisance en termes d'efficacité d'actions isolées, détachées d'une collaboration entre institutions :

*« Quand dans une Région, le Recteur, le président du conseil Régional et les cinq présidents de conseils généraux ont signé une convention pour déployer les ENT dans les établissements publics et privés, collèges et lycées, nous on estime que vis-à-vis des publics qu'on va accueillir, on n'a pas le droit de ne pas y être. Et c'est des préoccupations assez proches de JASMIN et ESPADON, hein, en termes de préoccupations stratégiques. Parce que, derrière ça, il y a des problèmes de logistique, de tuyaux, de réponses techniques, etc. mais vu ... du point de vue des établissements, c'est, je pense, plus le jeune qui est au centre des préoccupations et le fait de ... ne pas être marginalisé vis-à-vis du système éducatif mais d'avoir des outils qui permettent d'apporter de meilleurs réponses à des jeunes » (DRAAF).*

Il est à remarquer, à en croire certains, que ces fonctions positives de l'outil informatique ne dépassent pas le niveau du discours (même approuvateur), demeurent une fiction tant leur mise en pratique souffre d'une absence de formation des professionnels :

*« On n'a pas une formation pour. Mais, je dirais, aussi bien nous, agents de l'Etat, que les directeurs de structures, que le président. Je peux vous dire qu'on met en place actuellement une formation-action avec le cabinet Serge T. pour former les élus et les Missions Locales à la définition d'un projet associatif et sur le fait de s'appuyer sur les données de Parcours 3 comme outil de pilotage dans la définition d'un projet associatif. » (DRTEFP)*

D'autres, plus pondérés, s'interrogent plus sur le « réflexe » d'« appropriation » par les professionnels moins de l'outil que de l'« idée », de la « thématique » qu'il est censé porter. In fine, c'est le « métier », le « jeu des acteurs » qui « fait la différence » ou encore, au niveau interinstitutionnel, la « démarche » qui doit être « bien comprise ». Mais il est remarquable que les pratiques effectives des acteurs de terrain soient très peu évoquées par les représentants des institutions que nous avons interrogés. A l'instar de la catégorisation du public des jeunes « sans solution », il y a là une « boîte noire », dont on peut soupçonner qu'elle contient des différences importantes dans l'utilisation concrète des données « partagées ».

### 4.5. La coopération entre institutions

Les travaux portant sur l'informatique et les organisations sociales pointent une illusion informaticienne qui prend la forme d'un glissement de la cohérence rationnelle à la cohésion sociale. Ces travaux mettent en exergue le fait que la première n'a pas véritablement de pouvoir d'assimilation ou de transformation des secondes. Certes, l'informatique peut structurer des jeux de négociation et des relations de pouvoir. Mais il s'agit là seulement d'une structuration. Cette indépendance revient à dire que l'informatique, malgré sa logique de rationalisation, n'est nullement porteuse d'une logique organisationnelle au sens social du terme. Pour dire les choses encore autrement, la technique ne peut déterminer mécaniquement, par décalque, l'organisation (et ses modalités de l'action collective avec ses systèmes d'action concrets) qui est un construit social et politique (fait d'indéterminé et de contradictoire que l'informatique ne peut intégrer) préexistant et particulièrement réactif, qui résiste : un principe fort de réalité, celui de la validation sociale, qui échappe à l'informatisation. C'est plutôt l'inverse qui se produit et qui fait qu'une innovation technique sera acceptée/rejetée/modifiée. Or nombre de discours recueillis sont sur des propositions inverses, relèvent de l'utopie ou de l'illusion informatique. Mais ces propositions restent, et cela est normal, des fictions. Il faut entendre par-là des raisonnements purement abstraits, des spéculations à propos d'un outil, ESPADON, qui n'existe pas physiquement mais à l'état de discours. Et plus encore, ces fictions sont à comprendre comme la jonction d'un idéal avec la réalité, avec ses conditions effectives de réalisation ; un travail d'ajustement, de jonction à réaliser. Au-delà de cette considération, il est également certain que l'intrusion d'ESPADON ne se produit pas au sein d'une organisation mais relie différentes institutions relativement autonomes, séparées et pour lesquelles, finalement, l'outil demeure assez marginal, ne détermine ou n'affecte pas leur fonctionnement habituel, traditionnel.

Dans les discours et représentations, ESPADON possède une capacité à susciter, sinon à créer, de l'action collective ou, du moins, de l'entente, de la coopération entre institutions.

Cette capacité est, prise dans sa fonction de création de l'action collective, inscrite, pour certains, dans une sorte de donné culturel, voire politique, incontournable et soutenue par une idéologie du progrès. L'outil informatique, et plus spécifiquement ESPADON dans son élaboration, est pour ce faire parfois paré d'une vertu dialogique et communicationnelle. Dialogue entre bases de données qui peut et doit être étendu à celui entre institutions. L'outil doit être à même de faire « se parler » entre eux les acteurs, de les « mobiliser » et de les rendre plus performants (« réactifs ») en matière d'insertion. Il s'inscrit idéalement, pour ce faire, dans une logique d'induction de « socialisation » et de coopération interinstitutionnelles :

*« Eh ben, ce qu'on y trouve de plus, justement... Je dirais qu'il y a deux... Enfin, j'y vois deux choses. La première, c'est quand même..., ben l'aspect informatique qui est quand même intéressant..., de pouvoir croiser les bases de données... Et puis, la deuxième, c'est de, justement, avoir plus de réactivité par une meilleure connaissance entre les acteurs. Je pense que l'intérêt, c'est de faire en sorte que les gens se..., enfin, que les différents acteurs se parlent. Voilà. C'est pour ça que l'outil n'est pas suffisant et qu'il faut mettre en place de l'animation, de la concertation... » (Conseil régional)*

Cette capacité est, prise dans sa fonction d'incitation à la coopération, pensée idéalement comme un construit et, plus exactement, comme le résultat ou le produit d'un travail, d'un engagement, d'une « démarche » collective préalable qui doit être « bien comprise » par toutes les institutions. Elle est celle qui met d'abord en jeu et en amont de l'outil un collectif humain qui doit s'entendre, « se parler », s'accorder sur une « finalité » qui est celle de l'insertion des jeunes. On se situe là dans une pensée ou conception idéalement (qui reste à faire) plus inductive (les faits sont premiers et permettent l'accès à un outil idéal ou théorique) de l'outil (comme produit ou traduction, « concrétisation » d'une réflexion, d'un travail) qui se trouve ainsi subordonné à un collectif humain mais qui doit être encadré par de l'« animation » devant « socialiser » l'outil. Il est encore à noter que cette « socialisation » de l'outil tout comme l'idéal déductif qui le soutient s'appuient sur

une objectivation (réification) administrative, scriptural qu'est une convention avec ses signataires (voir la troisième partie de ce rapport).

L'outil, par un « meilleur ciblage », est également pensé dans sa capacité à objectiver, mesurer l'état de l'action collective, de son efficacité. A ce niveau, la question des relations entre Education nationale et Missions locales reste essentielle, et, à travers cette question l'analyse des parcours d'élèves qui aboutissent à une rupture scolaire :

*« Je crois qu'on a besoin, quand même, d'éléments chiffrés pour mesurer si les relations entre l'Education Nationale et les Missions Locales sont efficaces. Là, je n'ai pas d'éléments chiffrés pour ça. Non mais c'est vrai. C'est important de le dire. Sur la zone, si on sait qu'il y a x jeunes qui sortent du système scolaire sans qualification, peut-être que bon, on va regarder sur les premiers accueils le niveau de..., des premiers accueils et peut-être voir d'où ils sortent et peut-être approfondir par des items le suivi ou la connaissance du public accueilli. [...] Un meilleur ciblage. On a des outils informatiques qui nous permettent, quand même, de ... repérer l'efficacité de ces relations entre l'Education Nationale et le réseau. » (DRTEFP)*

*Parce que, ce que l'Education Nationale dit clairement aussi, c'est que ses sortants, elle ne les connaît pas. Elle ne les connaît pas. Est-ce qu'à travers le travail que l'on fait aujourd'hui, on ne peut pas avoir l'espoir que l'Education Nationale identifie un peu mieux, un peu plus ses sortants et, du coup, puisse un peu plus catégoriser et analyser cette population parce que, parmi les sortants aujourd'hui, qui sait quelle est la partie des sortants..., allez, on va dire volontaires, contraints, et encore, derrière ces notions-là, c'est un peu plus compliqué que ça?... Est-ce qu'on ne pourra pas plus facilement demain essayer d'identifier un peu plus les parcours et comprendre pourquoi on a tant de sortants ? Déjà, en les limitant et en..., oui, en analysant un peu plus les raisons qui amènent à sortir. (CNML)*

ESPADON permet par ailleurs une « prise de conscience » des limites, en termes d'efficacité dans le travail d'insertion, d'une action solitaire, découplée d'une collaboration entre institutions. Il pointe encore l'insuffisance communicationnelle, et ici opérationnelle, interinstitutionnelle des anciens outils.

En particulier, pour la DRAAF, l'outil ESPADON a explicitement une fonction stratégique et se voit détourné ou, du moins, instrumentalisé. Plus exactement, l'intégration ou, plutôt, la confirmation, par la pleine et entière participation à l'expérimentation, de l'appartenance à un réseau permet une visibilité, une lisibilité qui fait défaut de sa propre institution. Cette stratégie relève de la nécessaire publicisation pour une institution située aux marges, avec une possibilité de « stigmatisation » ou de « disqualification », d'un champ (enseignement) très concurrentiel (très forte présence du privé) et ainsi dépendante de celle (EN) qui domine le champ. La stratégie, finalement, est ici double. Elle signe symboliquement, confirme une coopération et un soutien et permet, en contrepartie, d'avoir accès à un flux d'informations, à une sorte de réseau publicitaire (CIO) qui autorise la captation d'un public scolaire de décrocheurs (avec un gros enjeu autour des classes de Quatrième et de Troisième). C'est une alliance d'intérêts bien compris. Néanmoins cette stratégie doit ici composer avec l'autorité et la dépendance (qui est aussi une dépendance d'accès à un flux d'informations stratégiques) nationale, du ministère. L'institution est dans le cas présent à l'intersection stratégique (surtout en termes de dépendance) de deux réseaux. L'utilisation ou la participation stratégique à ESPADON apparaît assez clairement lorsque l'institution sépare, dans son discours, le « métier » de l'« outil », ne les lie pas vraiment et subordonne assez explicitement, encore une fois, le deuxième à de la participation réticulaire même si est évoquée rapidement la capacité de l'outil à mieux travailler à l'insertion du jeune.

## Conclusion

---

Pour conclure ce rapport, nous proposons un bilan de l'expérimentation en trois points. Le premier point porte sur les « objets absents » repérés dans les parties précédentes, au sens des thèmes non ou peu abordés au cours des entretiens, et de ce qu'ils révèlent quant à la nature de la politique de traitement du décrochage scolaire. Le second point se rapporte à la dimension locale de l'expérimentation, et ce qu'elle apporte en termes de renouvellement de l'action publique. Après tout, puisque le dispositif de croisement des données fait dorénavant l'objet d'une directive nationale, quel était l'intérêt de partir du « local », si tant est qu'on puisse qualifier ainsi l'échelon régional ? Le troisième point explore quelques hypothèses quant à l'échec final de l'expérimentation, échec au sens de sa non mise en œuvre.

Les parties précédentes ont fait apparaître plusieurs « boîtes noires », c'est-à-dire des dimensions du dispositif peu évoqués au cours des entretiens. On peut considérer que ces dimensions restent peu sollicitées, parce que peu interrogées par les acteurs eux-mêmes, cette absence d'interrogation renvoyant à la volonté de ne pas mettre en débat ce qui pourrait fragiliser le compromis que constitue le dispositif.

Il y a tout d'abord le public, à la fois au sens de sa désignation, et dans celui de sa délimitation. La désignation de « sans solution » n'est pas commune, ni dans les textes officiels, encore moins dans la littérature scientifique. Pour les professionnels du champ éducatif (MGI), elle désigne d'abord une situation particulière, celle de la non affectation dans un établissement d'enseignement suite à une décision d'orientation, la non affectation provenant de l'écart entre les possibilités limitées d'orientation offertes, et les vœux émis par l'élève ou sa famille. Cette situation est donc assez clairement imputable à l'organisation du système d'orientation et à ses dysfonctionnements. Elle est, toujours dans le vocabulaire de ce champ professionnel, distinguée du « décrochage », rupture de scolarité en cours d'année ou en cours de cycle de formation, qui se rapporte davantage au parcours particulier d'un élève et des difficultés de celui-ci, qu'elles soient scolaires ou sociales. Le choix de l'appellation « sans solution » dans l'acronyme de ce dispositif n'est donc pas neutre. Il place à la fois le public dans le champ éducatif et scolaire, et ramène la problématique qui le définit à celle de l'organisation d'un système d'orientation élargi au-delà des seuls établissements de l'Éducation nationale. La boîte noire contient également la question de la délimitation du champ d'intervention d'ESPADON. Et pour cause : par principe, il s'agit de croiser des bases de données d'institutions différentes, qui délimitent de façon particulière leurs champ d'intervention. Ainsi, les jeunes « en risque ou situation de décrochage » de la MGI ne sont-ils pas les mêmes que les « jeunes mineurs délinquants ou en danger » de la protection judiciaire de la jeunesse ou les jeunes « rupturants » des contrats d'apprentissage suivis par la Région. Parler des jeunes en général, en tant que catégorie d'âge (les 16-25 ans) comme le faisait le représentant de Jeunesse et sport dans les entretiens, ou comme le présentent officiellement les Missions locales quand elles définissent leur public, permet de faire l'économie du débat sur les particularités d'un public, tout en légitimant l'action dans une politique générale de la jeunesse qui semble occulter l'existence de « jeunesses » bien différentes. Ce qui nous amène à un autre objet absent, l'objectif final du dispositif. Car si le repérage constitue bien un objectif clairement identifié, et effectivement mis en débat dans le cadre du partenariat constitué autour d'ESPADON, on peut difficilement considérer cet objectif comme une finalité *per se*, sauf à n'y voir qu'une manifestation de la recherche du contrôle des jeunes et des professionnels qui s'en occupent. L'objectif final est certes clairement affiché dans la convention de l'expérimentation : « *Cet outil doit permettre de réduire fortement le nombre de jeunes sortants du système éducatif « sans solutions » ou en situation de décrochage.* » Mais la question du lien entre le dispositif et cet objectif n'est pratiquement jamais évoquée, sauf

pour en envisager les limites. Quel type d'actions, de suivis, quelle orientation globale, plutôt le maintien en formation initiale, plutôt des voies d'entrée spécifiques dans le monde du travail, quelle part relève de l'action sociale, en un mot, de quelles « solutions » relèvent les « sans solutions » ? Autant de questions non débattues entre partenaires. Là encore cette absence s'analyse aisément : mettre en débat les finalités de l'action exposerait des différences de pratiques et de cultures professionnelles, différences pouvant alimenter des contestations réciproques en termes d'expertise et de légitimité, et, finalement, pouvant remettre en cause l'existence même d'un partenariat. Dernier objet absent à ce niveau des pratiques professionnelles, celui de l'usage courant de l'outil. Si l'utilisation d'ESPADON est assez précisément finalisée dans la pratique des comités de bassin, afin d'établir des listes permettant de faire le point sur les jeunes dont la situation pose problème, on parle peu des usages par les acteurs de terrain dans leur propre institution. Tout semble fonctionner sur le mode de l'évidence : il suffit qu'ESPADON soit mis en œuvre pour que chacun s'en serve, et alimente le dispositif correctement. Or, le rectorat a déjà l'expérience de l'usage de JASMIN entre les établissements de l'Education nationale de la région. Toujours présenté comme exemplaire par le pilote de l'expérimentation, cette présentation étant parfois reçue avec agacement, voire avec une certaine ironie par les autres partenaires, il est surprenant que cette expérience n'ait pas alimenté davantage la réflexion collective sur la mise en œuvre effective d'ESPADON.

Au bout du compte, ces différentes « boîtes noires » participent de la construction d'une forme partenariale, avec une définition *a minima* du fond qui la constitue. Il s'agit fondamentalement d'une opération de compromis entre mondes professionnels différents, ce qui implique de suspendre en partie les opérations de justification qui ruinteraient les possibilités d'alliance entre les institutions (Boltanski & Thévenot, 1991). Même si la MGI fonde son action sur une forme de convention professionnelle (la préparation à l'insertion professionnelle), l'action de l'Education nationale reste orientée par définition vers le monde scolaire. Ses acteurs se voient donc toujours courir le risque d'une contestation au nom de la méconnaissance de l'environnement social des jeunes, ou de l'éloignement des réalités du marché du travail. A l'inverse, la Région et les Missions locales peuvent se voir contester une mission d'orientation qui reste institutionnellement attachée au système scolaire. En ne faisant pas apparaître ces sources de conflit, le partenariat laisse une place au compromis. Mais il ne s'agit pas de n'importe quel type de compromis. Parce qu'il met en avant la catégorie des jeunes « sans solutions », ESPADON inscrit l'action en direction des jeunes les moins qualifiés dans le champ des politiques éducatives. En responsabilisant davantage les établissements de formation initiale dans la prise en compte des situations de rupture, cette expérimentation caractérise une volonté plus générale de transformer la question de la jeunesse problématique en la déplaçant du marché du travail (les jeunes faiblement qualifiés) vers le monde scolaire (les jeunes décrocheurs). Enfin, le compromis se réalise sur un objet technique, et là encore, on peut donner à cet investissement de forme une signification politique. Le choix du repérage et du suivi à travers un outil informatique signe une conception techniciste du traitement du décrochage scolaire. Il s'agit, à travers ce choix, de standardiser les procédures, de quantifier les actions de terrain, et de catégoriser les solutions proposées à partir des pratiques des institutions impliquées (mesure MGI, accompagnement Mission locale, stage région, etc.). On a là une forme particulièrement poussée de rationalisation de l'action, en considérant que l'outil technique fasse disparaître, ou du moins réduise fortement, les zones d'incertitude, les parts d'errance dans les parcours, etc. Dans cette conception très « industrielle » au sens de l'économie des conventions, il existe un risque de faire peu de cas du « jeu » des acteurs, que ce soit celui des jeunes ou celui des professionnels : soit ce jeu n'est pas reconnu (les jeunes qui ne sont pas pris en charge par un dispositif sont considérés comme sans solution ; en réalité, il est vraisemblable qu'une partie d'entre eux n'ont pas intérêt, pour une raison ou pour une autre, à recourir à l'offre de service existante), soit ce jeu se doit d'être contrôlé (c'est la vocation même d'ESPADON : connaître de manière précise les parcours des jeunes, et quantifier en termes de prises en charge les actions des différentes institutions, en descendant ce contrôle au niveau le plus élémentaire possible : établissements scolaires, bassins de formation, etc.). On reconnaît là les risques d'un

fonctionnement bureaucratique, où l'action est davantage guidée par des procédures que par l'efficacité de l'action<sup>25</sup>. On reconnaît aussi une conception de l'action publique, développée aujourd'hui dans tous les secteurs des administrations publiques : le pilotage par l'évaluation. ESPADON constituerait alors un outil de connaissance statistique permettant de mesurer l'activité dans telle ou telle mesure, dans tel ou tel secteur d'intervention ou établissement. La standardisation qu'implique l'outil est dans ce cas la condition permettant de comparer dans le temps et dans l'espace, mais aussi d'une institution à l'autre. La question précédemment débattue sur les différences d'actions concrètes et d'objectifs ne se pose alors plus : la seule chose qui compte (ou qui se compte) est le fait qu'un jeune soit pris en charge (ou non) par un dispositif, qu'il accède (ou non) à une formation qualifiante (ou non), qu'il accède (ou non) à un emploi pérenne (ou non). Ces situations qu'on peut caractériser de manière binaire doivent pouvoir être définies de manière standardisée, afin d'assurer un principe de justice dans la convention industrielle, c'est-à-dire indépendante de contingences liées aux individus ou aux contextes.

Si on suit les arguments précédents, on a tout lieu de croire que ce genre d'outil risque d'émaner de l'appareil d'Etat, susceptible de légitimer une telle rationalisation. C'est ce qui s'est effectivement passé, à travers le développement de SCOMET-SDO, puis de SIEI, prévu pour la rentrée 2011. Pourtant ESPADON est d'abord une expérimentation locale. Comment expliquer ce paradoxe ?

Il faut revenir à l'historique ayant mené au lancement de l'expérimentation pour le comprendre. L'initiative d'ESPADON ne part pas de rien, mais d'une série d'expériences qui voit le rectorat de Nantes promouvoir l'action en direction des jeunes décrocheurs. L'expérimentation s'inscrit dans une dynamique, ou une partie de « l'enrôlement » interinstitutionnel est déjà en place, malgré certaines difficultés. Par ailleurs, la fenêtre d'opportunité que constituent la présence et l'action du Haut commissariat à la jeunesse légitime une action relativement autonome. Pour autant, pendant le déroulement du projet, les acteurs manifestent une connaissance du projet national visant les mêmes objectifs qu'ESPADON. Certains entretiens révèlent l'anticipation de la faible « espérance de vie » du projet. Pourtant celui-ci est mené techniquement à terme. Tout se passe comme si une forme de concurrence entre l'échelon régional et le niveau national s'était engagée, dont l'issue est restée incertaine jusqu'à la fin de l'année 2010. Dans ce contexte, une des atouts du projet ESPADON est son inscription locale. Logiquement, celle-ci est renforcée par la déclinaison de la convention de partenariat au niveau des bassins de formation. En mobilisant des équipes « de terrain » sur ces bassins, l'expérimentation se rapproche des besoins des professionnels qui ont effectivement en charge le suivi des jeunes « sans solution ». ESPADON se veut ainsi une politique au plus près du « métier ».

Nous avons déjà indiqué au début de ce rapport l'issue de cette compétition : l'arrêt de l'expérimentation avant sa mise en œuvre opérationnelle, alors que l'outil technique est en place. Comment interpréter cet échec ?

Les entretiens révèlent un discours de renouvellement de l'action publique, centrée sur le local, structurée à partir de réseaux, et permettant un aller-retour entre terrain et décideurs. Au vu des résultats de l'expérimentation, il est alors possible d'interpréter ce discours comme une illusion rhétorique (Faure & Négrier, 2007) masquant la réalité d'un exercice centralisé et standardisé du pouvoir en matière de politique éducative. Cet effet rhétorique serait là pour légitimer un projet qui fondamentalement repose sur une conception rationalisatrice et centralisée de l'action publique. Le caractère local et expérimental de l'action devrait davantage être interprété comme un « ballon d'essai », c'est-à-dire une action dont il importe finalement assez peu d'en connaître les effets sur le problème identifié, mais dont on teste l'applicabilité et la réception par les professionnels,

---

<sup>25</sup> Un bon exemple de ce risque est illustré par la définition de l'accompagnement Mission locale, question débattue lors d'un comité de pilotage. Quel statut accorder au jeune « connu », c'est-à-dire reçu en premier entretien ? Doit-on le considérer comme ayant bénéficié d'une « solution », c'est-à-dire le sortir des listes de « sans solution » ? En donnant une réponse standardisée, on fait passer une norme procédurale devant le contenu même de l'accompagnement. On peut faire cette remarque pour toutes les mesures d'accompagnement des jeunes, en particulier les mesures MGI.

les spécialistes et le public en général. Le discours aurait dans ces conditions une fonction essentiellement de mobilisation des acteurs, et de légitimation de l'action. Une analyse comparée avec l'expérimentation des incitations financières à l'assiduité scolaire pourrait être très éclairante. On sait que cette opération s'est très vite arrêtée du fait des réactions que le projet a suscitées. De ce point de vue ESPADON est un succès : alors que le projet peut être finalement contesté au nom de grands principes, notamment quant au « fichage » et au contrôle des individus, il s'est déroulé sans provoquer de manifestations particulières de dénonciation, tout en se parant des atouts de l'initiative locale et du partenariat.

Pourtant, cette explication souffre de plusieurs limites. La première serait de considérer l'ensemble des partenaires comme des « idiots culturels » (Garfinkel, 1967), perpétuellement abusés dans le sens qu'ils donnent à leur action par le pouvoir dont ils ne seraient que les jouets. Deuxièmement, on ne voit pas pourquoi l'expérimentation locale aurait été arrêtée, si elle n'avait qu'une fonction de « ballon d'essai ». Au contraire du but recherché, son arrêt risque de démobiliser et de délégitimer l'action imposée par l'Etat. Or, c'est précisément ce qu'a tenté de faire le pilote d'ESPADON, en mettant en évidence les limites et défauts de SIEI, et, inversement, les atouts techniques d'ESPADON. Si on prend au sérieux les justifications des acteurs que nous avons interrogés, alors une seconde piste, plus féconde, nous mène vers l'analyse des positions des macro-acteurs impliqués dans la politique d'insertion des jeunes et résultant d'une construction historique (Bernard, 2009). L'échec relatif d'ESPADON est finalement à mettre au compte d'un conflit de légitimité entre d'une part l'institution centrale du système éducatif, (la direction générale de l'enseignement scolaire du ministère de l'Education nationale), et d'autre part les acteurs du dispositif, qui se situent plus ou moins à sa périphérie (service académique d'orientation, Mission générale d'insertion, enseignement agricole), ou en dehors du champ du système scolaire (Région, Missions locales). Le système éducatif français s'est construit sur une conception fortement centralisée de l'action éducative. Contrairement à ce que laisse entendre un certain discours sur l'autonomie à l'intérieur des systèmes éducatifs, l'observation des situations internationales montre des tendances à la centralisation, notamment à partir des outils d'évaluation (Mons, 2007). La conjugaison de ces tendances et l'effet d'inertie qu'entraîne la dépendance de sentier nous permettent de conclure que l'échec d'ESPADON illustre la difficulté de faire changer le système par ses marges, et qu'il est avant tout le résultat d'un renforcement du contrôle étatique sur les pratiques éducatives.

## Bibliographie

---

- AKRICH Madeleine (1987). « Comment décrire les objets techniques ? » *Techniques et culture*, n° 9, pp. 49-64.
- ARNAUD André-Jean (2003). *Critique de la raison juridique. 2. Gouvernants sans frontières*. Paris : L.G.D.J.
- BENABOU Roland, KRAMARZ Francis, PROST Corinne (2004). « Zones d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats ? Une évaluation sur la période 1982-1992 », *Economie et statistiques* n° 380, pp. 3-34.
- BERNARD Pierre-Yves (2009). *La politique de traitement du décrochage scolaire. Le cas de la Mission générale d'insertion de l'Education nationale*. Thèse de doctorat, sous la direction de Yves Dutercq, Université de Nantes.
- BOLTANSKI Luc & CHIAPELLO Eve (1999). *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris : Gallimard
- BOLTANSKI Luc & THEVENOT Laurent (1991). *De la justification*. Paris : Gallimard.
- BONNEVIALLE Lionel (2008). « Le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) : la moitié des jeunes sur la voie de l'insertion professionnelle après 18 mois », *Premières synthèses*, DARES, n° 29.3, juillet.
- BOURDIEU Pierre (1984). *Question de sociologie*. Paris : éditions de Minuit.
- BROCCOLICHI Sylvain, LARGUEZE Brigitte (1996). « Les élèves sans qualification moins de cinq ans après leur entrée au collège », *Éducation et formations*, n° 48.
- CAILLE Jean-Paul (1999). « Qui sort sans qualification du système éducatif ? », *Note d'information - DPD*, n° 99.30.
- CALLON Michel (1986). « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. » *L'année sociologique*, vol. 36, pp. 169-208.
- CASTEL Robert (1995). *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris : Fayard.
- CEFAÏ Daniel (2007). *Pourquoi se mobilise-t-on ? Les théories de l'action collective*. Paris : La Découverte.
- CERC (2008). *Un devoir national. L'insertion des jeunes sans diplôme*. Conseil de l'emploi des revenus et de la cohésion sociale, Rapport n° 9, 113 p.
- COUDRIN Caroline (2006). « Devenir des élèves neuf ans après leur entrée en sixième », *Note d'information- DEPP*, n° 06.11
- CROZIER Michel & FRIEDBERG Erhard (1977), *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil, 1977.
- CROZIER Michel (1979). *On ne change pas la société par décret*, Paris : Grasset.
- DENANTES Jacques (2008). « Echouez d'abord, on s'occupera de vous ensuite », *Actualité de la formation permanente*, n° 210, pp. 55-61.

- DEPP (2008). *Repères et Références Statistiques*, Ministère de l'Education nationale et de l'enseignement supérieur.
- DEROUET Jean-Louis (1992). *Ecole et justice : de l'égalité des chances aux compromis locaux*. Paris : Métailié, 296 p.
- DOUGLAS Mary (1986). *Comment pensent les institutions*. Paris : La Découverte, 226 p.
- DUBET François (2002). *Le déclin de l'institution*. Paris : Le Seuil.
- DUBET François (2006). « Au-delà de la « crise », le cas du travail social ». *Empan* n° 61
- DUBOIS Mireille & LEGER Florence (2010). « La baisse des sorties sans qualification. Un enjeu pour l'employabilité des jeunes ». *Note d'information – DEPP* n° 10.12
- DUTERCQ Yves (2002). « Le non-recours à l'enseignement de service public » in WARIN P. (dir.), *Le non-recours aux services de l'Etat : mesure et analyse d'un phénomène méconnu*. Rapport pour la DGAFP. Grenoble, CERAT, septembre, pp. 33-103
- GARFINKEL Harold (1967). *Studies in ethnomethodology*. Englewood Cliffs (NJ) : Prentice-Hall.
- GOFFMAN Erving (1991). *Les cadres de l'expérience*. Paris : Les éditions de Minuit.
- FABRE Virginie & SAUTORY Olivia (2009). *Enquête sur les expérimentations du RSA : premiers résultats*. DREES, document de travail n° 87.
- FAURE Alian (1995). « Les politiques locales, entre référentiels et rhétorique », in FAURE Alain, POLLET Gilles & WARIN Philippe (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débat autour de la notion de référentiel*. Paris : L'Harmattan
- FAURE Alain & NEGRIER Emmanuel (dir.) (2007). *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*. Paris : L'Harmattan.
- FAURE Alain, POLLET Gilles & WARIN Philippe (dir.) (1995). *La construction du sens dans les politiques publiques. Débat autour de la notion de référentiel*. Paris : L'Harmattan
- GASQUET Céline, ROUX Valérie (2006). « Les sept premières années de vie active des jeunes non diplômés : la place des mesures publiques pour l'emploi ». *Economie et Statistiques* n° 400 pp. 17-43.
- GOFFMAN Erving (1973). *Les rites d'interaction*. Paris : éditions de Minuit.
- GOFFMAN Erving (1991). *Les cadres de l'expérience*. Paris : éditions de Minuit.
- GRELET Yvette (2006). « Des territoires qui façonnent les parcours scolaires des jeunes », *CEREQ Bref* n° 226
- HASSENTEUFEL Patrick, SMITH Andy (2002). « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques "à la française" », *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 1, février, pp. 53-73.
- HIRSCH Martin (2005). *Au possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale*. Rapport de la commission Familles, vulnérabilité, pauvreté, avril.
- LAGROYE Jacques (2004). *La Politisation*, Paris : Belin.
- LASCOUMES Pierre & LE GALES Patrick (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de Science Po.
- LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick (2007), *Sociologie de l'action publique*, Paris : Armand Colin, 127 p.
- LATOUR Bruno (1988). *La vie de laboratoire. La production des faits scientifiques*. Paris : La Découverte.

## Fonds d'expérimentations pour la jeunesse

- LEGER Florence (2006), « Origine sociale, offre de formation et niveau atteint dans le secondaire », *Note d'information - DEPP* n° 06.15
- LIMA Léa (2004) « Prendre en compte la mise en œuvre de l'action publique dans la comparaison : l'exemple de la lutte contre l'exclusion des jeunes », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11, n° 3, pp. 435-455.
- MONS Nathalie (2007). *Les nouvelles politiques éducatives. La France fait-elles les bons choix ?* Paris : PUF.
- MOREAU Gilles (2000). « Les nouvelles frontières de l'apprentissage. Etude en Pays de la Loire », *Revue française de pédagogie*, n° 131.
- MOREAU Gilles (2008). « Apprentissage : une singulière métamorphose », *Formation Emploi*, n° 101.
- MULLER Pierre (1990). *Les politiques publiques*. Paris : Presses Universitaires de France, 128 p.
- PATTEGAY Patrice (2001). « L'actuelle construction en France du problème des jeunes en errance. Analyse critique d'une catégorie d'action publique ». *Déviance et société*. Vol 25, n°3.
- PROST Antoine (2004). *Histoire générale de l'enseignement et de l'éducation en France, tome IV : l'Ecole et la famille dans une société en mutation. Depuis 1930*. Paris : Perrin, 808 p.
- RICHEZ Jean-Claude (2007). « Territorialisation des politiques de jeunesse », *Agora Débats / Jeunesse* n° 43, 1<sup>er</sup> trimestre.
- ROSE José (1998). *Les jeunes face à l'emploi*. Paris : Desclée de Brouwer, 260 p.
- ROZENWALD Fabienne (2008), « La réussite scolaire des femmes et des hommes en Europe », *Note d'information-DEPP*, n° 08.11
- STRAUSS Anselm (1992). *La trame de la négociation*. Paris : L'Harmattan.
- VAN GENNEP Arnold (1992). *Les rites de passage*. Paris : A & J Picard
- VINCENT Guy (1994). *L'Éducation prisonnière de la forme scolaire ? Scolarisation et socialisation dans les sociétés industrielles*. Lyon : Presses Universitaires de Lyon, 227 p.

# Annexes

---

## Liste des entretiens réalisés

<b>INSTITUTION</b>	<b>DATE INTERVIEW</b>
1/ PJJ	Vendredi 29 janvier 2010
2/ DRJSCS	Mercredi 3 février 2010
3/ DRAAF	Jeudi 4 février 2010
4/ DRTEFP	Mardi 9 février 2010
5/ MISSION LOCALE SARTHE	Lundi 1 <sup>er</sup> mars 2010
6/ POLE EMPLOI	Mercredi 10 mars 2010
7/ EDUCATION NATIONALE (VENDEE)	Vendredi 12 mars 2010
8/ MISSION LOCALE ANGEVINE	Lundi 29 mars 2010
9/ CONSEIL NATIONAL MISSIONS LOCALES	Jeudi 1 <sup>er</sup> avril 2010
10/ CONSEIL REGIONAL	Lundi 12 avril 2010
11/ EDUCATION NATIONALE (MGI/PAE VENDEE)	Jeudi 29 avril 2010
12/ EDUCATION NATIONALE (MGI/PAE RECTORAT)	Vendredi 7 mai 2010
13/ EDUCATION NATIONALE (CIO VENDEE)	Jeudi 20 mai 2010
14/ EDUCATION NATIONALE (MGI/PAE LOIRE ATLANTIQUE)	Mercredi 9 juin 2010
15/ EDUCATION NATIONALE (CIO MAINE ET LOIRE <sup>o</sup> )	Mardi 13 juillet 2010
16/ EDUCATION NATIONALE (CIO MAINE ET LOIRE)	Jeudi 15 juillet 2010
17/ EDUCATION NATIONALE (CIO LOIRE ATLANTIQUE)	Mardi 9 novembre 2010
18/ EDUCATION NATIONALE (CIO MAINE ET LOIRE)	Mardi 9 novembre 2010

N.B : les fonctions des personnes ne sont pas spécifiées, pour garantir leur anonymat.

## Fonds d'expérimentations pour la jeunesse

Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative  
Secrétariat d'État chargé de la jeunesse et de la vie associative  
Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative

Mission d'animation du Fonds d'expérimentations pour la jeunesse  
95, avenue de France 75 650 Paris Cedex 13  
Téléphone : 01 40 45 93 22

<http://www.experimentationsociale.fr>