

Université Lyon II

MASTER 2 ECONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

Année universitaire 2021 – 2022

Mémoire de stage

Les relations partenariales dans le cadre du déploiement
d'un dispositif co-construit à l'échelle locale :
l'exemple du Revenu de Solidarité Jeunes au sein de la
Métropole de Lyon

Présenté par : Faliana Pico

Tuteur Universitaire : VATAN Sylvain

Tutrice Professionnelle : GALLET Marie-Astrid

— université
— lumière
— LYON 2

GRANDLYON
la métropole

Remerciements

Je tiens à remercier mon tuteur universitaire Monsieur Sylvain VATAN pour ses précieux conseils qui m'ont été essentiels pour bâtir ce travail. Je le remercie également de m'avoir fait confiance et de m'avoir accompagné pour réaliser ce mémoire de stage.

Je remercie également l'ensemble de mes collègues de la mission Revenu Solidarité Jeunes pour leur accueil chaleureux et leur bienveillance à mon égard. J'aimerais tout particulièrement remercier ma tutrice pédagogique, Marie-Astrid GALLET pour sa réactivité, son accompagnement et son encadrement de qualité tout au long de mon stage.

Je remercie aussi l'ensemble des enquêtés qui ont pris le temps de répondre à mes questions avec sincérité et passion. Je les remercie pour tout ce qu'ils et elles m'ont appris sur leur métier ainsi que sur les politiques jeunesse.

Pour finir, j'aimerais remercier ma famille, et particulièrement mes parents et ma sœur pour leur relecture, et mes amis qui m'ont soutenu et conseillé tout au long de ce mémoire.

Résumé

Développée depuis quelques années, la co-construction s'est imposée comme une nouvelle manière de faire des politiques publiques. Cette démarche vise à associer les différentes parties prenantes d'un projet ou d'une politique publique à son processus d'élaboration et de mise en œuvre. Ce mémoire de stage analyse la co-construction du Revenu de Solidarités Jeunes (RSJ), un nouveau dispositif local à destination des jeunes en situation de précarité. Ce dernier a été lancé en mai 2021 par le nouvel exécutif de la Métropole de Lyon. Cette étude, à l'appui d'une quinzaine de témoignages d'acteurs du RSJ, vise à présenter les facteurs déterminants et les conditions de mise en œuvre de la co-construction du RSJ ainsi que les effets positifs engendrés par cette démarche (mobilisation des acteurs, création d'un réseau partenarial, rapprochement entre la sphère associative et administrative). Nous présenterons aussi les limites de la co-construction dans le cadre du RSJ et questionnerons le modèle de co-construction au regard de travaux sociologiques récents. Enfin, nous insisterons sur l'intérêt de planifier la co-construction et questionnerons sa pérennisation.

Mots-clés : co-construction, dispositif local, expérimentation, politique de jeunesse, Métropole de Lyon, proximité multidimensionnelle, compromis.

Sigles

CEJ : Contrat d'Engagement Jeune

CLLAJ : Comité Local pour le Logement Autonome des Jeunes

CTM : Conférences Territoriales des Maires

CIP : Conseiller en Insertion Professionnelle

DIE : Direction Insertion et Emploi

ESS : Économie Sociale et Solidaire

FAJ : Fonds d'Aide aux Jeunes

IER : Itinéraire Emploi Renforcé

INJEP : Institut National de la Jeunesse et de l'Éducation Populaire

INSEE : Institut National de la Statistique et des Études Économiques

MDM : Maisons de la Métropole

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

PMI'e : Programme Métropolitain de l'Insertion pour l'emploi

RSA : Revenu de Solidarité Active

RSJ : Revenu de Solidarité Jeunes

Sommaire

Introduction

Partie 1 : Pourquoi co-construire : de l'expérimentation locale aux effets d'interdépendance

1. Facteurs déterminants de la co-construction d'une politique publique locale
 - 1.1. Un dispositif innovant en rupture avec les politiques de jeunesse d'insertion
 - 1.2. L'expérimentation du RSJ : un cadre juridique souple
 - 1.3. Un dispositif pensé et déployé à l'échelle locale

2. La co-construction, résultat de l'interdépendance des parties prenantes du RSJ
 - 2.1. Pour la Métropole de Lyon : opérationnaliser une demande politique
 - 2.2. Pour les structures instructrices : élargir leur offre de services
 - 2.3. Co-construire pour affirmer leur légitimité d'action : l'intérêt mutuel des acteurs

Partie 2 : La mise en place d'un cadre partenarial ou comment rendre effective la co-construction du RSJ

1. La création d'instances partenariales comme lieu de co-construction du RSJ
 - 1.1. La conception du RSJ, première étape de co-construction du dispositif
 - 1.2. Le déploiement du RSJ, la mise en place d'instances partenariales comme lieu de négociation et d'évolution du dispositif

2. Co-construire : quels effets sur les parties prenantes ?
 - 2.1. Un cadre favorable à la mobilisation des structures instructrices
 - 2.2. La création d'un réseau partenarial autour du RSJ
 - 2.3. La co-construction : un nouveau référentiel pour concevoir une politique publique locale ?

Partie 3 : Co-construire : un objectif difficilement réalisable

1. Les freins à la co-construction du dispositif

1.1. La rencontre entre l'administratif et le terrain : des pratiques de travail différentes

1.2. Des conceptions différenciées des politiques de jeunesse

1.3. Le manque de ressources : un constat partagé

1.4. L'existence de rapports inégaux entre les structures instructrices

2. Le mythe de la co-construction : le RSJ un dispositif co-production ?

2.1. Co-production, information, consultation : proposition d'un autre cadre théorique

2.2. Retour sur la création du dispositif : le RSJ, résultat d'une initiative politique

2.3. La mise en œuvre du RSJ : un dispositif co-produit ?

Conclusion

Bibliographie

Annexes

Tables des matières

Introduction

En 2019, selon une étude de l'INSEE, le taux de pauvreté des personnes âgées de moins de 30 ans s'élevait à 23% au sein de la Métropole de Lyon (INSEE, 2019). Face à ce constat, le 4 mai 2021, le Président de la Métropole de Lyon, Bruno Bernard, déclare la mise en place d'un nouveau dispositif à destination des jeunes : le Revenu de Solidarité Jeunes (RSJ). Adopté au Conseil de la Métropole du 15 mars 2021, ce dernier vise à apporter une réponse à la précarité des jeunes¹ de la Métropole de Lyon et à « [...] pallier les angles morts de notre système de protection sociale. » Doté d'un budget de 10 millions d'euros par an, les nouveaux élus écologistes locaux souhaitent aider 5000 jeunes d'ici la fin de la mandature.

« Face au refus du Gouvernement d'instaurer un RSA jeunes au niveau national » (Bruno Bernard, 2021), le dispositif a été conçu et se déploie à l'échelle locale de la Métropole de Lyon en vertu des compétences qui lui sont attribuées. Créée en 2015 par la loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014, la Métropole de Lyon est une collectivité territoriale à statut unique, composée de 59 communes. Issue de la fusion entre le département du Rhône et la communauté urbaine de Lyon, la Métropole de Lyon cumule désormais les compétences des deux anciennes collectivités locales ainsi que celles prévues par la loi. En héritant des compétences du département, elle devient compétente en matière sociale, plus particulièrement sur le volet insertion et emploi. C'est dans ce cadre qu'a pu se développer l'expérimentation du Revenu de Solidarité Jeunes. À destination des jeunes âgés entre 18 et 24 ans révolus, ce dispositif métropolitain se compose de deux volets principaux. Le premier volet correspond à une aide financière dont le montant varie entre 300 et 400 euros, selon les ressources du jeune ou de celles de ses parents. Le second volet correspond à un parcours d'accompagnement composé d'actions proposées au jeune par les structures partenaires² en fonction de ses problématiques. Entre ses 18 et 24 ans, le jeune bénéficiaire peut se voir octroyer cette allocation, de manière continue ou discontinue³, sur une durée maximale de 24 mois. En plus de l'âge et du montant des ressources dont dispose le jeune, d'autres critères ont été posés pour juger de son éligibilité.

¹ Les débats autour de la catégorie « jeunes » étant multiples, nous prenons parti de qualifier de jeunes ceux âgés entre 18 et 24 ans révolus (critère d'âge du RSJ).

² Une partie des actions d'accompagnement proposée dans le cadre du RSJ se trouve dans ce que nous appellerons le « guide des actions d'insertion ».

³ Cette possibilité de mobiliser de manière ponctuelle, sur des durées courtes, l'aide financière est appelée « le droit de tirage ».

Le bénéficiaire doit par exemple être sorti du système éducatif. Nous reviendrons plus amplement sur certains de ces critères ainsi que sur la manière dont ont été posés les critères d'éligibilité ainsi que sur les acteurs qui les ont mis en place.

Pour que le dispositif puisse être opérationnalisé, diverses parties prenantes ont été invitées à participer à la conception et au déploiement du dispositif. De fait, l'écosystème autour du RSJ est large : il regroupe des élus locaux, les conseillers et les chargés de mission au cabinet du Président, des agents de la Métropole de Lyon, des structures partenaires, un cabinet d'évaluation, les bénéficiaires, etc. Pour donner davantage de lisibilité à ces propos, nous proposons un sociogramme des différentes parties prenantes en annexe (cf. annexe n°1).

Dans le cadre de ce mémoire, nous nous focaliserons essentiellement sur trois parties prenantes qui occupent un rôle différencié au sein du dispositif. Ces rôles peuvent être distingués en trois catégories : politique, technique et opérationnelle. En effet, les élus locaux ainsi que le cabinet du Président vont d'abord définir les orientations politiques du dispositif (étape politique). Ce sont ensuite les agents de la Métropole qui sont chargés de traduire les aspirations politiques de l'exécutif en un dispositif concret (étape technique) pour que ce dernier soit opérationnalisé sur le terrain grâce aux structures associatives métropolitaines (étape d'opérationnalisation)⁴. En particulier, c'est la Direction Insertion et Emploi (DIE) qui pilote ce dispositif et joue le rôle d'intermédiaire entre les élus de la Métropole et les structures du territoire. L'équipe se compose de deux chargées de mission et de deux gestionnaires qui instruisent les dossiers de RSJ. Le directeur ainsi que le directeur adjoint de la DIE supervisent et font le lien entre l'équipe et les élus locaux. Enfin, d'un point de vue opérationnel, plusieurs structures du terrain permettent la mise en œuvre effective du dispositif RSJ. Ces dernières jouent alors le rôle d'intermédiaire entre les bénéficiaires du RSJ et la Métropole de Lyon. Ces structures peuvent être classées en trois catégories. La première, à laquelle nous nous référons le plus dans ce travail de recherche est celle regroupant les *structures instructrices*. Ces dernières sont mandatées par la Métropole de Lyon pour instruire les dossiers des jeunes éligibles au RSJ et sont au nombre de seize, soit dix missions locales et six associations spécialisées dans des champs différents. Au sein de ces structures, nous parlerons des missions locales qui sont des associations, délégataires de l'État, proposant un accompagnement global aux jeunes non-

⁴ Au début de la partie 2 (p. 35), vous trouverez un schéma explicatif du rôle de chaque partie prenante dans le RSJ.

scolarisés âgés de 16 à 25 ans. L'accompagnement global sous-entend l'intervention des conseillers en insertion professionnelle (CIP) sur différentes thématiques, telles que le logement, la mobilité ou encore la santé. A contrario, les six associations spécialisées agissent soit sur une thématique particulière, à l'instar du logement, soit sur un public particulier, tel que les personnes sans-abri. La deuxième se compose des *structures prescriptrices* ; ce sont les structures qui orientent les jeunes éligibles au RSJ vers les structures instructrices. Enfin, la dernière catégorie concerne les *structures opératrices*. Il s'agit de structures financées dans le cadre d'un appel à projet lancé en 2021 qui mettent en œuvre des actions d'accompagnement pouvant être mobilisées par les jeunes bénéficiaires du RSJ.

Réaliser mon stage de fin d'études au sein de la Métropole de Lyon, et plus particulièrement au sein de la DIE, m'a permis de suivre de près le déploiement de ce dispositif. En effet, ma principale mission était de contribuer au déploiement du RSJ. Cette mission s'articulait autour de trois volets principaux : la réalisation d'un plan d'action pour flécher des structures qui pourraient être intéressées par l'existence du dispositif ; le suivi des actions à destination des jeunes (le guide des actions d'insertion) ; la participation à l'organisation d'événements. Dans le cadre de mes missions, j'ai également participé à diverses réunions, notamment avec des personnes travaillant au sein des structures instructrices. Contrairement à mes idées reçues sur la mise en place d'une politique publique, j'ai rapidement été surprise par l'importance accordée par les agents de la Métropole de Lyon aux retours de terrain. Ces retours permettent de faire remonter les difficultés rencontrées et d'identifier des pistes d'amélioration du dispositif. Ces premières observations ont ainsi orienté ce thème de mémoire sur les relations partenariales dans le cadre du déploiement d'un dispositif à l'échelle locale. Pour approfondir mon travail, j'ai mené des entretiens exploratoires avec les membres de l'équipe interne afin d'identifier les freins au déploiement du dispositif. Lors de ces entretiens semi-directifs menés avec les deux chargés de mission et le directeur adjoint de la DIE, nous avons abordé la place des parties prenantes dans la conception du RSJ. Dans la même lignée que les réunions, j'ai pu voir que la place des retours de terrain ne se résume pas seulement à la phase du déploiement mais également à la phase de conception du dispositif. C'est en ce sens que la notion de « co-construction » entre la Métropole et les structures instructrices m'a paru intéressante pour qualifier le dispositif RSJ.

Largement diffusée dans les travaux universitaires et dans la sphère politique et institutionnelle, la notion de « co-construction » demeure une notion floue et polysémique. En effet, il n'existe

pas de consensus autour de ce terme si bien qu'aucune définition stabilisée n'est posée aujourd'hui. Selon la discipline mobilisée, telles les sciences du langage ou les sciences de l'éducation, la co-construction renvoie à des situations différentes. Dans le cadre de ce mémoire, nous mobiliserons largement les champs disciplinaires de la sociologie et des sciences politiques pour éclairer la notion de co-construction, en opérant cependant un détour par la psychologie sociale et en nous appuyant plus loin sur l'économie de la proximité. En effet, l'une des premières définitions fut proposée en 1986 par le psychologue Rodolphe Ghiglione. Il indique que la co-construction « [...] sert à mettre en valeur l'implication d'une pluralité d'acteurs dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet ou d'une action. » (Ghiglione, 1986). Cette première définition s'apparente à celle proposée plus récemment, en 2013, par la sociologue française Madeleine Akrich dans le *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*. Elle définit ainsi la co-construction par « [...] l'existence d'une pluralité d'acteurs impliqués dans la production d'une politique, d'un projet, d'une catégorie, d'un dispositif technique ou de connaissances. » (Akrich, 2013, p. 1). De fait, à partir de ces deux définitions, la co-construction se comprend comme l'implication de diverses parties prenantes aussi bien dans la phase d'élaboration que de mise en place d'un projet. Dans la même lignée, la définition proposée par le sociologue français Michel Foudriat apporte un éclairage supplémentaire. L'auteur met l'accent sur le caractère processuel de la co-construction. Dès lors, il met en avant un aspect important de la co-construction, celui de la confrontation des points de vue des différentes parties prenantes et de leur capacité à s'accorder sur une définition commune (Foudriat, 2019). Plus particulièrement, il expose les différentes dimensions contenues dans la définition de la co-construction. Dans le cadre de ce mémoire, nous exposerons trois dimensions que sont **la participation**, **l'innovation-crédation** et **le compromis et l'accord**. La première dimension, celle de **la participation**, suppose, dans le processus de co-construction, la participation de plusieurs acteurs. Dans la deuxième, celle de **l'innovation-crédation**, une importance est accordée à l'émergence et à l'implantation de nouvelles idées à partir d'interactions. Nous verrons ainsi comment les divers échanges ont permis la modification du dispositif au fur et à mesure du temps. Enfin, la dernière, celle du **compromis et de l'accord**, attache une importance particulière aux jeux de pouvoirs. En effet, comme le souligne Michel Foudriat, la co-construction comporte une « dimension volontaire » dans la mesure où les diverses parties prenantes s'engagent volontairement dans le processus de co-construction. Cet engagement résulte de l'existence d'intérêts propres à chaque acteur, mais également d'intérêts partagés. Il s'agira ainsi d'étudier les différents intérêts mais également de voir comment les individus arrivent à faire valoir leurs intérêts et à les concilier avec ceux des

diverses parties prenantes par le *compromis*. De fait, il sera intéressant de voir que la manière dont chacun fait valoir ses intérêts dépend de plusieurs facteurs. De même, nous montrerons que la possibilité de déboucher sur un *compromis* dépend également de plusieurs facteurs. Les travaux de la chercheuse et maître de conférences en sciences économiques Isabelle Leroux (2004, 2006) sur la gouvernance territoriale, nous permettront d'étudier les jeux de pouvoirs et de négociation présents dans le processus de co-construction du dispositif.

Cette dernière dimension est primordiale dans la mesure où elle permet de dénaturiser la co-construction et ainsi de voir qu'elle ne va pas de soi. Dans le cadre du RSJ, elle est rendue possible par l'existence de motivations personnelles et partagées mais également par le caractère souple et expérimental du dispositif, lui offrant des possibilités d'ajustements. Il est également intéressant de souligner que cette co-construction est favorisée par l'échelle de conception et déploiement, celui de la Métropole de Lyon. Ce faisant, il existe une proximité géographique entre les diverses parties prenantes, facilitant ainsi les échanges et la création d'instances partenariales. Cette proximité n'est pas sans effet sur les relations partenariales puisqu'elle est génératrice de confiance, ce qui, nous verrons, constitue un élément clé dans le déploiement du dispositif. Pour traiter cette dimension, nous nous référerons au courant de la socio-économie de proximité, et plus particulièrement aux travaux de Michel Grossetti et Olivier Bouba-Olga (2008).

Il est intéressant de noter qu'à côté de ce choix de cadrage théorique, il existe d'autres conceptions de la notion de « co-construction ». En particulier, Yves Vaillancourt s'attèle à distinguer la « co-construction » d'autres notions proches à l'instar de la participation ou de la co-production. Si pour Laurent Fraisse, la co-construction n'implique pas nécessairement une co-décision de la politique publique, Yves Vaillancourt associe fortement les deux notions. Cette association lui permet ainsi de distinguer la « co-construction » de la « co-production ». Si l'objectif du mémoire n'est pas de questionner le sens donné à chaque terme, il sera intéressant d'utiliser sa grille d'analyse pour discuter de la tension entre « la co-production » et la « co-construction » dans le cadre du RSJ (cf. partie 3).

Les spécificités des relations partenariales induites dans le cadre du RSJ seront ainsi identifiées et analysées à partir de plusieurs ressources. Nous nous appuierons sur des documents internes (documents de présentation du RSJ, des études sur le public éligible élaborées par Nova 7, etc.) mais également externes (des communiqués de presse, des extraits du registre des délibérations

du Conseil de la Métropole, etc.). Ce travail sera également nourri par des observations participantes et d'échanges informels en interne, au sein de la Métropole de Lyon, comme en externe, avec des membres de structures instructrices. Ce travail s'appuiera également sur sept entretiens enregistrés et retranscrits avec des personnes travaillant dans les structures instructrices (cf. annexe n°4). Pour saisir au mieux la place de chaque acteur, les entretiens ont été réalisés avec des personnes occupant des postes divers au sein des structures instructrices, à l'instar des directeurs de structures, des coordonnateurs du RSJ⁵ et des instructeurs du RSJ. Au sein de la Métropole de Lyon, sept entretiens ont également été effectués avec les deux gestionnaires, les deux chargées de mission, le directeur et le directeur adjoint de la DIE, ainsi que le conseiller social Solidarités du cabinet du Président. Ces différents matériaux m'ont permis de saisir le poids des différentes parties prenantes dans ce dispositif et m'ont ainsi amené à m'interroger sur les problématiques suivantes :

Dans quelle mesure le Revenu Solidarité Jeunes résulte-t-il d'une co-construction entre les agents de la Métropole de Lyon et les structures instructrices ? Quels sont les effets de cette co-construction sur les relations partenariales ?

La première partie présentera les relations d'interdépendance existant entre les agents de la Métropole de Lyon et les structures instructrices, expliquant la nécessité de co-construire. Tout d'abord, nous montrerons que trois facteurs principaux expliquent la possibilité de co-construire (1). Ces trois facteurs sont le caractère expérimental du dispositif (1.2), le cadre juridique souple dans lequel s'inscrit le dispositif (1.2) et son échelle de déploiement, à savoir l'échelle métropolitaine (1.3). Ensuite, il sera intéressant de s'attarder sur les intérêts propres et mutuels des deux acteurs (2). En effet, réunir les facteurs déterminants n'est pas une condition suffisante pour expliquer la co-construction. D'une part, co-construire avec les structures instructrices permet à la Métropole de Lyon d'opérationnaliser une volonté politique (2.1). D'autre part, participer à la construction et au déploiement du dispositif est un moyen pour les structures instructrices d'élargir leur offre de services à destination des jeunes (2.2). Enfin, la co-construction permet aux deux acteurs de faire valoir leur place légitime dans les politiques de jeunesse (2.3).

⁵ Les coordonnateurs du RSJ sont chargés de la coordination des différents instructeurs du RSJ au sein de leur structure.

La deuxième partie sera consacrée à l'étude du cadre partenarial établi dans le cadre du RSJ ainsi que ses effets sur les relations partenariales. Dans un premier temps, nous nous consacrerons aux instances partenariales comme lieu de co-construction du RSJ (1). Après avoir détaillé la phase de conception, comme première étape de la co-construction, (1.1) nous présenterons les instances partenariales comme un lieu de négociation des intérêts et d'évolution du dispositif (1.2). Dans un second temps, il conviendra d'étudier les effets de la co-construction, permis par le cadre partenarial instauré, sur les deux acteurs (2). Nous verrons que cette co-construction impulse la création d'un cadre favorable à la mobilisation des parties prenantes (2.1), à la mise en place d'un réseau partenarial autour du RSJ (2.2) et contribue également à créer un nouveau référentiel de construction des politiques publiques : la co-construction (2.3).

La dernière partie questionnera les limites de la co-construction du dispositif et le choix de ce terme pour qualifier la conception et le déploiement du RSJ. Dans un premier temps, nous présenterons les freins identifiés à la co-construction du dispositif (1). En effet, la co-construction est rendue difficile par l'existence de pratiques de travail différentes entre la Métropole de Lyon et certaines structures instructrices (1.1), des conceptions différenciées, dans certains cas, des politiques de jeunesse (1.2) mais également par un manque de ressources des deux parties prenantes (1.3). Ce dernier point vise à montrer que la co-construction représente, pour certains acteurs, un processus énergivore et chronophage. Pour terminer cette première partie, nous montrerons que les rapports inégalitaires entre les structures instructrices limitent l'application du principe de co-construction (1.4). Enfin, nous conclurons ce mémoire en questionnant la pertinence du terme de « co-construction » pour qualifier le RSJ au regard d'autres notions (2). Pour ce faire, après avoir présenté un autre cadre théorique, fondé sur les travaux d'Yves Vaillancourt et Laurent Fraisse (2.1), nous montrerons que la création du dispositif n'émane pas d'une demande du terrain mais d'une initiative politique (2.2). Nous montrerons que le terme de « co-construction » n'est pas adapté pour décrire certaines situations dans le déploiement du dispositif (2.3). Cette dernière sous-partie nous permettra ainsi de conclure sur les perspectives de co-construction dans le cadre du RSJ.

Partie 1 : Pourquoi co-construire : de l'expérimentation locale aux effets d'interdépendance

Dans cette première partie, nous présenterons les facteurs déterminants de la co-construction du dispositif RSJ (1). Bien qu'ils soient nécessaires, ils ne sont pas suffisants pour impulser une co-construction. Ainsi, dans un second temps, il sera intéressant de mettre en lumière les intérêts propres et mutuels des parties prenantes permettant d'expliquer le passage à la co-construction (2).

1. Facteurs déterminants de la co-construction d'une politique publique locale

En 2019, Michel Foudriat qualifie la co-construction comme une démarche visant à concilier les intérêts entre les différents acteurs, afin que ces derniers puissent parvenir à un *compromis* (Foudriat, 2019). Dans ce contexte, une importance est accordée aux facteurs qui favorisent l'émergence et la construction d'un *compromis* entre les acteurs. Ces facteurs vont permettre de définir les contours d'un projet et les caractéristiques de sa mise en œuvre. Dans le cadre du RSJ, ces facteurs facilitateurs sont au nombre de trois : la dimension novatrice du dispositif (1.1), le cadre juridique souple de l'expérimentation du RSJ (1.2) et son échelle de conception et déploiement, soit l'échelle locale (1.3).

1.1. Un dispositif innovant en rupture avec les politiques de jeunesse d'insertion

1.1.1. Émergence et définition de la « politique de jeunesse »

Largement diffusé dans les champs politiques et associatifs, le terme « politique de jeunesse » est une notion floue qui englobe des situations très disparates. Pour mieux définir cette notion, il convient d'abord d'effectuer un retraceur historique.

Depuis le XIX^{ème} siècle, les dispositifs et les mesures d'accompagnement des politiques de jeunesse ont fortement évolué. Pour saisir au mieux ces changements, la sociologue française Patricia Loncle propose d'étudier ces évolutions à l'aune des modifications juridiques et du poids de chaque acteur dans ces politiques (Loncle, 2012). Ainsi, entre 1936 à 1982, et plus particulièrement à partir de 1945 avec l'instauration de l'État-Providence, l'État français

occupait une place centrale des politiques de jeunesse. Ce dernier était chargé de fixer les grandes orientations nationales et les réglementations en matière de politiques de jeunesse ; c'est en ce sens qu'il convient de parler d'une administration républicaine du territoire. Le milieu des années 1980, marqué par la mise en place des lois de décentralisation, dites lois Defferre de 1982 et 1983, représente un tournant décisif. Ces dernières, visant à réduire la tutelle de l'État sur les collectivités territoriales, ont amoindri son rôle dans la conduite des politiques de jeunesse. En effet, un transfert progressif de compétences, avec des principes de péréquation financière et de liberté, va conduire l'État à déléguer certaines de ses compétences aux collectivités territoriales (régions, départements, communes). La nouvelle répartition des compétences, en matière de politiques de jeunesse, est présentée dans le tableau ci-dessous.

Tableau n°1 : Répartition des compétences en matière de politiques de jeunesse

Échelon territorial	Domaines de compétences
Commune ou EPCI (Établissement public de coopération intercommunale)	<ul style="list-style-type: none"> - Soutien financier à la formation professionnelle vers les publics éloignés de l'emploi et à l'insertion des jeunes sur le marché du travail
Département	<ul style="list-style-type: none"> - Prise en charge des prestations légales d'aides sociale tels que telles que RSA - Gestion du Fonds d'Aide aux Jeunes (FAJ)⁶ - Protection de l'enfance : aide sociale à l'enfance, possibilité de prise en charge des jeunes majeurs
Région	<ul style="list-style-type: none"> - Construction et gestion des lycées et des établissements d'éducation spéciale - Définition et mise en place de formations professionnelles en direction des jeunes et des adultes en recherche d'emploi - Définition de la politique de formation des travailleurs sociaux et d'insertion des jeunes
État	<ul style="list-style-type: none"> - Construction et fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur (cofinancements locaux) - Définition et conduite de la politique de l'emploi - Prise en charge facultative pour les mineurs en danger et les jeunes majeurs

⁶ Le Fonds d'Aide aux Jeunes (FAJ) est un dispositif social visant à favoriser l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté. Il s'agit d'aides financières ponctuelles et d'actions d'accompagnement. Depuis 2015, la Métropole est compétente pour mettre en œuvre le FAJ sur le territoire. Pour obtenir cette aide le jeune doit s'adresser aux structures du terrain spécialisées dans l'accompagnement des jeunes (mission locale, MDM, etc.). Pour plus d'informations, cf. annexe n°2.

Cette délégation permet aux collectivités territoriales de concevoir des politiques locales au plus proche des besoins des habitants, en fonction des spécificités économiques, politiques et culturelles de chaque territoire. Cette délégation a ainsi permis à la Métropole de Lyon de devenir compétente en matière d'action sociale, compétence nécessaire pour mettre en place le RSJ. Cependant, si le début des années 1980 marque un tournant majeur pour l'État, il convient de noter qu'il dispose encore d'un pouvoir juridique et institutionnel important en matière de politique de jeunesse puisqu'il promulgue les lois nationales. Ce pouvoir est également renforcé par l'ordonnance du 26 mars 1982 qui acte l'existence des missions locales. Ces dernières assurent une mission de service public de proximité en proposant aux jeunes des dispositifs conçus par l'État et les collectivités territoriales. Ce faisant, l'État occupe toujours une place importante au sein de chaque territoire. Ces différentes évolutions juridiques et institutionnelles, témoins du changement de paradigme, ont ainsi conduit à une multiplication des interventions publiques à destination des jeunes entre les années 1975 et 2000. À titre d'exemple, si en 1975, la proportion de jeunes âgés entre 16 et 25 ans relevant d'une intervention publique s'élevait à 25%, en 2000 elle est de 75% (Labadie, 2007). Pour clarifier ce retraceur historique, un tableau récapitulatif des dates est proposé dans le tableau suivant (cf. tableau n°2). Ce dernier reprenant les éléments cités précédemment sera complété par la présentation des dates clés suivant les années 2000.

Tableau n°2 : Dates clés des politiques de jeunesse

Date	Événement
1974	Instauration du Contrat Jeune Majeur (CJM) face à l'abaissement de la majorité à 18 ans (des milliers de mineurs devenus majeurs se sont retrouvés sans prise en charge).
Ordonnance du 26 mars 1982	Création des missions locales et des Permanences d'accueil d'information et d'orientation (PAIO).
1982-1983	Lois de décentralisation : transfert de compétences de l'État aux collectivités locales.
1989	Création du Fonds d'Aide aux Jeunes (FAJ) pour faire face à la non-éligibilité des moins de 25 ans au revenu minimum d'insertion (RMI).
25 avril 1996	Lancement des programmes régionaux pour l'emploi des jeunes pour une mise en place régionale de dispositifs favorisant l'accès à l'emploi pour les jeunes.

1997-2000	Création des écoles de la deuxième chance (E2C). Elles s'adressent à des jeunes âgés de moins de 26 ans sans diplôme ni qualification professionnelle pour les aider à construire leur projet d'insertion sociale et professionnelle.
2005	Création des établissements pour l'insertion dans l'emploi (Épide) pour les jeunes peu ou pas qualifiés rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle.
1er décembre 2008	Création du Fonds d'appui aux expérimentations à destination des jeunes pour financer et conduire des expérimentations afin de favoriser l'insertion socio-professionnelle des jeunes (16-25 ans).
Juin 2009	Lancement du Revenu de Solidarité Active (RSA) pour les personnes âgées de 25 ans et plus.
Juillet 2009	Publication du Livre vert « Reconnaître la valeur de la jeunesse » qui se compose de 57 propositions pour une refonte des politiques de jeunesse. Le Livre a été élaboré par la commission sur la politique de la jeunesse, présidée par Martin Hirsch (Haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté et à la jeunesse).
Septembre 2010	Extension du RSA pour les jeunes âgés de moins de 25 ans sous conditions (par exemple pour les parents isolés avec un enfant né ou à naître).
Février 2013	Mise en place du Plan priorité jeunesse : 47 mesures prises à destination des jeunes sur différents champs (santé, logement, etc.). Création de la Garantie Jeunes.
2016	Création du Conseil d'orientation des politiques de jeunesse (COJ). Le COJ est chargé de la coordination et de l'évaluation des politiques pour les jeunes âgés entre 16 et 30 ans. Création du Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA).
Novembre 2020	Lancement du plan « 1 jeune, 1 solution » en lien avec les entreprises, les territoires et les partenaires sociaux. Il s'agit d'un ensemble de mesures pour aider les jeunes sur le plan professionnel, en particulier à trouver un emploi.
1er mars 2022	Création du Contrat d'Engagement Jeune (CEJ) remplaçant la Garantie Jeunes.

Malgré la clarification des rôles des différentes entités dans le champ des politiques de jeunesse, il n'existe aujourd'hui aucun consensus sur une définition de ces dernières. Dans ce cadre, Jordan Parisse, chargé d'études et de recherche à l'Institut National de la Jeunesse et de l'Éducation Populaire (INJEP) propose trois approches pour définir cette notion⁷ (2020). Le RSJ semble s'inscrire dans l'approche qu'il qualifie de « transversale » regroupant les différentes actions à destination des jeunes. Dans cette approche, la politique de jeunesse se définit par son caractère intersectoriel. Promue par le cadre européen, cette politique transversale vise à « [...] prendre en compte les besoins des jeunes dans la conception et la mise en œuvre de différentes politiques publiques sectorielles. » (Abadie, 2019, p. 9). Elle se définit majoritairement par le décloisonnement des offres de services et des politiques publiques à destination des jeunes. Aussi qualifiée d'approche « intégrée » (Abadie, 2019), cette définition de la politique de jeunesse suppose une coopération, aux différentes échelles territoriales, entre les acteurs des secteurs d'action publique (éducation, insertion, sport, etc.) et d'autres acteurs, en particulier les institutions publiques. Il s'agit pour ces derniers, de mettre en commun leurs diverses ressources (humaines, matérielles, etc.) pour favoriser l'émergence et le déploiement des actions en direction d'un public cible. Ainsi, la jeunesse est « [...] appréhendée au niveau d'un territoire sous toutes ses dimensions, celles de l'éducation, de la prévention de la délinquance, de la culture, de la santé, etc. » (Labadie, 2007, p. 39). Le dispositif RSJ s'inscrit dans cette approche « intégrée » puisque le dispositif résulte d'une coopération entre différents acteurs, qu'il s'agisse d'acteurs associatifs œuvrant dans des domaines différents (missions locales, associations spécialisées), d'acteurs institutionnels (la Métropole de Lyon) ou encore d'autres structures qui ont des statuts parapublics, telles que Pôle Emploi. De plus, le caractère intersectoriel du dispositif est également observable par l'existence d'une diversité d'actions proposées aux jeunes dans le cadre du RSJ. Le guide des actions d'insertion rédigé dans le cadre du RSJ recouvre des thématiques différentes à l'instar de l'accès aux soins ou l'accès aux droits sociaux. Ainsi, si le RSJ s'inscrit bien dans l'approche « intégrée », il convient désormais de s'interroger sur sa catégorie d'appartenance des politiques de jeunesse.

⁷ Les trois approches proposées par Jordan Parisse sont : les politiques de jeunesse comme secteur spécifique d'action publique et parapublique (1), les politiques jeunesse comme l'ensemble des politiques en direction des jeunes (2) ainsi que l'approche transversale (3). Pour plus d'informations, vous pouvez vous référer à son article dont la référence se trouve dans la bibliographie.

1.1.2. Le RSJ : un dispositif traditionnel d'insertion ?

En 2019, Jordan Parisse cartographie les différentes politiques de jeunesse existantes au sein de l'approche « intégrée ». Il les classe en cinq catégories : les politiques éducatives, les politiques de citoyenneté, les politiques de prévention sanitaire et les politiques socioculturelle et sportive, et enfin les politiques d'insertion et d'information (Parisse, 2019). Ces dernières renvoient à la multitude de dispositifs d'insertion à destination des jeunes déployés depuis le début des années 1980. Ces dispositifs sont portés par plusieurs acteurs notamment les missions locales. Si l'on s'en tient aux dispositifs portés par les missions locales, il existe actuellement une multitude de dispositifs à l'instar du CEJ ou encore le PACEA. Le tableau proposé à l'annexe n°2 récapitule certains de ces dispositifs. Dans ces derniers, le jeune s'intègre dans un parcours d'accompagnement qui a généralement pour finalité l'emploi ou la formation.

Si à première vue le RSJ s'inscrit dans ces politiques d'insertion, puisque le dispositif est porté par la Direction Insertion et Emploi, certaines caractéristiques du dispositif montrent que, dans une certaine mesure, il diffère des dispositifs traditionnels d'insertion conçus par l'État. D'une part, l'une des premières ruptures se comprend dans la philosophie du RSJ. En effet, comme le souligne le directeur adjoint de la DIE, le dispositif « [...] a vraiment vocation à être un filet de sécurité sans trop de contrepartie » (Entretien Xavier) contrairement aux dispositifs étatiques portés par les missions locales puisque « [...] leur dimension c'est emploi et dynamisme des parcours à fond. » (Entretien Xavier). De fait, le directeur adjoint souligne cette rupture en précisant qu'« [...] on est vraiment dans un débat qui est très idéologique. » (Entretien Xavier). Cette différence de philosophie se comprend notamment par la souplesse du dispositif à l'égard des jeunes. Ainsi, si l'on se réfère au tableau de l'annexe n°2, nous pouvons voir que lors des six premiers mois d'accompagnement, la contrepartie pour percevoir l'allocation RSJ est faible⁸. Pour toucher les jeunes marginalisés, les agents de la Métropole font alors preuve de souplesse par rapport à l'implication du jeune dans un parcours d'accompagnement. À cet égard, le conseiller social Solidarités du cabinet du Président de la Métropole indique : « Pour moi les deux innovations, c'est la non-contrepartie au début et le droit de tirage qui permet des allers-retours. » (Entretien Alexandre). Cette notion de contrepartie se retrouve également dans les dispositifs étatiques à l'instar du CEJ, anciennement connue sous le nom de Garantie Jeunes. Dans ces dispositifs le jeune doit justifier des heures de mobilisation pour pouvoir bénéficier

⁸ Par faible contrepartie nous faisons référence au fait que les agents de la Métropole font preuve de souplesse envers les jeunes lors des six premiers mois d'accompagnement. Ainsi, si le jeune est en grande marginalité, les agents n'attendent pas de lui qu'il s'investisse dans un parcours d'accompagnement immédiatement (cf. 2.2.2 de la partie I).

de l'allocation financière. Ainsi, lors d'un entretien avec la coordonnatrice du RSJ au sein de la mission locale n°2, cette dernière affirme qu'« *Il y a quand même beaucoup plus de souplesse qu'avec les dispositifs d'État.* » (Entretien Sylvie). Quant au droit de tirage, il permet au jeune de mobiliser l'allocation sur une durée maximale de 24 mois de façon continue ou discontinue.

D'autre part, l'opérationnalisation du dispositif par plusieurs acteurs (missions locales et associations spécialisées) marque une autre rupture avec les dispositifs étatiques. Ainsi, comme l'explique Xavier, le directeur adjoint de la DIE : « *[...] c'était vraiment la particularité du RSJ par rapport aux dispositifs nationaux, c'est de se dire on n'est pas qu'avec un acteur unique, un acteur service public de l'emploi, on est sur des nouveaux acteurs.* » (Entretien Xavier). Cette seconde caractéristique permet également de saisir la dimension co-construite du dispositif puisqu'à côté de la Métropole de Lyon, une pluralité d'acteurs du terrain prend part à l'élaboration et la mise en œuvre du RSJ (Ghiglione, 1986). Ces deux caractéristiques illustrent ainsi le caractère novateur du dispositif par rapport aux politiques d'insertion traditionnelles. Il peut également être qualifié de dispositif innovant dans la mesure où aucun dispositif comme le RSJ n'a été mis en place par et pour le territoire de la Métropole de Lyon. S'agissant d'un nouveau dispositif, la Métropole de Lyon est invitée à construire le dispositif au fur et à mesure du temps. C'est en ce sens qu'il s'agira d'explicitier une deuxième dimension du dispositif, celle de l'expérimentation.

1.2. L'expérimentation du RSJ : un cadre juridique souple

En vertu des compétences qui lui sont octroyées par les lois de décentralisation, la Métropole de Lyon est compétente pour « *[...] mettre en œuvre tout aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité, au développement social, à l'accueil des jeunes enfants et à l'autonomie des personnes.* » (Article L3211-1 du Code général des collectivités territoriales). À l'appui de cet article, mais également de l'article L3611-2 qui autorise la Métropole de Lyon à élaborer et conduire un projet d'aménagement et de développement social, la collectivité territoriale a pu mettre en œuvre le dispositif RSJ au titre « d'aide exceptionnelle ». S'il ne s'agit pas d'une expérimentation au sens strict de la loi, le RSJ présente toutefois des similitudes avec les modèles de dispositifs expérimentaux. À cet égard, deux modèles de l'expérimentation peuvent être définis (Hbila, Bier, 2012). Le premier dit procédural s'inscrit dans les sciences expérimentales du XIX^{ème} siècle et vise à généraliser un projet après l'avoir testé sur un territoire défini. C'est dans ce modèle que le RSA, généralisé

en 2008, s'inscrit. Le second s'inscrit plutôt dans une logique de développement territorial. Il s'agit de cheminer avec les acteurs dans un environnement précis pour construire un projet de territoire (Hbila, Bier, 2012). Cette seconde approche accorde une place importante aux différents acteurs, qu'il s'agisse d'acteurs institutionnels que des structures du terrain. Le RSJ, construit à l'échelle locale par et pour la Métropole de Lyon, s'inscrit dans cette approche. De plus, l'évaluation du dispositif par un cabinet extérieur confirme que le RSJ s'inscrit dans une démarche expérimentale. Expérimenter permet d'évaluer un projet qui n'a jamais été mis en place auparavant pour questionner la pertinence de sa généralisation (Allègre, 2012). Cet aspect se recoupe avec l'ambition du RSJ puisque le dispositif a pour vocation de montrer l'intérêt d'étendre nationalement le RSA aux jeunes de moins de 25 ans.

La dimension expérimentale résulte également d'une volonté politique. En effet, comme le souligne le directeur de la DIE « *C'est un dispositif qui a été conçu comme évolutif.* » (Entretien Frédéric). Pour que le dispositif puisse évoluer au fur et à mesure du temps en fonction des différentes situations rencontrées, un cadre juridique souple a été pensé. Ainsi, le RSJ est encadré par trois documents juridiques. Le premier est celui de la délibération votée en conseil de Métropole en mars 2021. Elle ne concerne que des choix politiques puisqu'elle pose les grands principes du dispositif tels que les critères d'éligibilité ou le montant de l'allocation. Le deuxième est le règlement d'application. Ce dernier détaille plus précisément les différents critères d'éligibilité. Enfin, le dernier est le guide technique. Il correspond à la traduction technique du règlement d'application. Ce dernier « *[...] interprète complètement ce qui est dans le règlement d'application. Ça nous permet de dire qu'il y a un certain nombre de critère qu'on est capable de faire sauter sans délibérer.* » (Entretien Xavier). De fait, s'il ne s'agit pas de choix politiques, les agents de la Métropole peuvent modifier le guide technique sans vote des élus. Ce pouvoir d'interprétation des textes par les agents de la Métropole de Lyon est un pouvoir discrétionnaire dont les agents publics bénéficient qui en fait des véritables *policy-makers* (Lipsky, 1980). Cette approche *bottom-up* des politiques publiques vise à montrer que les « bureaucrates de rue », soit les agents se trouvant à l'interface entre les bénéficiaires et l'échelle politique, telles que les enseignants, ne sont pas simples exécutants mais contribuent également à façonner les politiques publiques. Ces agents disposent d'une certaine autonomie et de marges de manœuvre au sein de l'administration. Cette autonomie se caractérise par le pouvoir discrétionnaire dont ils disposent, tel que le pouvoir de contrôle de l'information ou celui d'interprétation des textes. En effet, si le travail des agents de la Métropole reste soumis à un cadre réglementaire, ils jouissent tout de même d'une autonomie relative (Lipsky, 1980).

Ce pouvoir discrétionnaire, favorisé par un cadre juridique souple, laisse ainsi des marges de manœuvre aux agents de la Métropole qui peuvent interpréter la délibération et « [...] *faire des choses adaptées aux besoins.* » (Entretien Frédéric). Ainsi, ce cadre juridique souple, pensé dans le cadre expérimental du RSJ, est alors un facteur déterminant de la co-construction puisque les volontés de modification et d'évolution du dispositif peuvent rapidement être intégrées.

1.3. Un dispositif pensé et déployé à l'échelle locale

Le dernier facteur favorisant la co-construction est celle de l'échelle de conception et de déploiement du dispositif : l'échelle locale. En effet, contrairement à une politique descendante, pensée par l'État et appliquée sur les différents territoires, le RSJ est un dispositif pensé par et pour la Métropole de Lyon. Cette rupture avec les dispositifs étatiques présente deux effets. D'une part, elle permet de concevoir un dispositif qui permet de répondre aux besoins et réalités du territoire. En particulier, lors de la phase de conception et de mise en œuvre, les différents acteurs du territoire ont pu faire part de leurs idées et remonter les problématiques qui concernent les publics qu'ils accompagnent (cf. partie 2). D'autre part, cette échelle locale favorise la proximité géographique entre les agents de la Métropole de Lyon et les structures instructrices. Cette proximité géographique permet de créer des liens de proximité. Ces derniers sont rendus possibles par l'existence de rencontres physiques lors des instances partenariales ou à distance par échanges de mail, par visio-conférence et par téléphone. Il existe également une proximité géographique entre les agents de la Métropole : « *C'est quand même bien organisé je trouve. Après le fait que l'on soit dans le même bureau avec Alix et Éloïse, c'est plutôt pratique et que Sarah ne soit pas très loin [...], elles sont hyper disponibles. Donc dès qu'il y a un truc, et beh on va en parler.* » (Entretien Lynda). Cette unité fonctionnelle du lieu de travail permet aux agents d'échanger rapidement et ainsi faire preuve de réactivité à l'égard des instructeurs.

De fait, cette proximité géographique contribue à créer des relations de confiance entre les différentes parties prenantes (Bouba-Olga, Grossetti, 2008). Ces relations permettent de créer un climat propice à la co-construction, comme le souligne la coordonnatrice du RSJ de mission locale n°2 : « *Ce qui est extrêmement positif c'est le dialogue, la réactivité dans les questions réponses [...]. Là on sait qu'on est dans la proximité, l'échange et le dialogue. Toujours possibilité d'échanger soit par téléphone ou par mail, soit en direct avec les réunions*

régulières. » (Entretien Sylvie). Ce sentiment de réactivité est également partagé par une autre instructrice, « [...] *c'est le fait aussi d'avoir des personnes en face de soi qui sont très réactives.* » (Entretien Marylou). Dans le cadre du RSJ, cette relation de confiance est également renforcée par l'existence de proximités socio-économiques entre les deux acteurs (Bouba-Olga, Grossetti, 2008). En effet, la confiance entre les acteurs, ainsi que la pérennité du projet, ne sauraient se limiter à une proximité spatiale, mais nécessitent une proximité multidimensionnelle. Ces proximités socio-économiques existent sous deux formes : **de ressources** (matérielles et cognitives) et **de coordination** (relationnelle et de médiation).

D'une part, concernant la **proximité socio-économique de ressources**, elle « [...] *peut être fondée sur la similarité (les individus ont des caractéristiques semblables) ou la complémentarité (ils sont complémentaires).* » (Bouba-Olga, Grossetti, 2008, p. 318).

La première, dite **proximité de ressources matérielles**, se définit par les ressources dont disposent les individus (patrimoines, diplômes, formations, etc.). Dans le cadre du RSJ, cette première proximité est fondée sur la similarité et sur la complémentarité. Au niveau des associations spécialisées, une proximité de ressources similaire est notable puisque les salariés sont spécialisés dans l'accompagnement des publics en grande précarité. De la même manière, entre les missions locales, cette similarité existe à deux niveaux. Au niveau de la structure, les conseillers accueillent et accompagnent le même public, soit les jeunes âgés entre 16 et 25 ans en situation d'insertion socio-professionnelle. Au niveau individuel, soit au niveau des instructeurs du RSJ, ces derniers ont généralement la même formation, celle de CIP. De fait, cette similarité au niveau des missions locales leur permet d'entretenir des liens de proximité. Enfin, les agents de la Métropole et les structures instructrices sont à la fois complémentaires et similaires. Par similaire, nous faisons référence au fait qu'une partie des agents de la Métropole ont déjà travaillé dans le secteur associatif, ce qui leur permet de saisir le fonctionnement et les rouages du champ associatif. Ainsi, la coordinatrice du RSJ, Alix, et le directeur adjoint de la DIE, Xavier, ont déjà travaillé en mission locale. De même, la chargée de mission Insertion Jeunesse, Éloïse, a déjà eu des expériences professionnelles dans le secteur associatif. Par complémentaire, nous faisons référence au fait que l'autre partie des agents de la Métropole, en particulier les gestionnaires, n'ont jamais travaillé directement sur le terrain au contact des bénéficiaires.

La seconde, dite **proximité de ressources cognitives**, se caractérise par la similarité ou la complémentarité des valeurs entre les individus. Dans le cadre du RSJ, cette proximité se caractérise par une similarité entre les acteurs dans le partage de valeurs et de normes. En effet,

tous les acteurs, qu'il s'agisse des agents de la Métropole ou des structures de terrain, partagent une même valeur : celles de vouloir aider les jeunes en précarité. Toutefois, il convient de noter que la manière dont les acteurs envisagent d'aider les jeunes peut diverger, notamment concernant la question de la contrepartie pour les jeunes afin de bénéficier de l'aide, ce qui peut représenter un frein à la co-construction (cf. partie 3).

D'autre part, la *proximité socio-économique de coordination* peut être observée à deux niveaux.

La première, dite *proximité de coordination relationnelle*, s'étudie au regard de la position des acteurs dans les réseaux. Dans le cadre du RSJ, cette proximité est surtout perceptible entre les missions locales puisqu'elles forment une unité à part entière et sont reconnues dans leur champ de compétence. Concernant les associations spécialisées, elles sont reconnues par les autres acteurs associatifs œuvrant dans le même champ d'intervention, avec une notoriété plus ou moins importante, en tant que partenaire. Qu'il s'agisse des missions locales ou des associations spécialisées, la Métropole de Lyon est reconnue dans le réseau institutionnel et dans le champ associatif en tant que partenaire et financeur.

Pour la seconde, dite *proximité de coordination de médiation*, nous verrons dans la deuxième partie qu'il existe des processus de négociations des normes et règles permettant la coordination des différents acteurs. Ainsi, l'imbrication entre ces différentes proximités, et leur activation a facilité la co-construction du dispositif RSJ.

Ainsi, nous avons pu voir qu'il existe trois facteurs facilitateurs du processus de la co-construction du RSJ : son caractère novateur, le cadre juridique souple de l'expérimentation du RSJ et son échelle de déploiement. Ces trois caractéristiques permettent de concevoir de manière co-construite un dispositif à l'échelle locale. Ainsi, dans le cadre de ce mémoire de stage, il s'agit de la co-construction d'une nouvelle aide à destination des jeunes (le RSJ), sur un territoire défini (le territoire métropolitain lyonnais), avec une pluralité d'acteurs (les agents de la Métropole et les structures de terrain). Pour des soucis de compréhension, nous proposons en annexe n°3, un tableau récapitulatif des éléments principaux du dispositif. Nous allons désormais détailler la *dimension volontaire* de la co-construction (Foudriat, 2019). Par cette notion nous faisons référence au fait que la co-construction ne va pas de soi mais résulte d'un engagement de la part des acteurs. Cette seconde partie donnera ainsi à voir l'existence d'intérêts des diverses parties à participer au processus de co-construction.

2. La co-construction, résultat de l'interdépendance des parties prenantes du RSJ

Dans cette seconde partie, nous mettrons en avant une notion essentielle qu'est la « *dépendance mutuelle fonctionnelle* » (Leroux, 2006, p. 86). Cette dernière permet d'expliquer qu'à côté de la volonté de collaborer, il existe des intérêts propres que chaque acteur va tenter de défendre tout en garantissant la pérennité de la relation. Ainsi, la coordination des acteurs dans la conception et le déploiement d'un dispositif co-construit n'est pas un phénomène de solidarité spontanée (Leroux, 2004). D'une part, il s'agit pour les agents de la Métropole d'opérationnaliser une demande politique, celle d'un dispositif co-construit qui répond aux besoins du territoire (2.1). D'autre part, il s'agit pour les structures du terrain de bénéficier d'un nouveau dispositif face à un manque constaté (2.2). Enfin, nous verrons que la co-construction représente un levier pour la Métropole de Lyon et les missions locales pour renforcer leur légitimité à agir dans le champ des politiques de jeunesse (2.3).

2.1. Pour la Métropole de Lyon : opérationnaliser une demande politique

Du côté de la Métropole de Lyon, la mise en place d'un processus de co-construction résulte d'une volonté politique, comme le souligne Alix : « *C'était une volonté politique que les acteurs soient associés à la démarche, que le dispositif soit co-construit. L'idée, c'était que ce nouveau dispositif soit en phase avec les besoins du territoire.* » (Entretien Alix). Cette volonté politique s'explique par l'existence d'intérêts propres à la Métropole de Lyon que nous allons détailler.

2.1.1. Une connaissance fine du public cible par les structures instructrices

Pour concevoir et mettre en œuvre son dispositif, les agents de la Métropole ont besoin de travailler avec les structures du terrain puisqu'elles représentent un relais pour toucher le public cible. Plusieurs arguments peuvent être avancés.

D'une part, les structures instructrices, qu'il s'agisse des associations spécialisées ou des missions locales, sont implantées sur le territoire depuis longtemps. Par exemple, le Comité Local pour le Logement Autonome des Jeunes (CLLAJ) Lyon, qui est une association accueillant des personnes âgées entre 18 et 30 ans souhaitant accéder au logement, existe depuis 1990 sur le territoire lyonnais. De la même manière, les missions locales existent depuis près de 40 ans. De fait, ces dernières ont une connaissance approfondie et fine du public présent sur le territoire et bénéficient d'un savoir-faire et d'une expertise dans leur domaine comme le

souligne le directeur de la mission locale n°3 : « *Il y a un vrai savoir-faire, il y a une vraie expérience, il y a une vraie territorialisation, il y a un service public de l'emploi.* » (Entretien Grégory). Les missions locales bénéficient également d'un savoir-faire administratif dans la mesure où les CIP ont pour habitude d'instruire des dossiers pour que les jeunes puissent bénéficier des dispositifs étatiques, comme l'explique une des coordonnatrices du RSJ : « *Des dispositifs, ça fait des années qu'on en passe. On a l'habitude de s'adapter aux objectifs, au profil, à l'éligibilité, la durée, le mécanisme, la méthodologie de mise en place, etc. [...], on a l'habitude de toutes ces procédures. On a tout le temps en tête les mécanismes.* » (Entretien Sylvie). Cet extrait d'entretien n'est pas sans rappeler la procédure structurée du *case management* (Lambelet, 2014). Cette dernière, visant à garantir une « *gestion efficiente des cas* » (Lambelet, 2014, p. 144), se découpe en plusieurs étapes : après avoir identifié les jeunes, le CIP vérifie si le jeune remplit les critères d'éligibilité. Il effectue ensuite une « *évaluation de la situation* » (dans le cas du RSJ cette évaluation correspond à un diagnostic social). Par la suite, le CIP planifie les mesures envisagées en identifiant le dispositif adéquat. Une fois identifié, le CIP le met en œuvre et évalue l'efficacité du dispositif pour le jeune. Dans le RSJ, cette phase d'évaluation correspond au bilan de la situation de jeune fait par le CIP lors de la demande de renouvellement. En ce sens, travailler et co-construire le dispositif avec les missions locales représente ainsi une opportunité pour la Métropole puisque ces dernières maîtrisent déjà les pratiques administratives.

D'autre part, la proximité socio-économique de ressources entre les associations spécialisées et les missions locales, fondée sur la complémentarité, est également un autre atout pour la Métropole de Lyon (Bouba-Olga, Grossetti, 2008). Si les missions locales sont spécialisées dans l'insertion socio-professionnelle, les associations spécialisées œuvrent plutôt dans l'accès aux droits des jeunes en situation de grande précarité comme l'explique l'instructrice de Péniche Accueil⁹ : « *Sachant que nous on a vraiment une spécificité à Péniche Accueil, c'est d'accompagner les jeunes en grande marginalité. Donc on ne va pas du tout travailler l'accès insertion par l'emploi du moins moi ce n'est pas ma porte d'entrée.* » (Entretien Laurence). De fait, les deux structures touchent des typologies de jeunes assez différentes permettant à la Métropole de Lyon de capter un public plus large. Cette complémentarité permet ainsi de mieux

⁹ Péniche Accueil est une association instructrice du RSJ. Il s'agit d'un accueil de jour à destination des personnes en situation de grande exclusion. L'association propose des services de première nécessité et lutte contre le non-recours aux droits sociaux.

saisir le caractère novateur du dispositif et de confirmer son positionnement dans l'approche « intégrée » des politiques de jeunesse (Abadie, 2019).

Enfin, les instructeurs entretiennent des liens sociaux primaires dits liens « *forts* » avec les bénéficiaires du RSJ. (Granovetter, 2000). Ces liens « *forts* », par contraste avec les liens sociaux secondaires dits liens « *faibles* » selon la terminologie du sociologue américain Mark Granovetter, permettent ainsi aux conseillers de créer une relation de confiance avec les jeunes. La notion de lien social fait référence à l'existence de relations interpersonnelles rendues possibles par une proximité entre les deux individus. Cette proximité se matérialise par des échanges fréquents et une relation durable comme en témoigne l'extrait d'entretien suivant : « *C'est nous qui recevons les jeunes, c'est nous qui échangeons avec eux, c'est nous qui avons donc connaissance de leur situation.* » (Entretien Marylou). Ces liens forts interpersonnels représentent ainsi une opportunité pour la Métropole de Lyon qui peut opérationnaliser son dispositif grâce aux structures et agents de terrain. De plus, la plupart des jeunes bénéficiaires du RSJ sont des jeunes qui étaient déjà auparavant accompagnés par les structures. La Métropole peut donc s'appuyer sur le vivier de jeunes déjà accompagné par ces structures, ce qui facilite le déploiement du dispositif. Ainsi, comme le souligne Éloïse, c'est « [...] *la mission locale qui, mine de rien, est bien le guichet unique des jeunes pour l'insertion et qui du coup a déjà un portefeuille de jeunes énorme.* » (Entretien Éloïse). Ce lien préexistant est d'autant plus important que les jeunes connaissent un sentiment de méconnaissance et de décrochage vis-à-vis des institutions publiques comme en témoigne l'extrait d'entretien suivant : « [...] *en fait, la problématique des jeunes en grande marginalité, c'est justement d'être décrochés de toute institution.* » (Entretien Laurence). Cet extrait d'entretien fait écho à une étude publiée en 2011 par l'INJEP, sur l'engagement politique des jeunes à l'échelle locale. Cette étude montre que la plupart des jeunes dans les quartiers ne connaissent pas la politique de proximité comme les collectivités territoriales.

En somme, travailler avec les structures instructrices permet à la Métropole de Lyon de bénéficier de l'expertise de ces structures mais également des liens interpersonnels existants entre les conseillers et les jeunes éligibles au RSJ.

2.1.2. Travailler avec les structures instructrices ou l'opportunité de bénéficier d'un réseau partenarial existant

Co-construire avec les structures instructrices permet aux agents de la Métropole de s'appuyer sur le réseau partenarial dont elles disposent. La majorité des structures instructrices étant implantées sur le territoire de Lyon depuis de nombreuses années, elles entretiennent déjà des liens avec certaines structures instructrices et d'autres structures du territoire métropolitain.

D'une part, il convient de noter que la majorité des structures instructrices travaillait déjà ensemble avant la création du RSJ. En particulier, les 10 missions locales entretiennent des liens de proximité entre elles. Les liens entre ces acteurs s'expliquent, en partie, par la proximité multidimensionnelle qui les lie. Cette dernière permet d'instaurer des relations de confiance (Bouba-Olga, Grossetti, 2008). À titre d'exemple, les directeurs de missions locales se côtoient fréquemment en dehors des instances partenariales du RSJ comme le souligne la coordonnatrice du RSJ de la mission locale n°1 : « *Les directeurs ont des réunions entre eux toutes les semaines ou tous les quinze jours.* » (Entretien Aimée). De fait, elles ont connaissance de l'écosystème, des pratiques de travail et des objectifs économiques auxquelles sont soumises les missions locales. De la même manière les missions locales entretenaient déjà auparavant des liens avec les autres structures instructrices. Ainsi, en parlant de deux structures instructrices, Marylou, l'instructrice de la mission locale n°2 indique que « [...] *ce sont des acteurs qu'on connaît depuis de nombreuses années.* » (Entretien Marylou). Ces relations partenariales existaient également entre les associations elles-mêmes avant la création du RSJ. En effet, certaines d'entre elles œuvrent dans le même champ des politiques de jeunesse et/ou touchent le même public.

D'autre part, les structures instructrices disposent chacune de leur propre réseau partenarial sur son territoire (autre qu'avec les structures instructrices). Ainsi, la Métropole peut s'appuyer sur les partenariats déjà existants entre les structures instructrices et leurs partenaires pour déployer et communiquer autour du dispositif. Pour illustrer ces propos nous pouvons prendre deux exemples. D'une part, avant la création du RSJ, la mission locale n°1 travaillait régulièrement avec une association nommée Forum Réfugiés comme le souligne la coordonnatrice de la mission locale n°1 « *Nous on a des liens très proches avec Forum Réfugiés [...] depuis des années.* » (Entretien Aimée). Lors de la création du RSJ, elle s'est proposée pour être l'instructeur des jeunes accompagnés par Forum Réfugiés. Cette dernière est ainsi devenue une structure prescriptrice du RSJ. D'autre part, l'instructrice de Péniche Accueil m'a confié que la majorité des jeunes qu'elle accompagnait dans le cadre du RSJ étaient des jeunes orientés par

ses structures partenaires. L'extrait d'entretien suivant permet d'illustrer ce propos : « *Notre partenariat d'orientation principal, c'est le Samu social et la maraude jeunes pour les jeunes. On travaille aussi avec les partenaires de santé et les assistants du service social des hôpitaux.* » (Entretien Laurence).

Ainsi, co-construire avec les structures instructrices permet à la Métropole de Lyon de s'insérer et de s'appuyer sur un réseau partenarial existant, ce qui facilite le déploiement du dispositif. Grâce à ce réseau partenarial, la Métropole de Lyon peut également s'appuyer sur les actions d'accompagnement proposées par les structures du terrain. Cette possibilité d'accompagnement permet de compléter les actions financées par la Métropole dans le cadre de l'appel à projets de 2021. En effet, dans le cadre du RSJ, la Métropole n'a pas souhaité que l'aide financière octroyée soit conditionnée à l'entrée, pour le jeune, dans un parcours d'accompagnement proposé par la Métropole. Cependant, les agents de la Métropole ont dû construire des actions d'accompagnement pour répondre à la volonté politique comme le souligne la chargée de mission Insertion Jeunesse : « [...] *le lancement d'un appel à projets en parallèle parce que, politiquement, les élus voulaient qu'il y ait une offre d'actions d'accompagnement qui sorte aussi pour les jeunes.* » (Entretien Éloïse). La création de ces actions d'accompagnement s'explique par la volonté des élus de légitimer le dispositif afin que ce dernier ne soit pas réduit à une aide financière. Ce faisant, pour légitimer l'existence du dispositif, la Métropole s'appuie également sur les actions d'accompagnement proposées par les structures du territoire. Ainsi, comme l'explique l'instructrice de la mission locale n°2 : « *En tant que mission locale pour accompagner les jeunes au niveau de l'emploi, de l'orientation, on met en place des actions [...]. On a plein d'actions, on a des actions qu'on construit nous-même.* » (Entretien Marylou). De plus, dans un contexte où le RSJ a été construit rapidement, comme le précise une des gestionnaires du RSJ : « *Le Cab¹⁰ avait une volonté que le RSJ commence très vite.* » (Entretien Sarah), proposer des actions répondant entièrement aux problématiques du terrain était impossible pour les agents de la Métropole qui ne disposaient pas suffisamment de temps. Face à cette contrainte temporelle, une étude des besoins complète n'a pas pu être effectuée. Enfin, il convient que la Métropole avait comme volonté pour le RSJ de ne pas se substituer aux dispositifs et actions existants. Pour ces deux raisons, les agents de la Métropole ont eu intérêt à travailler avec des structures qui disposaient déjà de mesures et de parcours d'accompagnement à destination des jeunes.

¹⁰ Le Cab est l'abréviation utilisé par l'enquêtée pour qualifier le Cabinet du Président de la Métropole de Lyon.

Ainsi, du fait de leur expertise et leur double ancrage, dans le champ des politiques de jeunesse et sur le territoire, la Métropole de Lyon dispose d'intérêts propres. Ces derniers, renforcés par la volonté politique d'associer les acteurs du terrain, permettent d'expliquer le passage à la co-construction de la Métropole avec les structures instructrices.

2.2. Pour les structures instructrices : élargir leur offre de services

Les structures du territoire disposent également d'intérêts propres à devenir instructrices du RSJ. Il est intéressant de noter qu'il ne s'agit pas d'une dépendance financière. En effet, lors d'un entretien avec le directeur de la mission locale n°3, à la question « *Avez-vous des subventions de la Métropole pour le RSJ ?* », ce dernier a répondu « *Oui, alors il ne faut pas les vexer mais ce n'est pas ça qui va nous couler ou nous faire progresser. On est sur 20 000 euros l'année dernière.* » (Entretien Grégory). Ce faisant, d'autres éléments semblent expliquer les intérêts pour ces structures instructrices à participer à la conception et au déploiement du RSJ. Nous allons désormais détailler ces intérêts.

2.2.1. Le RSJ, un dispositif nécessaire face à l'absence d'aide financière proposée à certains jeunes

L'un des premiers intérêts perceptible des structures instructrices est inhérent aux contours du dispositif. En effet, ces dernières voient l'intérêt de déployer ce dispositif pour pallier l'absence de dispositif à destination de certains jeunes qu'elles accompagnent. À titre d'exemple, lors d'un échange avec une instructrice de la mission locale n°2, cette dernière m'a confié, qu'avant la création du dispositif, elle avait noté le manque d'aide financière à destination de certains jeunes qu'elle accompagne : « *J'ai le souvenir bien avant que la Métropole mette en place ce dispositif d'en avoir discuté un an auparavant avec ma directrice, pour lui dire : c'est dommage que les jeunes qui sont accompagnés dans l'IER¹¹ n'aient pas un revenu auquel les 26 ans en plus peuvent prétendre, comme le RSA.* » (Entretien Marylou). De fait, dans la mesure où le manque était constaté par les structures de terrain, le dispositif leur paraît utile.

¹¹ L'itinéraire Emploi Renforcé (IER) est dispositif porté par la Métropole de Lyon à destination des bénéficiaires du RSA. Opérationnalisé par les structures du terrain, il s'agit d'une offre de service complémentaire pour favoriser un accompagnement plus intensif.

De plus, le dispositif permet également aux deux types de structures, associations spécialisées et missions locales, de capter un public supplémentaire. À titre d'exemple, au niveau des associations spécialisées, l'instructrice de Péniche Accueil indique que « [...] *d'avoir ce complément RSJ, ça nous permet aussi de capter des jeunes en grande marginalité qui ne venaient pas forcément sur les accueils de jour.* » (Entretien Laurence). Ce discours est également partagé par les missions locales, comme en témoigne l'extrait d'entretien suivant : « [...] *on s'est rendu compte que le RSJ, c'était aussi une bonne façon de raccrocher des jeunes qui n'étaient pas connus de la mission locale.* » (Entretien Aimée). De fait, le dispositif représente un outil pertinent pour contribuer au déploiement de leur structure.

Enfin, ce dispositif permet aux structures de proposer une solution aux jeunes les plus précaires ne pouvant pas rentrer dans les autres dispositifs étatiques tels que le CEJ. En effet, ce dernier étant jugé plus exigeant en termes de contrepartie, puisque le jeune doit justifier une mobilisation de 15h à 20h par semaine pour bénéficier de l'aide financière prévue dans le CEJ, certains jeunes ne sont pas prêts à rentrer dans ce type de parcours. Lors des instances partenariales avec les structures instructrices, l'intérêt du dispositif RSJ a été souligné par rapport au CEJ. En effet, cela permet de disposer d'un outil supplémentaire dans leur palette, en proposant ce dispositif aux jeunes les plus précaires. Le RSJ permet ainsi de limiter les effets de « sélectivité inverse ». Cette notion utilisée dans la synthèse de l'évaluation du Revenu de Solidarité Active (RSA), publiée en janvier 2022, montre que, certains accompagnements sont soumis à une capacité limitée d'accueil de personnes. Les conseillers peuvent alors être amenés à écarter les allocataires les plus en difficulté, pour ne garder que ceux qui présentent un profil plus enclin à réussir. Cette sélectivité conduit à renforcer les inégalités entre ces jeunes et les jeunes les plus précaires. Or, le RSJ dispose d'une souplesse qui permet aux jeunes les plus précaires de mobiliser le dispositif. Nous allons désormais détailler ce caractère souple.

2.2.2. La souplesse du RSJ : bénéficiaire d'un nouveau dispositif en complément des accompagnements existants

Les structures instructrices peuvent bénéficier d'un nouveau dispositif à destination des jeunes qui vient compléter leur offre de services.

Dans le cadre du RSJ, les structures instructrices bénéficient d'une double convention. Dans la première, elles instruisent gratuitement les dossiers RSJ. Dans la seconde, elles sont financées pour l'accompagnement du jeune. Si la délibération n°2021-0482 du Conseil métropolitain du

15 mars 2021 stipule que le volet « accompagnement » s’articule autour des dispositifs de droit commun (missions locales, Pôle Emploi), des dispositifs métropolitains existants et des actions complémentaires de l’appel à projets de 2021, les agents de la Métropole font preuve d’une souplesse administrative. Par souplesse administrative, nous faisons référence au fait que les structures instructrices n’ont pas l’obligation de recourir au guide des actions d’insertion proposé par la Métropole, même si elles y sont invitées. De fait, les structures instructrices disposant déjà de leur « boîte à outils », trouvent un réel intérêt à cette souplesse. Cette dernière leur permet de pouvoir proposer une aide financière supplémentaire aux jeunes accompagnés sans modifier leur pratique de travail. De plus, la souplesse du dispositif se comprend également dans la phase d’accompagnement. En effet, lors des six premiers mois, le versement de l’aide financière n’est pas conditionné à un parcours d’accompagnement rigide, prédéfini et intensif. Le dispositif n’est pas conçu comme ayant pour unique finalité emploi, mais comme devant être agile et s’adapter aux situations des jeunes pour les raccrocher vers les dispositifs de droit commun. Cette souplesse du dispositif permet aux instructeurs de renouer avec les pratiques du travail social, mises à mal par l’instauration des dispositifs étatiques. En effet, les politiques sociales pensées en dispositif conduisent à transformer les instructeurs (travailleurs sociaux et CIP) en *case manager*, par opposition au *care manager*. Dans la situation du *case manager*, les conseillers se retrouvent déprofessionnalisés et se contentent de placer leurs jeunes dans les dispositifs les plus cohérents (Lambelet, 2014), sans que ces derniers ne soient totalement adaptés aux besoins identifiés par le conseiller. Ainsi, en parlant des dispositifs étatiques, l’une des instructrices souligne que « *Ce sont des dispositifs technocratiques à la con qui ne correspondent pas du tout aux attendus des besoins du terrain, mais ça se voit. On a l’habitude et malheureusement ça, ça ne s’arrange pas.* » (Entretien Sylvie). C’est en ce sens que nous pouvons parler de « *bricolage social* » (Bioul, 2019, p. 33), comme en témoigne l’extrait suivant : « *[...] du coup le gamin, un coup de FAJ par ci, un coup d’aide par-là [...] ah bah, on fait du bricolage sans arrêt, c’est de la survie quoi.* » (Entretien Sylvie). A contrario, le RSJ offre la possibilité de faire du *care management*. En effet, la souplesse du dispositif permet aux conseillers de maintenir une relation avec le jeune sans demander un investissement trop important aux jeunes qui seraient très éloignés de l’emploi. À titre d’exemple, l’une des instructrices utilise le RSJ pour capter les jeunes : « *Le RSJ c’est une carotte.* » (Entretien Laurence). En effet, lorsque le jeune se rend à la structure pour renouveler son dossier de RSJ, la travailleuse sociale utilise le dispositif pour maintenir le lien avec le jeune. L’objectif étant que le jeune se raccroche petit à petit vers les dispositifs de droit commun. À cet égard, elle explique que « *[...] quand ils viennent ici, je vais lui dire : écoute la semaine prochaine on*

organise ça, ça te dit de venir ? [...] en fait, c'est petit à petit, on crée, on les réapprivoise [...] C'est ça mon objectif, c'est de les capter, les réapprivoiser pour qu'ils soient moins déconnectés. » (Entretien Laurence). Ainsi, la souplesse administrative accordée au dispositif est un moyen pour les conseillers de faire du *care management*.

2.3. Co-construire pour affirmer leur légitimité d'action : l'intérêt mutuel des acteurs

À côté des intérêts propres à chaque acteur, il est intéressant de souligner l'existence d'un intérêt mutuel, celui de la légitimité à agir dans le champ des politiques de jeunesse. En effet, participer à la co-construction du dispositif est l'opportunité pour chaque acteur de s'affirmer comme un acteur incontournable des politiques de jeunesse.

Du côté des structures instructrices, ce besoin de légitimité est particulièrement notable du point de vue des missions locales. Lors des entretiens, certains acteurs sociaux tenaient un discours autour de la légitimité de participation et du besoin des missions locales dans le RSJ. À cet égard, le directeur de la mission locale n°3, en expliquant le rôle de sa structure dans la phase de conception de ce dispositif, indique : « [...] on a participé à un forum, c'est vrai que c'est un peu nous qui avons demandé en disant que c'est quand même important que l'on participe parce qu'on est quand même une mission locale. » (Entretien Grégory). En effet, les missions locales mettent l'accent sur leur rôle d'acteur central dans les politiques de jeunesse depuis près de 40 ans. De fait, participer à la co-construction du RSJ permet de renforcer leur position légitime dans ce champ.

Du côté de la Métropole de Lyon, le partenariat avec les missions locales s'affiche comme incontournable pour affirmer sa légitimité à agir dans le champ des politiques de jeunesse. Ce besoin de légitimité n'est pas sans rappeler les travaux de la sociologue française Anne-Cécile Douillet (2015). Ainsi, en s'inspirant du référentiel¹² de « gouvernance durable » théorisé par Pierre Muller, l'auteure met en avant la notion de « territorialisation ». Au travers de cette notion, une plus forte importance est accordée aux logiques de l'action publique qu'aux spécificités territoriales. Ainsi, « *La territorialisation peut être envisagée non seulement comme une tendance observée mais aussi et surtout comme un principe mis en avant par les promoteurs*

¹² Nous définirons dans la partie suivante la notion de « référentiel » théorisé par Pierre Muller (2005) (cf. partie 2 voir 2.3)

de certaines politiques, qui défendent l'intérêt d'une intervention publique localisée. » (Douillet, 2015, p. 337). Elle apparaît d'abord « [...] *comme un mode de légitimation de l'action publique et/ou comme une conception du changement social.* » (Douillet, 2015, p. 337). Dans le cadre du RSJ, la territorialisation du dispositif, qui passe par la co-construction avec les structures du terrain, est un moyen pour la Métropole de Lyon d'affirmer sa légitimité à agir dans les politiques de jeunesse en définissant au niveau métropolitain les enjeux collectifs et les manières d'y répondre (Douillet, 2015). Ce besoin de légitimité est d'autant plus prégnant dans un contexte où le nouvel exécutif métropolitain porte fortement dans son Programme Métropolitain de l'Insertion pour l'emploi (PMI'e) la thématique jeunesse. A contrario, dans les mandatures précédentes, les ambitions métropolitaines étaient d'autre nature. Par exemple, de 2017 à 2020, lorsque David Kimelfeld était Président de la Métropole, les ambitions métropolitaines étaient davantage orientées vers le rayonnement international de la Métropole. La thématique de la jeunesse était quasi-absente de son programme politique. À cet égard le directeur de la DIE indique que « *Les problématiques liées à certains types de publics n'étaient pas forcément pris en compte par la direction jusque-là, et notamment les jeunes ; c'est-à-dire que la priorité, ou en tout cas la priorité jeunesse dans le champ de l'insertion pro, du point de vue de la Métropole, c'est 2020. Ce n'est pas avant.* » (Entretien Frédéric). Pour répondre aux nouvelles orientations et volontés politiques, il n'était pas envisageable pour la Métropole de déployer ce dispositif sans la présence de ces structures. Le directeur adjoint de la DIE souligne également, en parlant des missions locales, que « *Politiquement, c'était insoutenable de dire tu crées un dispositif de politique jeunesse sans l'acteur jeunesse reconnu par l'État, par les communes, par la Région. C'est un non-sens complet.* » (Entretien Xavier). Ainsi, il s'agit pour les missions locales de renforcer leur position légitime dans le champ de la jeunesse et pour la Métropole de Lyon d'asseoir sa légitimité à agir dans ces politiques.

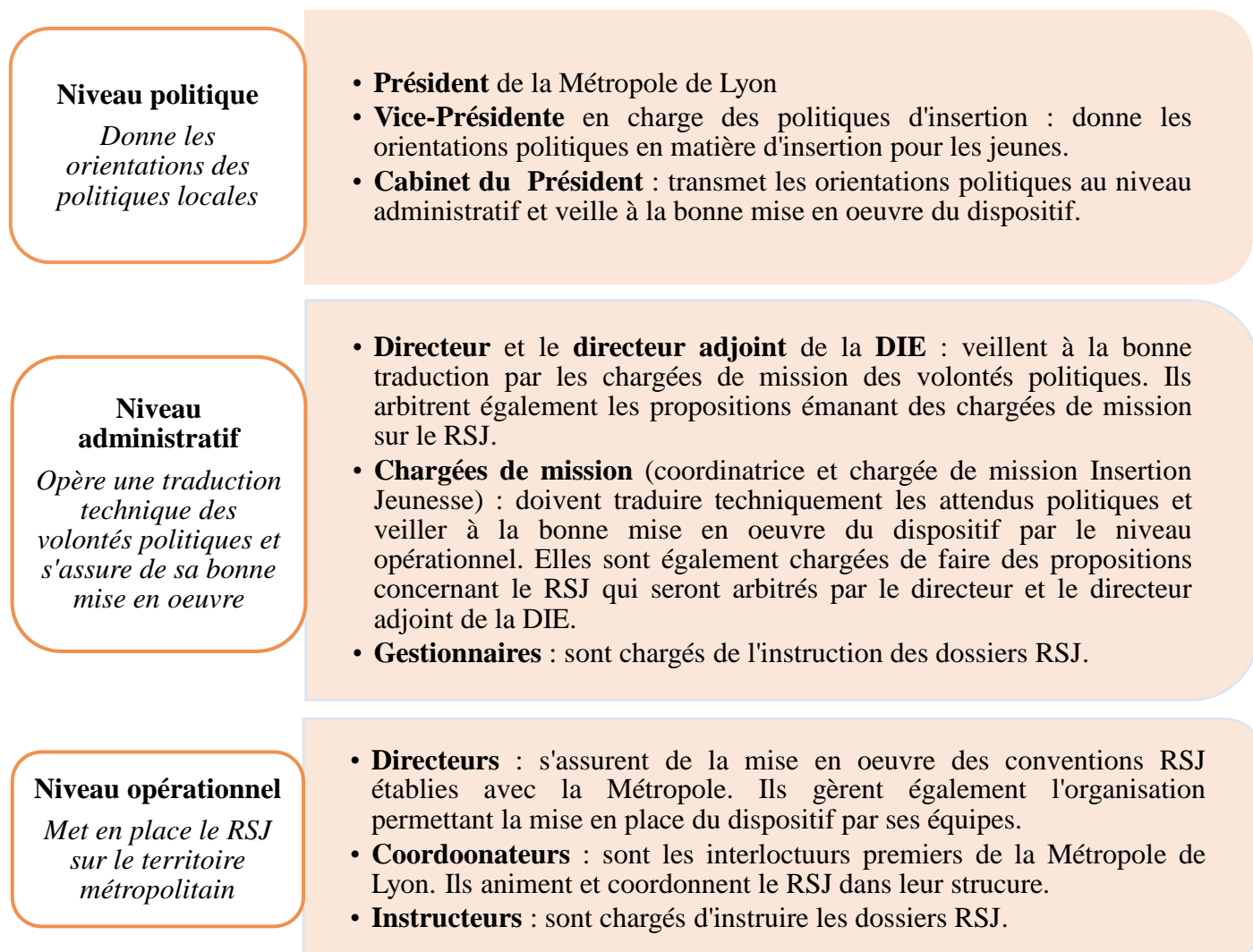
Dans, cette première partie nous avons montré qu'il existe des facteurs favorisant la co-construction par diverses parties prenantes d'un dispositif. Dans le cadre du RSJ, ces facteurs sont le caractère innovant et expérimental, le cadre juridique souple et l'échelle locale. À côté de ces facteurs, il existe également des intérêts propres et mutuels à chaque acteur. Pour la Métropole de Lyon, co-construire avec les structures de terrain s'affiche comme nécessaire pour pouvoir opérationnaliser la demande politique de créer une nouvelle aide à destination des jeunes. En effet, pour créer un dispositif touchant le public cible, elle a intérêt à s'appuyer sur les structures du terrain qui disposent d'une connaissance fine des jeunes du territoire avec lesquels elles entretiennent des liens de proximité. De plus, étant implantées depuis des années sur le territoire, elles entretiennent déjà des liens avec d'autres structures. La Métropole peut donc s'appuyer sur leur réseau partenarial pour déployer leur dispositif. Pour les structures de terrain, co-construire leur permet de participer à la construction d'un dispositif qu'elles jugent nécessaires. En effet, grâce à la souplesse du RSJ, les agents des structures peuvent ainsi proposer cette nouvelle aide aux jeunes les plus en précarité. Le RSJ leur permet donc de capter un nouveau public. Le dernier intérêt est partagé par les missions locales et les agents de la Métropole. Il s'agit pour les deux acteurs de co-construire ensemble afin d'afficher leur légitimité à agir dans les politiques de jeunesse. Ainsi, cette « *dépendance fonctionnelle mutuelle* » (Leroux, 2006, p. 86) permet d'exposer les différents intérêts et de dénaturer le passage à la co-construction en donnant à voir qu'il s'agit d'une *démarche volontaire* (Foudriat, 2019).

De fait, nous verrons dans une deuxième partie que cette co-construction est rendue possible par la création d'instances partenariales. Nous verrons également comment ces acteurs, au travers de ces lieux de négociation, font valoir leurs divers intérêts pour trouver un *compromis*.

Partie 2 : La mise en place d'un cadre partenarial ou comment rendre effective la co-construction du RSJ

Dans cette deuxième partie, nous montrerons en quoi la mise en place d'instances partenariales, aussi bien lors de la conception que du déploiement du dispositif, a rendu possible la co-construction du RSJ. Nous verrons que ces instances partenariales sont des lieux stratégiques de négociation, de valorisation des intérêts et d'évolution du dispositif (1). Dans un second temps, nous étudierons, au prisme de la question des intérêts, les effets de cette co-construction sur les deux parties prenantes, les agents de la Métropole de Lyon ainsi que les structures instructrices (2). Pour saisir au mieux le rôle occupé par chaque acteur dans ces instances partenariales, nous proposons un schéma explicatif de leur rôle selon leur positionnement (niveau politique, niveau administratif et niveau opérationnel).

Schéma n°1 : Rôle des 3 parties prenantes principales du RSJ



1. La création d'instances partenariales comme lieu de co-construction du RSJ

La co-construction du RSJ s'identifie au regard de deux étapes : la conception (1.1) et le déploiement du dispositif (1.2). Pour que cette démarche soit possible, les agents de la Métropole ont créé des instances partenariales. Loin d'être de simples lieux d'échanges, ces instances représentent des endroits pour faire valoir leurs intérêts. Il s'agira ainsi de voir comment les acteurs défendent leurs intérêts et négocient entre eux pour parvenir à des *compromis* (Leroux, 2004, 2006).

1.1. La conception du RSJ, première étape de co-construction du dispositif

Quelques mois après l'élection du nouvel exécutif, les élus de la Métropole de Lyon ont décidé de lancer une phase de concertation en amont du lancement du RSJ pour penser les contours du dispositif. D'une durée de près de 3 mois, cette concertation a réuni près de 120 acteurs du champ de la jeunesse, aussi bien associatifs qu'institutionnels. Si la consultation se limite aux recueils d'opinions, la concertation a pour objet de rassembler divers acteurs en vue de parvenir à un accord commun. Cette dernière peut avoir deux issues possibles. Il s'agit soit de prendre collectivement la décision, soit de préparer une décision finale qui sera prise à un autre niveau hiérarchique (Touzard, 2006). Cette seconde option s'applique dans le cadre du RSJ puisque les critères définitifs découlent d'une décision politique. Ainsi, dans cette partie, il s'agira d'explicitier en quoi la phase de concertation résulte d'une co-construction en mettant en avant la question des intérêts de chaque acteur.

1.1.1. Mettre en place une concertation partenariale : des intérêts partagés

Adopter une phase de concertation du RSJ avec plusieurs acteurs fait écho à la première dimension de la co-construction, celle de *la participation* de plusieurs acteurs (Foudriat, 2019). En effet, comme le souligne Laurent Fraisse, la co-construction suppose la participation d'au moins deux parties prenantes, comme dans la phase de concertation du RSJ (Fraisse, 2017). Cette phase de concertation peut être découpée en deux temps : une phase en interne et une phase externe. En effet, avant la concertation avec les 120 structures du champ de la jeunesse, les critères d'éligibilité du RSJ ont d'abord été pensés en interne par les agents de la Métropole. Ces derniers avaient la charge d'effectuer une traduction opérationnelle de la volonté politique : celle de lancer une nouvelle aide à destination des jeunes en situation de précarité. De fait, lors

de la phase interne, les agents de la Métropole ont posé les premiers critères comme en témoigne l'extrait d'entretien suivant avec la chargée de mission Insertion Jeunesse : « *On a posé quelques critères au départ, juste un cadre très flou de ces critères.* » (Entretien Éloïse). L'objectif pour les agents de la Métropole était d'avoir un premier cadre à présenter aux structures de terrain lors de la phase externe. De fait, à la suite de cette première phase, les élus ont opté pour une phase de concertation, au détriment d'une phase de consultation, et ce, pour plusieurs raisons.

D'abord, lancer cette phase de concertation avec les structures du terrain était alors importante, voire nécessaire, pour les agents de la Métropole afin de créer un dispositif qui répond au mieux aux problématiques des jeunes qu'ils souhaitent toucher. En effet, comme expliqué précédemment, les structures instructrices ont une meilleure connaissance du public cible, les jeunes en précarité, qu'elles côtoient quotidiennement. Elles entretiennent des liens de proximité avec eux. Elles bénéficient également d'un savoir-faire et d'une expertise dans le champ des politiques de jeunesse. De ce fait, lors de la concertation, les agents de la Métropole ont interrogé les structures sur leurs besoins et sur leur perception du dispositif. À cet égard, la coordinatrice de l'association spécialisée CLLAJ Lyon indique : « *On a été sollicité dès l'ingénierie du projet avant même qu'il sorte, donc dès la conception du dispositif, pour avoir nos retours sur le public qu'on accompagne, puisqu'on est quand même spécialisés jeunes entre guillemets.* » (Entretien Sara). Les retours des structures du terrain ont permis de faire évoluer une partie des critères posée lors de la phase de concertation en interne. Ces évolutions ont notamment été rendues possibles par le caractère expérimental du dispositif. En effet, ayant vocation à évoluer, les critères finaux du dispositif n'ont pas été figés par une politique ascendante mais se sont construits au fil des discussions. À titre d'exemple, la coordinatrice du RSJ indique qu'« *À un moment, on avait parlé d'un RSJ de douze mois. C'est bien les partenaires qui nous ont dit que douze mois, c'était un peu juste pour l'accès au logement. C'est pour cela que nous avons mis 24 mois.* » (Entretien Alix). Cet exemple permet d'illustrer la deuxième dimension de la co-construction, celle de ***l'innovation-crédation*** (Foudriat, 2019). Elle se définit par l'importance accordée aux interactions entre les acteurs dans l'émergence, le déploiement et l'implantation d'idées nouvelles ou alternatives.

Ensuite, co-construire avec les structures instructrices représentait un moyen de faire connaître le dispositif. En effet, le dispositif étant opérationnalisé par les structures de terrain, il était important d'impliquer les structures dans cette phase. À cet égard, le conseiller technique Solidarités au cabinet du Président de la Métropole souligne que : « *Le meilleur vecteur, c'est*

que les intervenants sociaux en parlent et s'en saisissent. Donc il était important de les impliquer là-dedans, qu'ils soient un peu les ambassadeurs. » (Entretien Alexandre). Ainsi, pour que les acteurs de terrain se sentent impliqués et s'approprient au mieux le dispositif, les élus ont opté pour une phase de concertation.

Enfin, il s'agissait également d'afficher le nouveau positionnement de la Métropole de Lyon sur la thématique jeunesse puisque « [...] sur les questions de jeunesse, la Métropole n'était pas identifiée [...] » (Entretien Alexandre). De fait, associer les différents acteurs de la jeunesse « C'était nécessaire pour un enjeu de transversalité et pour aussi affirmer je ne sais pas si c'est le leadership, mais en tout cas le rôle de la Métropole sur les questions de jeunesse. » (Entretien Alexandre). En effet, le RSJ s'inscrit dans le PMI'e dans l'axe 3 intitulé « favoriser l'insertion des jeunes en précarité » (Cahier n°2 du PMI'e 2, 2022, p. 58). Ainsi, associer les structures de terrain à la concertation représente un levier pour faire afficher le nouveau rôle de la Métropole dans les politiques de jeunesse.

1.1.2. Rendre un dispositif légitime : la place prédominante du compromis

Accorder une forte place aux différents acteurs, n'est pas sans effet sur le dispositif. En effet, chaque acteur ayant des intérêts propres et mutuels à co-construire, la négociation occupe une place centrale dans la phase de concertation du RSJ (Leroux, 2006). Il s'agit désormais de voir de quelle manière les acteurs locaux élaborent les contours du dispositif en faisant valoir leurs intérêts propres tout en assurant la bonne continuité des relations partenariales.

D'un côté, comme nous l'avons exposé précédemment, il s'agit pour la Métropole d'affirmer sa position légitime à agir dans le champ des politiques de jeunesse, faire connaître le RSJ mais également de créer un dispositif qui répond au mieux aux problématiques du public cible. De l'autre côté, il s'agit pour les structures instructrices de participer à la construction d'un dispositif qu'elles utiliseront par la suite pour les jeunes qu'elles accompagnent. Le RSJ a pour vocation d'être proposé aux jeunes qu'elles suivent et qui ne peuvent pas bénéficier d'autres dispositifs. De fait, chaque structure dispose également d'intérêts qui lui sont propres. Par exemple, participer à la phase de concertation est un moyen pour les missions locales de co-construire un dispositif qui pourrait leur permettre de répondre à leurs besoins (proposer un dispositif pour les jeunes sans solution) sans empiéter sur les objectifs qu'elles doivent atteindre (obligations de résultats envers l'État sur les autres dispositifs). Ainsi, certains critères ont fait l'objet de *compromis*. L'un des exemples phares reste celui du montant de l'allocation. Ce

dernier s'est majoritairement construit en opposition à l'existant comme l'explique le directeur adjoint de la DIE :

« *On voulait quand même que ce montant ne soit pas concurrentiel avec les autres dispositifs. Donc la Garantie Jeunes était à 497. On se disait que 400 ça permettait de ne pas froisser les sensibilités de l'État et des missions locales, ne pas aller capter des jeunes, parce que ça a été tout de suite sorti dès les tous premiers échanges qu'on a pu avoir avec elles. Elles avaient peur qu'on aille capter leurs jeunes via le RSJ, et qu'elles avaient elles-mêmes des objectifs vis-à-vis de la Garantie Jeunes.* » (Entretien Xavier).

Cette volonté que le RSJ ne rentre pas en concurrence avec les autres dispositifs a également été émise lors de la concertation avec les acteurs de terrain puisqu' « *Il y a quand même beaucoup de dispositifs sur le territoire [...] beaucoup de choses tournées vers l'emploi et l'insertion. Et l'idée, ce n'était pas de déstructurer l'offre de services existantes, mais bien d'être en complémentarité.* » (Entretien Alix). Ces deux extraits d'entretiens donnent à voir le jeu de négociation dont ont fait preuve les structures instructrices en vue d'obtenir un critère qui leur soit favorable (Leroux, 2006). De l'autre côté, pour que le dispositif soit accepté par les structures du terrain, la Métropole a dû accepter le montant de dispositif. Cette volonté de non-concurrence était également portée par les élus locaux qui ne souhaitaient pas que le dispositif rentre en concurrence avec l'existant. Il était également nécessaire pour la Métropole de parvenir sur un *compromis* afin que les structures du terrain acceptent de co-construire et pour pouvoir ainsi créer un cadre partenarial favorable au déploiement du dispositif. De fait, les structures du terrain et les agents de la Métropole ont réussi à s'accorder sur le montant de l'allocation. C'est en ce sens que l'on peut parler du RSJ comme résultant d'une co-construction dans la mesure où certains critères ont fait l'objet d'*un compromis* et *un accord*. Ces derniers correspondent à la troisième dimension de la co-construction (Foudriat, 2019).

Cette co-construction du dispositif peut également être étudiée sous le prisme du *round model* théorisé par Geert R. Teisman (2000), auteur de l'analyse décisionnelle des politiques publiques. Ce modèle permet de penser la notion de changement en prenant en compte la dimension temporelle. Selon lui, le *round* correspond à une série d'interactions entre les acteurs au cours de laquelle différentes solutions sont présentées. Ces acteurs sont multiples et interdépendants. Dans ce modèle, le processus décisionnel est à la fois itératif et interactif et montre ainsi que la décision ne se résume pas à un moment précis (comme l'adoption du dispositif en Conseil de la Métropole) mais bien un ensemble de *rounds*. Ainsi, le processus

décisionnel se décrit comme un ensemble de microdécisions prises lors des différents *rounds* mobilisant différents acteurs (associations, missions locales, agents de la Métropole, etc.). Cette théorie du *round model* peut être appliquée à la phase de concertation du RSJ puisque les critères se sont affinés grâce à la concertation. À cet égard, la chargée de mission Insertion Jeunesse m'explique le déroulement de cette phase de concertation partenariale. Ainsi, après que les agents de la Métropole aient présenté leur projet, ils leur ont demandé leur avis sur le dispositif. Pour donner suite à cela, « *Il y a eu peut-être une vingtaine de productions écrites derrière de la part d'acteurs. Ces productions, on les a rassemblées, étudiées, restituées en sous-groupes, retravaillées en sous-groupes. Cela a permis petit à petit, de faire naître les critères du RSJ.* » (Entretien Éloïse)¹³. De fait, cette phase de concertation d'une durée de 3 mois était essentielle pour que chaque acteur puisse donner son avis et faire valoir ses intérêts.

Enfin, il est intéressant de noter qu'inclure les parties prenantes dans les négociations des contours permet à la Métropole de Lyon de légitimer son dispositif. En effet, négocier les règles permet d'instaurer une relation de confiance entre les structures instructrices et la Métropole de Lyon dans un contexte où « *[...] la réunion avec la Métropole, c'est toujours un peu imposant et souvent les gens sont sur la réserve.* » (Entretien Alix). La prise en compte des avis de ces acteurs leur donne ainsi un sentiment de légitimité et les incite à se sentir impliqués dans le dispositif puisque, comme le souligne le conseiller social Solidarités du cabinet de Président : « *[...] pour qu'un dispositif marche, il faut qu'il soit accepté et travaillé par tous.* » (Entretien Alexandre). Cette dimension est d'autant plus importante dans un contexte de changement d'exécutif : « *Il y avait un enjeu de gagner la confiance de chacun, un nouvel exécutif qui arrive...* » (Entretien Alexandre). En effet, les règles sont d'autant plus efficaces qu'elles sont collectivement négociées et acceptées puisqu'elles sont conscientisées. Plus précisément, elles seront plus efficaces si elles ont fait l'objet d'une large appropriation par ceux sur lesquels elles sont exercées. Par conséquent, l'instauration de ces règles par la négociation suppose, préalablement, des discussions entre les acteurs (Reynaud, 1979). La négociation devient « *[...] une modalité de légitimation des règles consenties collectivement, mais également une modalité de légitimation des acteurs qui en sont à l'origine.* » (Leroux, 2006, p. 91). Les structures instructrices ont ainsi intérêt à participer à la phase de concertation pour influencer sur les contours du dispositif puisqu'elles en seront les bénéficiaires indirects (Leroux, 2006). Par bénéficiaire

¹³ Les agents de la Métropole ont d'abord fait un premier webinaire de concertation. Près de 70 personnes ont participé. Ils leur ont ensuite proposés de faire des retours écrits. Puis, la Métropole a convié tous les participants à ces sous-groupes pour travailler les contours du dispositif. Il y a eu entre 15 et 20 participants aux sous-groupes.

indirect, nous faisons référence au fait que les structures instructrices ne bénéficient pas du dispositif mais y ont recourt pour le proposer aux jeunes accompagnés. En ce sens, participer au processus de négociation des règles devient un enjeu en lui-même. Cette phase de concertation est ainsi un lieu de production des règles communes qui, une fois acceptées et légitimées, seront source de « pouvoir » (Leroux, 2006). Pour illustrer ces propos, nous pouvons prendre l'exemple de la phase de négociation concernant les objectifs en termes de nombre de jeunes à accompagner par structure. En effet, ces objectifs résultent d'une négociation entre la structure instructrice et la Métropole de Lyon. À cet égard, la directrice du CLLAJ Lyon m'explique cette phase de négociation.

« Ils sont venus, ils nous ont dit : voilà, nous, on aimerait qu'il y ait des associations qui soient instructrices et de là on a dit : ok, nous on veut bien sur le pôle justice pour une trentaine de jeunes. De là, la Métropole a repris contact avec nous pour nous demander si nous pouvions faire plus d'instruction. On s'est dit ça veut dire quoi plus ? De là on nous sort une centaine. Je réponds donc non, ce n'est pas possible ça. Non, non, non, non. Allez, on coupe la poire en deux, on en fait 50. » (Entretien Samira).

Dans cet exemple, chaque acteur a intérêt à parvenir à un *compromis*. Pour l'association spécialisée, accepter cet objectif était nécessaire pour que les instructeurs puissent proposer le dispositif aux jeunes du pôle justice. Pour la Métropole, face à leur manque de connaissance sur la portée du dispositif, il était stratégique d'écouter et prendre en compte les propositions des structures. Ce faisant, les deux acteurs ont réussi à s'accorder sur le nombre de jeunes à accompagner. S'agissant d'un *compromis*, la Métropole de Lyon dispose ainsi d'un « pouvoir » légitime de demander des comptes et des bilans aux structures du terrain. Ce pouvoir est aussi renforcé par son positionnement vis-à-vis des structures de terrain : celui de financeur¹⁴.

Il est intéressant de noter que cette manière d'agir rompt avec les autres dispositifs étatiques mis en place au sein des missions locales, à l'instar du CEJ. En effet, dans ce cadre, les objectifs et les contours sont imposés au niveau national. Il s'agit de politiques descendantes pensées par l'État et appliquée au niveau local. A contrario, le RSJ est une politique locale pensée par et pour la Métropole de Lyon. Ainsi, Marylou, salariée depuis près de 10 ans à la mission locale n°2, explique que c'était la première fois qu'on lui demandait son avis : « [...] on n'a jamais demandé l'avis des techniciens, notre avis quoi. On nous dit voilà il y a tel ou tel dispositif qui existe au niveau national et local. Ça fonctionne comme ça et voilà. Là c'est la première fois. »

¹⁴ Nous détaillerons ce point dans la dernière partie (cf. partie 3).

(Entretien Marylou). C'est en sens que le RSJ résulte d'une co-construction puisque cette dernière suppose la prise en considération des avis et points de vue d'acteurs qui n'étaient pas pris en considération auparavant (Foudriat, 2019).

Ainsi, la phase de concertation a été essentielle pour les deux acteurs. Du côté de la Métropole, co-construire a permis de définir les contours du RSJ avec les structures du terrain qui sont en contact direct avec le public cible. Ces dernières ont pu exprimer leur avis et faire des suggestions. Co-construire était également un moyen pour faire connaître le dispositif, notamment dans un contexte où le dispositif est opérationnalisé par les acteurs du terrain. Enfin, il s'agissait d'afficher le nouveau positionnement de la Métropole sur sa politique de jeunesse. Du côté des structures instructrices, il s'agissait de participer à la construction d'un dispositif pouvant être utile pour les publics qu'elles accompagnent sans compromettre les objectifs qu'elles doivent atteindre.

1.2. Le déploiement du RSJ, la mise en place d'instances partenariales comme lieu de négociation et d'évolution du dispositif

À l'image de la phase de conception, le déploiement du dispositif RSJ résulte également d'une co-construction de la part des acteurs. Ainsi, pour co-construire, les agents de la Métropole ont mis en place des instances partenariales. Pensées comme des lieux d'échanges et de discussions, ces instances partenariales ont pour objectif de suivre l'expérimentation du RSJ à des niveaux hiérarchiques et territoriaux différents. Dans le cadre de la co-construction, ces « *instances de dialogue* » (Fraisie, 2020, p. 35), représentent des lieux nécessaires pour créer des relations de confiance et permettent aux acteurs de se rencontrer. Ces instances permettent ainsi de générer une dynamique partenariale. Dans cette partie, nous allons nous focaliser sur trois instances auxquelles participent les structures instructrices : ***le groupe technique des coordonnateurs, le comité des directeurs et les comités locaux du RSJ.*** Distinguer ces instances permet de souligner la diversité des enjeux qui se jouent aux différents niveaux. De plus, il convient de noter que la mise en œuvre de ces instances est facilitée par la proximité géographique entre les acteurs, tous situés sur le territoire métropolitain (Bouba-Olga, Grossetti, 2008).

Premièrement, ***le groupe technique des coordonnateurs*** est l'instance partenariale qui regroupe du côté des structures instructrices, les coordonnateurs et les principaux instructeurs du RSJ, et du côté de la Métropole, les chargées de mission et les gestionnaires du RSJ. Ayant lieu tous

les trois mois, cette instance offre la possibilité aux structures instructrices de faire leurs remontées de terrain et d'exposer les problématiques auxquelles elles sont soumises. Cette instance permet également aux agents de la Métropole de suivre l'évolution de l'expérimentation du dispositif et de prendre connaissance des difficultés des instructeurs. À partir de ces remontées, les agents de la Métropole peuvent ajuster le dispositif en apportant, si possible, des modifications au guide technique. L'extrait d'entretien avec la coordinatrice du RSJ de la Métropole donne à voir l'intérêt de ce groupe technique : « *La réunion des coordonnateurs est extrêmement importante parce que c'est un lieu l'où on parle [...] Ils vont nous aider à construire, à améliorer le dispositif.* » (Entretien Alix). De fait, les discussions qui ont lieu dans ce groupe concernent des aspects techniques relatifs à l'instruction des dossiers. La difficulté d'accès à certaines pièces administratives pour certains jeunes en grande marginalité en est un exemple. En ce sens, ces espaces sont ceux où se joue la redéfinition des contours des critères du RSJ. En effet, les agents de la Métropole ont besoin des retours de terrain pour pouvoir améliorer le dispositif afin de poser un cadre définitif au RSJ. Ces modifications sont notamment rendues possibles par le cadre expérimental et le montage juridique souple dans lequel s'inscrit le RSJ. À titre d'exemple, lors d'un comité local du RSJ, que nous expliciterons après, un des critères commençait à poser certaines difficultés aux instructeurs. Le critère en question est le suivant : le jeune ne doit pas bénéficier du soutien financier des parents ou d'un tiers. Pour objectiver ce critère, les agents de la Métropole se sont appuyés sur la situation du détachement ou rattachement fiscal du jeune. Dans le cadre du détachement fiscal, certains jeunes sont détachés fiscalement mais n'ont pas le justificatif, ce qui les empêche de bénéficier du dispositif. De la même manière, pour le rattachement fiscal, l'éligibilité s'étudie au regard du quotient familial de la Caisse d'Allocations Familiales (CAF) qui doit être inférieur à 800. Or, certains jeunes en situation de rupture familiale peinent à obtenir ce document justificatif. D'autres, présentant un quotient familial supérieur à 800 ne sont pas éligibles alors même que leurs parents ne les soutiennent pas financièrement. Pour pallier cette difficulté, la chargée de mission Insertion Jeunesse présente lors de ce comité local du RSJ a fait remonter l'information auprès de l'équipe interne du RSJ pour en discuter lors d'un groupe technique avec les coordonnateurs. Ce faisant, lors du groupe technique du 5 mai 2022, cette problématique a été évoquée et les agents de la Métropole ont proposé deux solutions aux structures : soit une clarification du critère, soit une autre objectivation du critère. Face à ces difficultés, les instructeurs ont émis d'autres solutions. Par exemple, certains instructeurs ont proposé de remplacer le quotient familial par l'avis d'imposition comme pièce

justificative. Si le débat n'a pas été tranché, les agents de la Métropole ont proposé que cette question soit l'objet d'un prochain groupe de travail.

Cet exemple montre ainsi que la tenue de ces instances permet de créer un espace de discussion, accordant une légitimité aux propositions des structures du terrain. Il faut toutefois noter que la création de ce cadre partenarial résulte d'un processus. Ainsi, comme le souligne Michel Fouriat, la co-construction n'a rien d'un processus pouvant être considéré comme automatique, naturel et aisé (Foudriat, 2019). Ce propos permet d'illustrer ceux de la coordinatrice du RSJ, qui en parlant du groupe technique, souligne qu'« *Il a fallu le construire [...] on a réussi vraiment à créer une relation de confiance avec les coordonnateurs qui nous parlent librement et à bâtons rompus. Donc on arrive à se dire les choses sans problème et faire avancer. Chaque avis compte et est pris en considération.* » (Entretien Alix). Le sentiment d'une relation de confiance construite est également partagé par les coordonnateurs et les instructeurs. En effet, lors d'un entretien, une instrutrice a fait état de sa satisfaction de se sentir écoutée et de pouvoir donner son avis : « *On fait confiance aux structures, on leur demande leurs avis, etc. Voilà je trouve que c'est un échange très constructif.* » (Entretien Marylou).

Cette relation de confiance construite par les agents de la Métropole n'est pas sans rappeler la notion de « *gouvernementalité* » (Foucault, 1978). En effet, Michel Foucault définit la « *gouvernementalité* » comme une extension à la notion de « *gouvernement* ». Dans le « *gouvernement* », l'État va définir des systèmes permettant d'encadrer et de façonner les conduites des individus. Dans cette définition, le pouvoir politique est organisé et se traduit par la mise en place d'instruments de contrôle comme les lois. La « *gouvernementalité* » renvoie à la participation active des individus dans leur propre gouvernance. Dans ce cadre, le pouvoir utilisé par l'administration est diffus, invisible et quotidien. Il ne s'agit pas d'un pouvoir répressif mais d'une forme de contrôle plus douce qui permet de gouverner la conduite des individus par des moyens positifs. Dans le cadre du RSJ, cette forme de contrôle correspond à la co-construction et permet à la Métropole de maintenir son autorité. En effet, les structures de terrain participent à leur propre gouvernance puisqu'elles jouent un rôle dans la construction du dispositif, des règles et des objectifs encadrant leur travail. Ainsi, comme l'explique Michel Foucault, cette forme de pouvoir inédit est encore plus efficace car elle est plus invisible, en particulier lorsqu'elle s'inscrit dans une relation de confiance. Cette invisibilité, renforcée par l'absence de pression politique de chiffres contrairement aux dispositifs étatiques, rend le pouvoir plus difficilement contestable (Foucault, 1978).

Deuxièmement, le *comité des directeurs* regroupe du côté des structures instructrices, les directeurs ou les directeurs adjoints et parfois certains coordonnateurs et, du côté de la Métropole, les chargées de mission RSJ et le directeur adjoint de la DIE. Ce comité a lieu tous les six mois. Les discussions s'orientent davantage sur la partie stratégique. Il s'agit de l'instance au sein de laquelle les deux parties négocient les objectifs à atteindre et leurs modalités. À titre d'exemple, lors du comité des directeurs du 15 juin 2022, la notion de file active posait question aux directeurs des structures instructrices, et plus particulièrement à ceux des missions locales. Cette dernière définit le nombre de bénéficiaires du RSJ suivis et considérés comme actifs selon un référentiel temporel (généralement mensuel). Il s'agit du même système mobilisé dans le cadre de l'accompagnement des allocataires du RSA. Cet indicateur constitue pour les CIP leur « *tableau de bord quotidien* » et les soumet à une forte pression due à une obligation de résultats (Monnet, 2022). L'extrait d'entretien suivant, lorsque la CIP de la mission locale n°2 explique sa gestion de l'IER, permet d'illustrer cette pression : « *Je peux vous dire c'est quand même du stress, parce que devoir alimenter sa file mensuellement, ça veut dire qu'il faut qu'on trouve des jeunes. On a un jeune qui sort, et bien il faut le remplacer.* » (Entretien Marylou). Ainsi, lors de ce comité, les directeurs des missions locales ont fait part de la complexité pour les conseillers à gérer cette file active. De fait, ils ont proposé une alternative, celle de prendre seulement en compte les chiffres annuels, soit le nombre de jeunes accompagnés par année dans le cadre du RSJ. Face à cette demande, le directeur adjoint envisage de mettre de côté cette notion de file active en se cantonnant à la prise en compte le nombre total de jeunes bénéficiaires annuel. Cet exemple permet d'illustrer la notion de *compromis* au regard des intérêts mutuels et propres à chaque acteur (Foudriat, 2019). Ainsi, l'interdépendance entre les deux acteurs les invite à discuter pour parvenir à un accord commun.

Enfin, les *comités locaux du RSJ* ont lieu à un échelon territorial plus petit que la Métropole de Lyon, celui des Conférences Territoriales des Maires (CTM)¹⁵. Ces comités ont été conçus pour suivre l'expérimentation à l'échelle locale, mais également pour rapprocher des acteurs de champ différent : le social, le médico-social et l'insertion. Ainsi, se composant de plusieurs acteurs, tels que les Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS), les missions locales, les

¹⁵ Il s'agit d'un découpage politique de la Métropole de Lyon. Il existe neuf CTM et regroupent plusieurs communes qui partagent des ambitions et des problématiques communes. Ils tentent d'y répondre ensemble.

associations ou les Maisons de la Métropole (MDM)¹⁶, ils ont lieu théoriquement une fois par trimestre. Dans ces comités, le RSJ occupe une place centrale. En effet, ces comités ressemblent, dans une certaine mesure, aux comités de coordonnateurs dans la mesure où ce sont des lieux de redéfinition des contours du RSJ. Par exemple, c'est dans cette instance que la problématique autour du critère « sans soutien financier » a été soulevée. De plus, il convient de noter que ce comité, bien qu'il présente certaines limites (cf. partie 3), laisse place à des sujets d'autres natures. Par exemple, comme nous allons le voir, ce comité élargi permet la mise en place d'un réseau partenarial autour du RSJ.

Ainsi, nous avons pu voir que la co-construction du RSJ est aussi bien perceptible lors de la phase de conception que celle de déploiement. D'une part, en optant pour une concertation partenariale en amont du lancement du dispositif, les structures instructrices ont pu prendre part, dans une certaine mesure, à la création du dispositif. D'autre part, la co-construction du dispositif lors de son déploiement est rendue possible par la création des instances partenariales. Construites par les agents de la Métropole, ces instances partenariales sont des lieux stratégiques pour les structures instructrices afin de faire évoluer le dispositif et faire valoir leurs intérêts mutuels et propres. De fait, les agents de la Métropole prennent en compte les points de vue de ces acteurs, qui n'étaient peu ou pas pris en compte auparavant, en particulier ceux des agents de terrain (instructeurs et coordonnateurs). Cette dimension s'inscrit bien dans la logique de co-construction définie par Michel Foucault (2019). Cependant, cette co-construction n'est pas sans effet sur les diverses parties prenantes, qu'il s'agisse des structures instructrices ou des agents de la Métropole, ce qui sera l'objet de notre seconde partie.

¹⁶ Les Maisons de la Métropole (MDM), anciennement appelées les Maisons du Rhône (MDR) sont les portes d'accès aux services de la Métropole. Répartis sur le territoire métropolitain, les 57 structures sont composées de professionnels qui accompagnent les personnes en situation de vulnérabilité, telles que les personnes âgées dépendantes.

2. Co-construire : quels effets sur les parties prenantes ?

La co-construction du dispositif RSJ, favorisée par la création d'instances partenariales, a des effets sur les deux acteurs. En effet, dans cette seconde partie, nous montrerons que co-construire permet, d'une part, d'offrir un cadre favorable à la mobilisation des structures instructrices (2.1) et, d'autre part, d'impulser la création d'un réseau partenarial autour du RSJ (2.2). Enfin, nous détaillerons comment cette co-construction se propose d'être un nouveau référentiel de construction des politiques publiques (2.3).

2.1. Un cadre favorable à la mobilisation des structures instructrices

Comme nous l'avons vu précédemment, la mobilisation des acteurs dans le cadre du RSJ est favorisée par l'existence d'instances partenariales. En effet, ces lieux permettent aux agents de la Métropole de suivre l'expérimentation du RSJ et aux structures instructrices de faire remonter les problématiques rencontrées et émettre des suggestions. Ces échanges permettent de construire une relation de confiance favorable à la mobilisation des structures instructrices. Cependant, le cadre partenarial instauré dans le cadre du RSJ ne se résume pas seulement aux instances partenariales. En effet, à côté de ces lieux de négociation, une dynamique partenariale caractérisée par des échanges réguliers est perceptible. Les agents de la Métropole (chargées de mission et gestionnaires) et les structures instructrices (instructeurs et coordonnateurs) échangent environ une fois par mois, particulièrement au moment de l'instruction des dossiers. Ces échanges se matérialisent généralement par des échanges de mail et/ou des appels téléphoniques. La régularité de ces échanges peut s'expliquer par l'interdépendance entre les deux parties prenantes. D'une part, pour que le jeune puisse bénéficier du dispositif, les instructeurs peuvent contacter les gestionnaires en cas de doute sur son éligibilité : « *Il y a une proximité, une réactivité qui est vachement intéressante, sur une difficulté technique ou une question sur est-ce qu'il est éligible, pas éligible à cette aide, sur tel document, etc.* » (Entretien Sylvie). D'autre part, étant donné que les gestionnaires ne sont pas en contact direct avec les jeunes, elles peuvent parfois manquer d'information sur la situation du jeune. Ce faisant, elles sont amenées à contacter les instructeurs : « *[...] s'il nous manque des éléments, si on a des questions, on demande aux conseillers.* » (Entretien Sarah). Ces échanges réguliers permettent d'entretenir une relation de confiance entre la Métropole et les instructeurs. Cette rapidité est rendue possible par l'existence de liens de proximité géographique ainsi que socio-économique. Cette proximité socio-économique est perceptible aussi bien entre les agents de la Métropole et

les structures instructrices comme nous l'avons précédemment explicité (Bouba-Olga, Grossetti, 2008). De plus, cette proximité multidimensionnelle se note également entre les agents de la Métropole eux-mêmes. À cette proximité multidimensionnelle s'ajoute le fait que l'équipe RSJ soit composée de quatre personnes. Ce petit effectif permet de fluidifier les échanges et, si besoin, adapter leurs conditions de travail. Ainsi, lorsque les gestionnaires ont une question dont elles n'ont pas la réponse, elles peuvent s'adresser directement à la coordinatrice du RSJ et/ou la chargée de mission Insertion Jeunesse. De la même manière, lorsque cela est nécessaire, l'équipe s'organise en interne pour adapter leur manière de travailler. Par exemple, pour valider les dossiers RSJ, certains dossiers ont besoin d'être examinés en commission. La commission a lieu tous les lundis matin. Dans certains cas, la coordinatrice du RSJ et/ou la chargée de mission Insertion Jeunesse peuvent trancher. Dans d'autres cas, l'avis du directeur adjoint est nécessaire pour octroyer l'allocation. Lors des derniers jours de validation, beaucoup de dossiers arrivent et l'équipe va ainsi adapter son rythme de travail pour répondre aux dernières demandes : « *Les derniers jours de validation des dossiers généralement, on va faire des commissions à peu près tous les jours.* » (Entretien Lynda). Cet exemple illustre la réactivité et l'agilité dont fait preuve l'équipe RSJ. Cette réactivité appréciée par les structures instructrices les incite à s'impliquer dans la co-construction du dispositif.

De plus, la mobilisation des structures instructrices dans le RSJ s'explique également par la considération des agents de la Métropole à leur égard. En effet, la Métropole accorde une importance particulière aux avis et suggestions des instructeurs. Si cette importance est perceptible lors des instances partenariales, elle l'est également au quotidien. À titre d'exemple, lorsque les instructeurs instruisent un dossier, ils peuvent émettre un avis (favorable, réservé, défavorable) quant à l'octroi de l'allocation. Les agents de la Métropole de Lyon se sont accordés sur une procédure particulière en cas « d'avis réservé ». Dès lors qu'un instructeur se positionne sur un avis réservé, les gestionnaires doivent appeler l'instructeur pour comprendre les raisons de son choix. La prise en compte de l'avis de l'instructeur permet de donner une certaine légitimité à la décision finale. En effet, la légitimité d'une décision dépend moins des valeurs englobant la décision que du processus d'élaboration des règles de décision lui-même (Reynaud, Richebé, 2007). Une importance particulière est ainsi accordée aux acteurs qui ont été consultés et impliqués dans son élaboration. Même si la Métropole tranche en dernière instance, le conseiller est consulté puisqu'il peut donner son avis sur l'octroi ou non de l'allocation. Ainsi, le caractère légitime de la décision contribue à la mobilisation des structures

comme le souligne l'instructrice de la mission locale n°2 : « *Le fait qu'on tienne compte de notre avis, nos habitudes de travail, ça nous permet d'avoir un regard différent sur ce nouveau dispositif et être beaucoup plus force de propositions par rapport aux jeunes.* » (Entretien Marylou). Ici, il ne faut pas occulter la dimension des intérêts des deux parties. D'une part, établir un dialogue avec les structures instructrices est nécessaire aux agents de la Métropole pour adapter le dispositif aux réalités de terrain. Ces divers retours sont nécessaires pour eux puisqu'ils ne sont pas en contact direct avec les bénéficiaires. Construire cette relation de confiance incite ainsi les structures instructrices à respecter les règles mais également à contribuer au bon déploiement du dispositif. D'autre part, pouvoir donner son avis permet aux structures instructrices de faire part de leurs besoins. À cet égard, une des gestionnaires de la DIE explique que « *La conseillère souhaitait qu'on renouvelle quand même, mais que pour un mois, pour mettre un peu la pression au jeune afin qu'il puisse respecter ses engagements.* » (Entretien Sarah). Dans cet extrait le besoin de la conseillère est celui de maintenir l'allocation pour une courte durée afin qu'elle puisse continuer à mobiliser le jeune.

La dynamique partenariale instaurée par les instances partenariales et les échanges réguliers favorisent la mobilisation des parties prenantes dans la co-construction du dispositif. Cette légitimité accordée aux structures instructrices est d'autant plus importante dans un contexte de désillusion des métiers du secteur social. À cet égard, Marcel Jaeger souligne que le travail social est traversé par une crise de légitimité du travail social (2013). Cette dernière se traduit par une démobilité des professionnels qui s'explique par le poids des contraintes budgétaires subies, le manque de reconnaissance et d'intérêt des institutions (Jaeger, 2013). Ainsi, dans ce contexte de crise de légitimité du secteur social, la co-construction apparaît comme un outil intéressant de mobilisation des conseillers (CIP et travailleurs sociaux) par la valorisation de leur expertise.

2.2. La création d'un réseau partenarial autour du RSJ

La mise en place d'un cadre partenarial, impulsé par la création d'instances et d'échanges réguliers, a également permis de créer une dynamique partenariale autour du RSJ. Cette dernière se perçoit à travers les comités locaux du RSJ. En effet, ces comités ont été pensés comme des lieux utiles pour suivre l'expérimentation du dispositif mais également pour rapprocher des secteurs qui travaillent peu ensemble (social, médico-social et insertion). De fait, cette instance a été conçue, dans une certaine mesure, comme un prétexte pour réunir les

acteurs de la thématique de jeunesse. Ainsi, en parlant du comité local du RSJ, la coordinatrice du RSJ indique que la création de cette instance s'explique par le fait qu'« [...] il y a un véritable besoin et même un enjeu d'une animation territoriale des politiques jeunesse sur notre territoire. » (Entretien Alix). L'intérêt de ce comité est double. D'une part, il s'agit d'impulser la création de nouveaux projets et de nouveaux partenariats entre les structures œuvrant dans le champ de la jeunesse du territoire. Ce premier intérêt est favorisé par le fait que le RSJ réunit des acteurs très divers. En effet, comme nous l'avons précédemment expliqué, le RSJ s'inscrit dans une approche « intégrée » de la politique de jeunesse (Labadie, 2019). Elle se caractérise par le décloisonnement de l'offre de services à destination des jeunes et donc une coopération entre divers acteurs. D'autre part, il s'agit pour la Métropole de Lyon d'être identifiée comme un acteur légitime des politiques de jeunesse. De fait, dans cette partie, il convient d'étudier les effets structurants produits par le dispositif sur les relations partenariales. Pour ce faire, en nous appuyant sur des exemples concrets, nous mettrons en avant trois niveaux d'analyse : ***entre la Métropole et les missions locales*** ; ***entre les structures du RSJ*** (structures instructrices et structures opératrices) ; ***entre la Métropole et les structures instructrices et les structures du territoire*** (hors instructrices).

Premièrement, ***entre la Métropole et les missions locales***, la création du RSJ semble avoir impulsé la création d'un partenariat plus fort et global entre les deux. Ainsi, le directeur adjoint de la DIE affirme que « *C'est vraiment la création du RSJ qui, ou en tout cas, l'ambition en direction des jeunes, qui a acté, qui rend nécessaire aujourd'hui un vrai partenariat plus fort avec les missions locales.* » (Entretien Xavier). Ce projet a pour objet la mise en place d'un conventionnement global sur plusieurs dispositifs portés par la Métropole de Lyon et opérationnalisés par les missions locales à l'instar du RSA ou du FAJ. Pour mener à bien ce projet, deux réunions au mois de mai et juillet 2022 ont été organisées pour discuter des modalités. Lors de ces réunions étaient présents entre cinq et six directeurs de missions locales, représentant les dix autres missions locales du territoire, ainsi qu'une partie de l'équipe RSJ (le directeur et directeur adjoint de la DIE, la coordinatrice RSJ et la chargée de mission Insertion Jeunesse). Présenter ces réunions permet de réintroduire la notion de « *dépendance fonctionnelle mutuelle* » puisque chaque acteur va tenter de défendre ses intérêts tout en garantissant la relation de pérennité (Leroux, 2006, p. 86). Cette approche par la négociation permet de rompre avec la conception de « *bonne gouvernance harmonieuse* » et donne à voir les relations de pouvoir entre chaque acteur (Leroux, 2006, p. 85). Du côté de la Métropole de Lyon, il s'agit de fluidifier les relations avec les missions locales, acteur incontournable des

politiques de jeunesse, et de montrer qu'il existe un partenariat solide entre les deux acteurs. Cet aspect permet ainsi de répondre aux ambitions politiques de nouveau positionnement. Du côté des missions locales, ces dernières ont accepté ces réunions de conventionnement global pour deux raisons intimement liées. D'une part, le souhait de travailler avec la Métropole de Lyon est une ambition de longue date comme le souligne le conseiller social Solidarités du cabinet du Président de la Métropole : « *Typiquement sur les missions locales, elles ont plusieurs fois fait des demandes de financements à la Métropole avant qu'on arrive. Et voilà, il n'y avait zéro kopeck de la Métropole. Donc il n'y avait pas de financement.* » (Entretien Alexandre). Travailler avec la Métropole de Lyon leur permet de bénéficier d'une reconnaissance institutionnelle métropolitaine et d'un soutien financier. D'autre part, ce soutien financier leur permet de déployer plus efficacement leurs dispositifs. Participer à ces réunions est ainsi nécessaire pour ces dernières puisque c'est au sein de ces réunions que se sont produites les règles. Prendre part à ces instances leur permet donc de négocier afin d'obtenir les termes de l'échange les plus favorables (Leroux, 2004).

Ainsi, chaque acteur a intérêt à travailler avec l'autre. Il s'agit de voir comment s'élabore ce cadre partenarial et les compromis dont font preuve chaque acteur pour ne pas compromettre la relation. Nous pouvons illustrer ce propos par deux exemples. Du côté institutionnel, les agents de la Métropole ont fait une concession sur le nom donné au cadre du conventionnement global. En effet, les missions locales ont fait part de leur crainte d'être instrumentalisées par la Métropole de Lyon, comme elles le sont par l'État. Ainsi, elles envisagent la relation avec la Métropole non pas comme descendante mais comme « co-construite »¹⁷. Pour ne pas être réduit au rang d'opérateurs, ces derniers ont émis le souhait d'un partenariat sous forme de conventionnement par action et non de conventionnement global. Le premier laisse plus de libertés aux missions locales puisqu'il s'agit de financements sur certaines actions, contrairement au second qui suppose un financement général. De fait, le terme d'« *accord-cadre* »¹⁸ a été suggéré par les missions locales, à la place de celui de « *conventionnement global* »¹⁹. Le directeur de la DIE a été réceptif et attentif à la proposition qui lui a été soumise. Du côté de la mission locale, ces derniers ont donné une suite favorable aux propositions émises par la Métropole de Lyon. Par exemple, l'une des idées émises par les agents de la Métropole était la délégation partielle, puis totale, de la gestion du FAJ aux missions locales. Les missions

¹⁷ Ce terme a été employé par l'une des directrices d'une mission locale lors d'une réunion avec 5 directrices des missions locales ayant eu lieu le 13 juillet 2022 au sein des locaux de la Métropole de Lyon.

¹⁸ Ce terme est une proposition émise par les missions locales lors de cette même réunion.

¹⁹ Ce terme est une proposition émise par les agents de la Métropole de Lyon lors de cette même réunion.

locales ont accepté cette délégation, puisqu'elles y trouvaient également un intérêt. L'intérêt étant de pouvoir maintenir le lien avec le jeune en montrant que la mission locale a la capacité de répondre rapidement à leurs demandes.

Deuxièmement, la création du dispositif a impulsé la création de liens *entre les structures du RSJ*. En effet, le RSJ a permis aux structures du terrain de se rencontrer, d'échanger voire de travailler ensemble. C'est en ce sens que le dispositif représente un moyen de faire collaborer des acteurs qui n'avaient pas pour coutume de travailler ensemble. Ce point concerne particulièrement les structures instructrices et les structures opératrices. À titre d'exemple, lors d'un entretien avec une instructrice, cette dernière a fait part du fait que, par le biais du guide des actions d'insertion prévu dans le cadre du RSJ, elle travaille désormais avec une nouvelle structure : « [...] ce qu'on a découvert, c'est le Prado, avec le fameux dispositif passerelle. » (Entretien Marylou). De la même manière, les comités RSJ rassemblant des acteurs divers de la thématique jeunesse ont permis aux acteurs de se rencontrer « Je rencontre plein de gens dans les comités RSJ, ils sont vachement sympas, vachement biens quoi. » (Entretien Sylvie). Le RSJ représente ainsi un prétexte pour se rencontrer et permet de déboucher sur la création d'un réseau partenarial au-delà du RSJ. En effet, ces instances permettent un échange de pratiques et un partage d'expériences entre les différentes structures également, qu'il s'agisse du RSJ ou des autres dispositifs : « [...] ça fait toujours du bien d'échanger aussi sur les problématiques que l'on croise et on fait les mêmes constats que les gens travaillant dans la sauvegarde de l'enfance. » (Entretien Sylvie). Au-delà des échanges de pratiques, ces réunions permettent aux acteurs de mieux se connaître entre eux et renforcer le maillage de leurs actions. L'extrait d'entretien de la coordonnatrice du CLLAJ Lyon permet d'illustrer ce propos : « [...] mais aussi si on veut orienter, par exemple des jeunes sur une mission locale, on a déjà une petite idée de comment ça se passe, comment ça fonctionne avec eux [...] en tout cas, on se nourrit les uns des autres. » (Entretien Selma).

Enfin, l'existence du dispositif ouvre aussi une nouvelle voie de partenariat entre deux structures : une mission locale et une association hors RSJ. En s'intéressant au dispositif RSJ, le directeur de cette association du champ du médico-social a contacté le directeur adjoint de la DIE pour lui proposer un *partenariat tripartite (structure instructrice, Métropole et structure du territoire)*. Le directeur adjoint, soutenant ce nouveau partenariat, a fait part au directeur qu'il n'avait pas l'obligation d'accompagner uniquement des jeunes bénéficiaires du RSJ. De fait, le RSJ permet de créer des partenariats allant au-delà de celui-ci. Il permet également, dans la même philosophie du comité RSJ, de renforcer les liens entre deux domaines : le médico-

social et l'insertion. Ce faisant, le RSJ peut servir de levier pour créer des partenariats entre les structures agissant dans les politiques de jeunesse.

2.3. La co-construction : un nouveau référentiel pour concevoir une politique publique locale ?

Co-construire avec les structures du terrain a également des effets sur l'image de la Métropole de Lyon. Cette image peut être étudiée à deux échelles : *en comparaison à l'administration au niveau national* et *en comparaison avec les autres services de la Métropole*.

Pour saisir les enjeux autour cette image, il convient d'abord d'introduire les travaux du professeur d'économie politique Peter A. Hall (1993) et de Pierre Muller (2005). En 1993, Peter A. Hall s'intéresse à la question du changement de l'action publique en étudiant les transformations des politiques économiques britanniques (Hall, 1993). L'auteur montre qu'il existe trois niveaux changements : des *objectifs* des politiques, des *instruments* et des *cadres institutionnels*. Le premier niveau étudie l'évolution des cadres cognitifs et normatifs, aussi appelé référentiel (Muller, 2005). Inscrit dans une approche cognitive des politiques publiques, le référentiel pose un cadre cognitif et normatif de ce que doit être le contenu de l'action publique. Il résulte de la confrontation des intérêts des différents acteurs. Autrement dit, le référentiel se compose des règles d'interprétation et de l'action des différents acteurs sur le réel. Ce dernier peut être sectoriel ou global. D'une part, le référentiel global se définit comme l' « [...] ensemble de valeurs, de normes, d'algorithmes et d'images qui définissent un cadre général d'interprétation du monde (et des règles pour l'action publique) dépassant les limites d'un secteur, d'un domaine ou d'une politique. » (Muller, 2005, p. 177). D'autre part, le référentiel sectoriel se définit comme une structuration verticale des rôles sociaux. Il englobe différentes situations. Certaines sont clairement définies, telles que l'existence d'un corps professionnel travaillant dans un domaine d'activité particulier. D'autres sont plus floues, comme l'existence d'une politique publique ne correspondant pas à un domaine d'activité facilement identifiable, comme les politiques de lutte contre le chômage. Dans les deux cas, des règles de fonctionnement ainsi que des normes et des valeurs encadrant le groupe social sont posées. Cette notion de référentiel sectoriel vise à étudier la mise en œuvre du changement de l'action publique par le changement politique. Cette dernière n'est possible que par la définition d'une représentation imposée et/ou acceptée de l'avenir du secteur. Cette représentation résulte

des croyances portées par les agents dans un secteur particulier. Elle sera ainsi le nouveau cadre cognitif, résultat des relations de coopération et/ou d'affrontement entre les acteurs. Pierre Muller insiste également sur les confusions qui peuvent être faites sur la notion de référentiel. Parmi ces écueils, l'auteur souligne qu'il ne faut pas considérer que chaque nouvelle mesure de politique publique doit être associée à un nouveau référentiel. De fait, un changement de référentiel s'étudie à l'aune d'une nouvelle formulation du problème, de nouvelles solutions et normes et parfois, une remise en cause relative de la hiérarchie entre les acteurs. Ce changement de référentiel résulte des contraintes structurelles, qui limitent les marges d'actions des acteurs, et du sens que donne chaque individu au travail qu'il effectue. À partir de ce sens, les individus vont eux-mêmes créer un cadre normatif.

Concernant le RSJ, le changement de référentiel s'est traduit par un changement des cadres institutionnels structurant l'action publique. Le changement de référentiel, impulsé par l'arrivée du nouvel exécutif, se comprend par le rôle moteur que s'est donné la Métropole de Lyon dans le champ de l'insertion, et plus particulièrement celui des jeunes. Au travers du RSJ, l'administration métropolitaine propose ainsi une nouvelle formulation du problème tant dans la philosophie du dispositif (sa souplesse) que sa conception et mise en œuvre (co-construction avec les acteurs du terrain). Pour mieux saisir les processus du passage d'un référentiel à un autre, il convient de noter que le référentiel d'une politique publique peut prendre deux formes. Ces deux formes, selon les situations, peuvent se superposer. La première, dit « *référentiel d'action publique* » correspond au cadre cognitif et normatif à partir duquel un problème social (ici l'insertion des jeunes) est formulé. La seconde, dit « *référentiel d'action collective* » vise à montrer comment un groupe social (ici la Métropole de Lyon et les structures du terrain) définit les conditions de l'action publique (Muller, 2005). Ces dernières vont dépendre des pouvoirs dont disposent les groupes sociaux. Dans le cadre du RSJ, nous allons voir que, du fait de ce changement de référentiel, il existe une tension entre plusieurs référentiels : *l'action publique nationale et l'action publique locale* et *au sein de l'action publique locale*.

D'une part, *entre l'action publique nationale et l'action publique locale*, le différentiel de référentiel sectoriel s'étudie au prisme de la question des dispositifs d'insertion étatiques. Ce différentiel est perceptible aussi bien dans le dispositif lui-même (la différence de souplesse) que dans ses modalités de conception et mise en œuvre (co-construction ou non). Concernant le dispositif, les instructeurs des missions locales, chargés de l'opérationnalisation des dispositifs étatiques, ont souligné la différence de philosophie entre le RSJ et d'autres dispositifs étatiques. À titre d'exemple, si le RSJ a été pensé comme un dispositif souple, avec des

contreparties minimales les six premiers mois, les dispositifs étatiques, à l'instar du CEJ, conditionnent la perception de l'allocation à une mobilisation intensive du jeune. De plus, dans les modalités de conception et de mise en œuvre, les structures instructrices ont été associées à la phase de conception et sont associées à celle de mise en œuvre. Cette co-construction rompt avec le processus classique d'élaboration des dispositifs étatiques puisque les missions locales, au niveau des techniciens, prennent part à une phase de concertation. Aussi, contrairement au RSJ, les missions locales sont soumises à une obligation de résultats envers l'État, instaurant une relation descendante. L'extrait d'entretien suivant, avec l'instructrice de la mission locale n°3 permet d'illustrer cette opposition de référentiel : « *Ce sont ces échanges, enfin cette capacité de négociation qu'on a, cette ouverture qui aide et qui existe, parce que c'est humaniser quoi comme dispositif, en tout cas dans le partenariat. Ce n'est pas la grosse machine administrative qui rigidifie tout dans tous les rapports d'en haut.* » (Entretien Sylvie). De fait, le changement de référentiel est perceptible par la capacité de la Métropole de Lyon à instaurer un nouveau cadre cognitif et normatif : celui de la co-construction. À cet égard, Laurent Fraisse (2017), en s'intéressant aux politiques de l'Économie Sociale et Solidaire (ESS), souligne que co-construire représente un fort enjeu politique. En effet, il s'agit de construire un « [...] *nouveau domaine de l'action publique territoriale sans pouvoir se reposer sur un référentiel stable et partagé.* » (Fraisse, 2017, p. 6). Autrement dit, en se référant à la notion de Pierre Muller, il s'agit pour les nouveaux élus locaux de créer un nouveau référentiel. En ce sens, il s'agit donc de modifier les représentations dominantes au sein desquelles certaines thématiques et/ou acteurs peuvent être exclus des politiques publiques. Dans le cadre du RSJ, ce nouveau référentiel est perceptible par cette nouvelle manière d'associer les structures du terrain au processus de co-construction, mais également de les rapprocher entre elles. Cela permet, dans une certaine mesure, de donner une image positive de l'administration métropolitaine, notamment des agents de la mission RSJ.

D'autre part, ***au sein l'action publique locale***, soit l'échelle métropolitaine, le différentiel de référentiel s'étudie à l'aune des pratiques de travail. En effet, parmi les structures instructrices, certaines entretiennent des liens avec d'autres directions de la Métropole de Lyon pour la mise en place d'autres dispositifs, tels que le parcours IER. Au sein de ce parcours, les CIP se retrouvent davantage dans une relation rythmée par l'obligation de résultats, matérialisée par le rendu de bilans. Si dans le cadre du RSJ les structures instructrices doivent également rendre des comptes, en termes de nombre de jeunes accompagnés, elles n'ont pas pour l'instant

d'obligation de résultats, du fait d'une absence de forte pression politique sur les chiffres. Pour illustrer ces propos, nous pouvons appuyer sur l'extrait d'entretien suivant : « [...] *très clairement les objectifs et la pression on l'a surtout dans l'IER.* » (Entretien Marylou). De fait, elle est soumise à un contrôle de ses objectifs et doit justifier du travail effectué. À côté de cette pression, l'instructrice souligne aussi le fait qu'elle ne connaît pas les agents de la Métropole s'occupant de l'IER, et plus généralement de la Métropole de Lyon. Ainsi, en comparant les liens qu'elle entretient avec la DIE, l'instructrice souligne que « *C'est intéressant cette proximité, du coup, parce que nous on s'occupe de l'IER mais on ne se sait pas trop ce qui se passe à la Métropole. On ne connaît pas les services, on ne sait pas qui fait quoi.* » (Entretien Marylou). De fait, l'instauration du RSJ permet d'introduire un nouveau cadre cognitif, celui de la proximité avec les structures de terrain. Cette dernière permet ainsi aux structures de terrain de mieux comprendre le fonctionnement, le rôle et le champ d'action de la Métropole de Lyon. Ce faisant, les structures ont une meilleure lisibilité sur les actions menées par cette collectivité territoriale.

Ainsi, cette rupture entre les dispositifs métropolitains mais également entre le RSJ et les dispositifs étatiques contribue à créer un nouveau référentiel de construction de politiques locales : celui de la co-construction. Toutefois il convient de questionner ce changement de référentiel. En effet, s'agissant d'une expérimentation, il conviendra d'étudier par la suite l'évolution du dispositif. Une fois les critères définitifs posés, il est probable que les instances partenariales ne soient pas maintenues, faute de pouvoir faire évoluer le dispositif. En ce sens parler de changement de référentiel du fait d'un changement de norme (la co-construction) pourrait être inadapté.

Dans cette deuxième partie nous avons pu voir que la co-construction du dispositif est perceptible aussi bien lors de la phase de conception (phase de concertation) que de déploiement (mise en place d'instances partenariales). En effet, nous avons noté l'existence des 3 dimensions de la co-construction (*la participation, l'innovation-crédation et le compromis et l'accord*) lors de ces phases (Foudriat, 2019).

En particulier, les instances partenariales sont des lieux d'échanges entre les structures instructrices et les agents de la Métropole afin de faire évoluer le dispositif. Il s'agit également de lieux stratégiques de négociation où chaque acteur tente de faire valoir ses intérêts sans compromettre la relation (Leroux, 2004, 2006). De plus, nous avons montré que cette co-construction n'est pas sans effet sur les parties prenantes. Ainsi, co-construire permet de créer une relation de confiance favorable à la mobilisation des structures instructrices. Cela permet également de valoriser l'expertise des conseillers ce qui favorise leur implication dans un contexte de crise de légitimité du travail social. Nous avons également vu que la co-construction a permis de créer une dynamique partenariale autour du RSJ aussi bien au sein des comités locaux du RSJ qu'au quotidien, particulièrement entre les structures du terrain. Enfin, du côté de la Métropole de Lyon, co-construire avec les acteurs semble avoir été un levier pour donner une autre image de l'administration métropolitaine. C'est en ce sens que nous avons parlé de changement de référentiel, soit de la création de nouveaux cadres cognitifs et normatifs (Muller, 2005). Ce changement de référentiel est visible par la mise en place d'une démarche de co-construction.

Cependant, si le RSJ peut être qualifié de co-construit, nous verrons qu'il existe certains freins à la co-construction. Ces freins existent aussi bien du côté associatif qu'administratif. Enfin, nous concluons ce mémoire de stage en questionnant la pertinence de cette notion au regard d'autres notions voisines.

Partie 3 : Co-construire : un objectif difficilement réalisable

Dans cette dernière partie, nous présenterons les différents freins à la-construction du dispositif RSJ. Cette partie permettra de mettre en lumière le fait que, malgré la mise en place d'un cadre partenarial et des relations de confiance favorables à la co-construction, il persiste certaines limites (1). Nous concluons ce mémoire en questionnant la grille de lecture choisie en introduction pour définir la co-construction. En effet, si le dispositif RSJ semble s'inscrire dans un processus de co-construction au sens de Michel Foudriat (2019), nous questionnerons la pertinence du terme de co-construction au regard d'autres notions, en particulier celle de la « co-production » (2).

1. Les freins à la co-construction du dispositif

Si la conception puis le déploiement du RSJ résulte d'une co-construction entre les agents de la Métropole de Lyon et les structures du terrain, certaines limites peuvent être mises en avant. D'une part, il peut exister une fracture dans les pratiques de travail au sein du milieu associatif et administratif (1.1). D'autre part, des conceptions des politiques de jeunesse différenciées peuvent nuire à la co-construction du dispositif (1.2). Impulser une dynamique de co-construction peut également être contraint par le manque de ressources (humaines, financières, temporelles, etc.) des différents acteurs (1.3). Enfin, nous concluons cette dernière partie en montrant que l'existence de rapports inégaux entre les structures peut porter atteinte à la co-construction (1.4).

1.1. La rencontre entre l'administratif et le terrain : des pratiques de travail différentes

Co-construire suppose l'implication d'une pluralité d'acteurs pour élaborer et mettre en œuvre un projet (Ghiglione, 1986). Dans le cadre du RSJ, cette pluralité d'acteurs se traduit, en particulier, par la co-construction avec les missions locales et les associations spécialisées. Ces deux types de structures instructrices se distinguent aussi bien par leur champ d'action que par leurs pratiques de travail. Dans cette partie, nous mettrons en lumière qu'une des premières limites qui se posent à la co-construction est celle de la différence dans les pratiques de travail.

Comme nous l'avons explicité précédemment, les missions locales ont un savoir-faire administratif proche de celui des agents de la Métropole de Lyon. En effet, les CIP ont pour habitude d'instruire des dossiers administratifs pour que les jeunes puissent bénéficier des dispositifs étatiques et/ou locaux tels que le CEJ ou l'IER. Ainsi, avant l'arrivée du RSJ, les CIP étaient déjà habilités à instruire des dossiers administratifs. À titre d'exemple, Marylou, instructrice du RSJ de la mission locale n°2, est également référente de l'accompagnement renforcé IER. De la même manière, Sylvie, coordonnatrice du RSJ de la mission locale n°4, est également la référente santé vie sociale et s'occupe de la gestion d'autres dispositifs tels que le FAJ et le PACEA. Ce faisant, les conseillers de missions locales disposent déjà de ce savoir-faire administratif du fait des autres dispositifs dont elles ont la charge. Si cette compétence représente un atout essentiel pour la co-construction du dispositif, l'instruction des dossiers RSJ a tout de même été qualifiée comme complexe par certains membres des structures instructrices. En effet, ces derniers doivent saisir les données des jeunes dans deux logiciels informatiques différents pour que le dossier puisse être traité par la Métropole. Ainsi, comme le souligne le directeur de la mission locale n°3 « *On a trouvé ça un peu compliqué [...], il y avait deux outils de saisie, ce n'est pas un truc qui est fluide.* » (Entretien Grégory). De la même manière, participer au déploiement du RSJ peut s'avérer complexe pour les associations spécialisées. En effet, il peut exister une fracture entre les pratiques de travail associatives et administratives. L'instruction des dossiers est un processus qui nécessite un savoir-faire des procédures administratives. Or, pour l'instructrice de Péniche Accueil l'instruction des dossiers ne correspond pas à sa méthode de travail. L'extrait d'entretien suivant permet d'illustrer ce propos : « *L'instruction c'est long... Moi je ne fais pas des accompagnements derrière un ordinateur tu vois. Quand je reçois les jeunes et que je leur dis voilà, on va donc instruire le RSJ, je sais que je vais passer 45 minutes derrière mon ordinateur à rentrer ce truc [...]. Ce n'est pas moi. Nous on ne travaille pas comme ça, je ne travaille pas à Pôle Emploi ou à la CAF quoi, c'est quand même très administratif.* » (Entretien Laurence). Cette même instructrice a également souligné le fait qu'assister aux réunions n'était pas dans ses pratiques habituelles : « *J'y suis allée qu'une fois il me semble à une réunion avec les coordonnateurs. Je ne suis pas très grosse réunion. Je préfère les petits rendez-vous avec les gens. Je vais boire le café avec les jeunes. En fait, plus lien social.* » (Entretien Laurence). Or, la co-construction suppose une présence des différentes parties prenantes dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre du dispositif (Foudriat, 2019). Ainsi, bien qu'il résulte d'une volonté politique d'associer les missions locales et des associations spécialisées, cette fracture rend compliquée la co-construction du dispositif.

De plus, il est intéressant de noter qu'une autre limite pouvant être adressée réside dans le refus de certaines structures de devenir instructrices du RSJ. En effet, le directeur adjoint de la DIE m'a fait part du fait que certaines associations ne souhaitaient pas entretenir une relation de double nature avec le jeune : celle d'accompagnant et celle de financeur. De ce fait, en revenant sur le démarrage du dispositif il expose les questionnements des associations : « *Est-ce que les associations ont vocation à gérer un revenu qui est donné aux jeunes contre des contreparties à un moment ou un autre ? Est-ce que les associations veulent cette relation avec les jeunes ? C'était un facteur très limitant du nombre d'associations.* » (Entretien Xavier). À cet égard, l'article écrit par Mejed Hamzaoui, publié en 2017 dans l'ouvrage intitulé *Contractualisation de l'aide et de l'action sociale*, donne un éclairage supplémentaire. Dans cet article, l'auteur note un accroissement de la contractualisation dans les relations entre les travailleurs sociaux et les bénéficiaires dans le service public. Selon lui, cette contractualisation s'inscrit en réaction à deux phénomènes. D'une part, introduire une relation contractuelle s'affiche comme une critique aux instruments de contrôle classiques, tels que les lois ; l'objectif étant de modifier la relation entre les deux parties. D'autre part, cette nouvelle relation vise à individualiser l'accompagnement de l'allocataire mais également à clarifier les droits et devoirs de chaque partie (Hamzaoui, 2017). De fait, cette relation contractuelle viserait à responsabiliser l'allocataire et poserait les exigences auxquelles ce dernier doit répondre pour bénéficier de l'aide financière. Cependant, l'auteur montre que cette contractualisation, supposant une contrepartie, modifie la relation entre le bénéficiaire et le référent. En effet, la contractualisation vise à rendre plus autonomes les usagers qui « [...] sont donc considérés comme responsables de leur parcours de vie, avec l'idée sous-jacente que l'aide sociale n'est pas acquise, mais plutôt se mérite. » (Hamzaoui, 2017, p. 48). Cette conception peut s'avérer contradictoire dans la mesure où l'accompagnement est centré, dès le début, sur la capacité de mobilisation de l'allocataire alors que celui-ci effectue la demande du fait de son impossibilité à s'engager dans un parcours professionnel (Hamzaoui, 2017). Dans le cadre du RSJ, cette relation de contractualisation s'incarne par la charte d'engagement que le jeune doit remplir avec son référent pour bénéficier de l'allocation. Dans cette charte, le bénéficiaire doit montrer qu'il s'engage dans un parcours d'accompagnement dont l'intensité dépendra de sa situation actuelle. De ce fait, si la Métropole assure le versement de l'allocation, le jeune se retrouve tout de même dans une relation de dépendance avec son référent pour que sa demande de RSJ soit instruite. Ainsi, du fait de cette relation de double nature (accompagnant et financeur), certaines associations n'ont pas souhaité devenir instructrices.

1.2. Des conceptions différenciées des politiques de jeunesse

Le 29 octobre 2021, à la suite des chiffres alarmants de l'INSEE sur la précarité des jeunes, en particulier pendant la crise du Covid-19, la chercheuse et professeure d'économie Élise Huillery défend, dans une tribune parue dans *Le Monde*, l'extension des aides sociales de droit commun aux jeunes âgés entre 18 et 25 ans. Elle montre que l'exclusion des jeunes au système de solidarité nationale résulte d'une idéologie politique, celle de l'assistanat. Cette dernière suppose que le versement d'une allocation aux jeunes ne les pousserait pas à chercher activement un emploi. En effet, la chercheuse affirme que, selon les opposants à l'ouverture des droits sociaux aux moins de 25 ans, les jeunes « [...] *qui travaillent pourraient préférer diminuer leur nombre d'heures de travail et toucher un complément de l'État.* » (Huillery, 2021). Or, elle indique que de tels effets n'ont jamais été confirmés par les travaux de recherche.

Ce débat idéologique sur la conception de ce que doit être l'action publique dans les politiques de jeunesse, au niveau de l'insertion, n'est pas sans rappeler la notion de « référentiel » (Muller, 2005). Ainsi, dans le champ des politiques de jeunesse, une tension entre différents cadres cognitifs et normatifs est perceptible. Les acteurs n'ont pas la même représentation du problème, soit la manière d'aider et d'accompagner les jeunes en situation de précarité, de ses conséquences et surtout des solutions à envisager pour y pallier. En effet, certains estiment qu'une aide financière ne permettrait pas de favoriser l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. Bien au contraire, l'allocation les pousserait vers l'assistanat. A contrario, d'autres estiment qu'il s'agit d'un droit qui devrait être ouvert aux jeunes, au même titre que le RSA l'est pour les personnes âgées de 25 ans et plus. Autrement dit, dans un cas les allocations sociales sont perçues comme un droit, dans l'autre comme une aide qui se mérite. Ainsi, cette tension palpable entre ces deux référentiels peut représenter un frein à la co-construction du dispositif RSJ. Nous allons le voir dès à présent.

Les débats autour du RSJ permettent de mettre en lumière cette fracture idéologique existante dans les conceptions des politiques de jeunesse. À titre d'exemple, lors de la séance publique du Conseil du 15 mars 2021, votant la création du RSJ, les différents partis politiques ont pris la parole à tour de rôle pour donner leur avis sur le dispositif. Ainsi, si certains affichent leur soutien au dispositif, tels que les Écologistes ou le groupe Communiste et républicain, d'autres s'y opposent ouvertement. À titre d'exemple, Monsieur Petit, conseiller au groupe Rassemblement de la droite, du centre et de la société civile affiche son « [...] *opposition à ce dispositif, qui amène encore de l'assistanat dans une France qui n'en manque pourtant pas [...]*

l'absence de contreparties demandées à ces jeunes est très mauvais signal [...]. Nous portons des valeurs d'émancipation par le travail, vous portez des valeurs d'assistanat permanent. » (Petit, 2021)²⁰. En effet, le RSJ est pensé comme un dispositif souple n'exigeant aucune contrepartie de la part du jeune lors des six premiers mois d'accompagnement. Or pour certains acteurs, cette absence de rigidité desservirait les jeunes. Co-construire peut alors s'avérer être complexe lorsque les visions ne sont pas partagées.

Dans le cadre du RSJ, cette différence de « référentiel » dans l'aide et l'accompagnement des jeunes en situation de précarité peut être illustrée par deux discours tenus par les structures instructrices. Le premier est incarné par la vision soutenue par le directeur de la mission locale n°3. Selon lui, l'accent devrait davantage être mis sur l'accompagnement que sur les ressources financières allouées. En effet, selon lui, octroyer une allocation à un jeune en situation de précarité pourrait lui porter préjudice. À cet égard, le directeur de la mission locale n°3 s'interroge : *« Est-ce que c'est normal que je lui donne 500 euros pour l'aider ? [...] Est-ce que c'est sain pour le jeune ? Est-ce que ça rend fier de soi aussi ? Est-ce que ça le valorise ? [...] Est-ce que finalement ce n'est pas dangereux pour le jeune ? »* (Entretien Grégory). De fait, le directeur de la mission locale n°3 met l'accent sur la valorisation par le travail comme outil d'émancipation pour le jeune. Le directeur a construit son « référentiel » des politiques de jeunesse par les différentes expériences qu'il a connu. En effet, lors de l'entretien, le directeur a fait l'éloge des écoles de production. Il s'agit d'écoles entreprises qui facilitent l'insertion professionnelle des jeunes qui n'ont pas de qualification. Ouvertes aux jeunes dès leurs 15 ans, ces écoles offrent la possibilité aux jeunes de travailler sur des commandes faites par des entreprises locales. Au sein de ces écoles, les jeunes ne sont pas payés. Il vante les mérites de ces écoles pour lutter contre le « *financement systématique* », perçu comme une forme d'assistanat, qu'il décrit comme : *« Je te donne ta pièce, ferme ta gueule. »* (Entretien Grégory). Il est intéressant de noter que, lors de la conception du RSJ, il a tenté de faire valoir son référentiel. Cependant, n'étant pas en phase avec le référentiel défini par l'exécutif local, ce dernier s'est vu contraint d'accepter les contours du dispositif. Il explique ainsi : *« C'est vrai quand j'ai dit pour moi la bienveillance, c'est ce que je viens de dire, c'est aller dans le sens de ce qui fait grandir le jeune et il faut faire attention parce que peut être qu'en croyant être généreux, on fait l'inverse. Moi on m'a répondu non mais il faut être*

²⁰ Cet extrait est issu de la retranscription du Procès-verbal de la séance publique du Conseil du 15 mars 2021, publié sur le site internet du Grand Lyon. Pour plus d'informations, voir la bibliographie.

bienveillant. » (Entretien Grégory). Cette différence de « référentiel » l'a ainsi conduit à privilégier d'autres dispositifs étatiques notamment dans un contexte où sa structure est majoritairement financée par l'État. Nous allons étudier ce dernier point dans la partie suivante.

A contrario, une partie des instructeurs et particulièrement Alexandre, porteur du dispositif, ne partage pas cette conception. Ainsi, Alexandre plaide pour une ouverture des droits sociaux aux jeunes. C'est dans cette optique qu'il avait conçu le RSJ comme un « RSA jeunes ». L'extrait d'entretien permet de saisir son positionnement sur le sujet : « *Depuis 2012, je pense la question de la Sécurité sociale et de la protection sociale pour les jeunes entre 18 et 25 ans et du fait qu'ils sont exclus de l'obtention du RSA [...]. Je suis de ceux qui depuis 2012, disent il faut un revenu minimum pour les jeunes, quels qu'ils soient et notamment les jeunes les plus en galère.* » (Entretien Alexandre). Ce référentiel fait écho à celui de la coordonnatrice et la directrice du CLLAJ Lyon qui soutiennent l'ouverture des droits aux moins de 25 ans : « *Moi depuis que je suis CLLAJ on milite pour un revenu universel pour les moins de 25 ans. On s'est dit pourquoi attendre 25 ans pour avoir droit à quelque chose ? Et pourquoi, à partir de 18 ans, ils n'auraient pas le droit à une aide comme un RSA quoi ?* » (Entretien Samira).

Ces deux exemples donnent à voir les difficultés auxquelles peuvent être soumises la co-construction. En effet, tandis que le second exemple s'inscrit dans la conception du RSJ (pensé comme un « RSA jeunes »), le premier va à l'encontre. Des visions conceptuelles différentes sur les politiques de jeunesse peuvent ainsi présenter un obstacle au déploiement d'un dispositif.

1.3. Le manque de ressources : un constat partagé

Dans son rapport intitulé *La co-construction de l'action publique : définitions, enjeux, discours et pratiques*²¹, paru en 2020, Laurent Fraisse présente les facteurs de réussite de la co-construction. Il montre que co-construire demande généralement un fort investissement de la part des acteurs. Or, ces derniers ne disposent pas toujours des ressources nécessaires (humaines, temporelles, financières) pour participer activement au processus (Fraisse, 2020). De fait, pour que la co-construction soit rendue possible, il faut que les acteurs à l'origine de la co-construction, prennent en compte la question des ressources, et plus particulièrement de la

²¹ Rédigé en 2020, le rapport a été écrit par Laurent Fraisse en partenariat avec le Collectif des Associations Citoyennes (C.A.C.), le Mouvement Associatif (LMA), le Réseau National des Maisons des Associations (R.N.M.A.), le Réseau des collectivités Territoriales pour une Economie Solidaire (R.T.E.S.) et l'Union Fédérale des Intervenants dans le Secteur Culturel (U.F.I.S.C.).

dotation inégale entre les acteurs. Dans cette partie, nous allons donc voir les limites de la co-construction au prisme de la question des ressources pour les deux acteurs (Métropole de Lyon et structures instructrices).

Du côté de la Métropole de Lyon, comme du côté des structures instructrices, la co-construction du RSJ est généralement reçue comme une démarche positive. À cet égard, la coordonnatrice de la mission locale n°2 affirme : « *Moi je préfère quelqu'un qui fait appel au partenariat et pour peut-être développer ou améliorer que de rester sur quelque chose qui ne fonctionne pas.* » (Entretien Sylvie). Dans la même optique, la coordinatrice du RSJ souligne : « *Dans tous les autres dispositifs que j'ai pu gérer, les contrats aidés notamment, c'était toujours des dispositifs qui descendaient. En tant que techniciens on était rarement associés à la construction du dispositif et on le mettait en œuvre. C'était très frustrant de voir toutes les anomalies et ne pas pouvoir participer [...] J'ai le sentiment que c'est la première fois où il y a un dispositif qui est co-construit et c'est vraiment hyper riche et hyper intéressant.* » (Entretien Alix).

De fait, si la co-construction est une démarche reçue positivement par ces deux parties prenantes, il est important de souligner que les deux témoignent d'un manque de ressources, qu'il s'agisse de ressources humaines, temporelles ou financières. Or, ces manques de ressources peuvent constituer un frein à la co-construction, qu'il s'agisse de la conception ou du déploiement du dispositif RSJ.

Du côté des agents de la Métropole de Lyon, le manque de ressources se traduit par un manque de temps, lié à des effectifs insuffisants au vu de la charge de travail existante. En effet, co-construire suppose de dédier un temps à l'organisation et l'animation d'un réseau partenarial, ce qui représente une charge importante de travail. Ce constat se retrouve également dans les travaux de Laurent Fraisse (2020). L'auteur affirme ainsi que les acteurs qui souhaitent co-construire doivent tenir du temps dédié à l'animation de la démarche. Dans le cadre du RSJ, cette difficulté d'animation est perceptible à travers l'exemple des comités locaux du RSJ. Ainsi, en parlant de sa charge de travail et de la tenue des comités locaux RSJ, la coordinatrice du RSJ indique : « *Après, on ne va pas se mentir, il y a un problème de temps. Avec Éloïse, on est deux. Les territoires, il y en a dix [...]. Le problème, c'est que l'on arrive à la limite de nos capacités humaines.* » (Entretien Alix). Ainsi, si les comités locaux du RSJ ont été pensés comme des lieux pour échanger sur l'expérimentation du RSJ, ces derniers peinent à se structurer et à se déployer du fait d'un manque de temps.

Du côté des structures instructrices, la sollicitation demandée dans le cadre de la co-construction du RSJ a été qualifiée comme trop intense de la part de certains acteurs. L'extrait d'entretien suivant permet d'illustrer ces propos : « *Au début, il y a eu tout un ensemble d'échanges, mais c'était quand même lourd [...]. La Métropole c'était tous les quinze jours à toutes les semaines, 1 à 2 réunions pour suivre.* » (Entretien Grégory). Cette sollicitation intensive de la part des agents de la Métropole empêche les acteurs de pouvoir participer à chaque instance comme en témoigne l'extrait d'entretien suivant : « *On a eu pas mal de visio, c'est pour ça que je n'étais pas tout le temps-là moi.* » (Entretien Samira). Or, la co-construction suppose la participation des structures instructrices dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre du dispositif afin que chacune puisse exposer son point de vue (Foudriat, 2019). Pour saisir au mieux les contraintes auxquelles sont soumises les structures du terrain, il convient les distinguer en deux catégories : **les associations spécialisées** et **les missions locales**.

D'une part, les **associations spécialisées** étant majoritairement financées par des financements publics, elles doivent consacrer une part importante de leur temps de travail aux demandes de subventions et aux réponses à des appels à projets. Ces deux aspects (manque de moyens humains et de ressources financières) empêchent ainsi une participation active à la co-construction du dispositif par les acteurs. Ces derniers doivent assurer la survie de leur association. À cet égard, la coordonnatrice du CLLAJ Lyon, en faisant référence aux financements, souligne que « *Le but des associations, c'est aussi de survivre.* » (Entretien Selma). Ce point de vue est également partagé par sa directrice qui indique que : « *On a passé beaucoup de temps sur le RSJ et c'est vrai que le temps c'est de l'argent, il ne faut pas négliger ça [...]. Moi si vous voulez, je ne peux pas être au four et au moulin. Moi je ne peux pas être dans les réunions quand on me demande de répondre à un appel à projets ou qu'on me demande des bilans.* » (Entretien Samira). À cela s'ajoute le fait que cette association manque de personnel : « *Je ne sais pas si les financeurs s'en rendent compte vraiment que là, on est une petite équipe. Et moi, j'ai mes collègues s'il faut rester jusqu'à 20 heures, ils restent jusqu'à 20 heures quoi !* » (Entretien Samira). De fait, pour que la co-construction soit réussie, il faut que les agents de la Métropole prennent en compte la dotation inégale des organisations (Fraisie, 2020).

D'autre part, **les missions locales** sont soumises à des obligations de résultats envers l'État. Ce faisant, le temps octroyé à la co-construction du RSJ semble empiéter sur le temps qu'elles doivent consacrer à la mise en œuvre des autres dispositifs ainsi qu'aux bilans qu'elles doivent produire. À cet égard, le directeur de la mission locale n°3 en évoquant la phase de conception

du RSJ affirme que « [...] par rapport au fonctionnement des missions locales qui n'avaient pas que ce sujet dans la tête c'était quand même lourd. » (Entretien Grégory). Dans la même lignée, la coordonnatrice du RSJ de la mission locale n°4 indique qu'elle ne ressent pas de pression par rapport aux objectifs à atteindre pour le RSJ, contrairement aux dispositifs étatiques puisqu' « Il y a des enjeux de financement, si les objectifs ne sont pas atteints, on peut se faire sucrer des financements... » (Entretien Sylvie). Du fait de cette différence, certains acteurs ne semblent pas prioriser le déploiement du RSJ : « Mon gros financeur, c'est l'État. Mon devoir c'est quand même d'honorer les commandes... Donc du coup je n'ai pas privilégié le RSJ [...] moi j'avais plein d'autres choses à proposer aux jeunes. » (Entretien Grégory). De ce fait, comme les missions locales sont chargés d'opérationnaliser les dispositifs étatiques sur les différents territoires, elles se trouvent dans une relation de dépendance financière vis-à-vis de l'État. Ce faisant, pour assurer leur pérennité, elles doivent répondre aux obligations de résultats posés par l'État. Or, cette pression est parachevée par une modification des pratiques du travail social qui conduisent à transformer les professionnels en *case manager* (Lambelet, 2014). Cette transformation n'est pas sans effet la co-construction du RSJ. En effet, les conseillers sont soumis à des conditions de travail difficiles et à un manque de valorisation de leur métier, ce qui pousse le directeur de la mission locale n°3 à dire que « *Le cœur des missions locales, c'est le sens même, et c'est bien ce qui pose problème aujourd'hui, parce qu'il y a une perte de sens.* » (Entretien Grégory). Cette perte de sens se traduit par une crise de légitimité du travail social induisant une démobilité du corps professionnelle (Jaeger, 2013). Ainsi, en janvier 2022, la FEHAP et Nexem, à la demande du Président de la République, publient le premier baromètre sur les tensions de recrutement dans les métiers du soin, du social et du médico-social²². Cette étude montre que les employeurs de ces secteurs associatifs sont soumis à des difficultés de recrutement et d'attractivité, fragilisant le fonctionnement et les services des structures. Parmi les raisons évoquées, la question de la rémunération et des conditions de travail (pénibilité, emploi précaire, rythme soutenu, etc.) occupe une place centrale. Ainsi, face au manque de personnel constaté et aux pressions de financement subies par les deux acteurs, il est difficile d'accorder un temps conséquent à la co-construction du RSJ.

²² Ce baromètre s'appuie sur un questionnaire envoyé trimestriellement à tous les établissements et services adhérents de la FEHAP et de Nexem. Ces derniers emploient 55% des effectifs de ces 3 secteurs que sont le social, médico-social et sanitaires associatifs.

1.4. L'existence de rapports inégaux entre les structures instructrices

Cette dernière partie vise à montrer la difficulté de co-construire du fait des rapports inégaux entre les structures instructrices. En effet, les missions locales disposent d'une place particulière par rapport aux associations spécialisées. Cette position dominante peut être explicitée par plusieurs facteurs.

D'abord, la Métropole de Lyon doit collaborer avec les missions locales pour les intérêts précédemment cités (nouveau positionnement de la Métropole, acteurs clés des politiques de jeunesse, volonté d'un partenariat plus global, etc.). En effet, comme nous l'avons précédemment souligné, les missions locales disposent d'une reconnaissance externe. Ces structures sont reconnues pour leur expertise aussi bien à l'échelle nationale que locale. Ce faisant, cette reconnaissance leur permet ainsi d'être identifiés comme des acteurs incontournables par les différents acteurs, en particulier les associations spécialisées. Ces structures sont également celles qui instruisent ensemble 82% des dossiers entre juin 2021 et juin 2022, soit la majorité des demandes de RSJ. À titre comparatif, les deux grosses associations spécialisées instruisent à elles deux 15% des dossiers ; contre 3% pour les quatre autres associations spécialisées²³. De plus, elles sont également en supériorité numérique puisqu'elles sont au nombre de dix *versus* six pour les associations spécialisées.

Ensuite, les missions locales partagent une identité professionnelle aussi bien au niveau des CIP qu'au niveau des directeurs. Cette dernière est renforcée par l'existence des proximités socio-économiques de ressources et de coordination entre les acteurs sociaux (cf. partie 1). Elle se traduit par une identité sociale ancrée dans une profession précise au sein de laquelle les professionnels partagent des valeurs communes (Gentili, 2005). S'inscrivant dans une forme de socialisation secondaire, cette identité sociale résulte de l'incorporation de savoirs professionnels. Cette identité s'explique par le fait que les deux corps professionnels (CIP et directeurs) ont une organisation professionnelle du travail relativement semblable. Les CIP exercent la même fonction au sein de structures identiques. Par structures identiques, nous faisons référence au fait que les missions locales poursuivent les mêmes missions et sont soumises aux mêmes objectifs²⁴. De fait, les CIP partagent un quotidien qui se ressemble. En effet, lors des Entretiens, les CIP me décrivent de la même façon leur métier ainsi que le rôle

²³ Parmi les raisons évoquées par ce faible pourcentage, la difficulté de trouver des jeunes éligibles en est une. En effet, la majorité de leur public initial n'était pas forcément éligible au RSJ.

²⁴ Si les objectifs sont similaires, leur teneur varie tout de même d'une structure à l'autre en fonction de plusieurs facteurs (taille, lieu d'implantation, etc.).

de la structure au sein de laquelle ils travaillent. Dans le cadre des directeurs, cette identité professionnelle est également renforcée par le fait que ces derniers se voient fréquemment. Cette identité professionnelle conduit ainsi les missions locales à être unies et soudées entre elles, comme en témoigne l'extrait d'entretien suivant : « *C'est rare qu'il y ait autant de coopération entre les missions locales qu'il y en a dans le Rhône.* » (Entretien Grégory). Ainsi, par exemple, dans le cadre du conventionnement global avec les missions locales, cinq à six d'entre elles étaient invitées pour discuter des contours du projet. Dès leur arrivée, elles ont appuyé le fait qu'elles venaient en tant que représentantes de toutes les missions locales du territoire métropolitain et qu'elles ne prendraient pas de décision sans en discuter, préalablement, avec l'ensemble d'entre elles.

Enfin, cette position prépondérante s'explique également par le traitement de faveur dont elles ont bénéficié dès la conception du projet. En effet, dès la conception, elles ont bénéficié d'un groupe de travail qui leur a été uniquement dédié sans les autres structures instructrices comme l'explique la chargée de mission Insertion Jeunesse : « *Il y avait déjà un groupe dédié aux missions locales [...] l'idée était quand même de les placer déjà sur un positionnement un peu différent des autres structures pour leur montrer qu'on leur apportait aussi un intérêt particulier.* » (Entretien Éloïse). De plus, lors du déploiement du dispositif, elles occupent également une place privilégiée puisqu'elles sont chargées de co-animer les comités locaux du RSJ avec les MDM.

Ces différents facteurs, et particulièrement l'existence de cette identité professionnelle des missions locales, ne sont pas sans conséquence sur la co-construction du dispositif RSJ. En effet, la place prédominante qui leur est octroyée et la posture qu'elles adoptent tendent à amoindrir le poids des associations spécialisées, en particulier les plus petites²⁵. Ainsi, lors des différentes instances partenariales, en particulier lors du groupe technique des coordonnateurs et le groupe des directeurs, les missions locales occupaient une place prédominante. Cette dernière se matérialise par le fort espace qu'elles occupent dans les discussions. En particulier, lors du groupe technique des coordonnateurs ayant eu lieu le 21 juin 2022, les agents de la Métropole ont dédié un temps de parole important à l'articulation entre le RSJ et d'autres dispositifs/projets menés par l'État. Ces derniers étant opérationnalisés par les missions locales, elles étaient les seules à prendre part à la discussion. Ce faisant, cette place prépondérante peut

²⁵ Par plus petites nous faisons références aux quatre associations spécialisées qui instruisent peu de dossiers comparativement aux missions locales.

mettre à mal à la co-construction puisque, face un groupe professionnel uni, il peut être compliqué pour les associations spécialisées de trouver leur place.

Pour débiter cette troisième partie nous avons pu noter quatre grandes limites à la co-construction du RSJ. Ces dernières sont la différence entre les pratiques de travail entre le milieu associatif et administratif, des conceptions divergentes des politiques de jeunesse, le manque de ressources des acteurs et la position prépondérante des missions locales qui tend à amoindrir le rôle des associations spécialisées. Exposer ces quatre limites permet de mieux saisir les facteurs à prendre en compte lors d'un projet de co-construction. S'il est difficile de passer outre certaines limites telles que les conceptions divergentes des politiques de jeunesse, d'autres peuvent être prises en compte. Par exemple, les acteurs peuvent étudier, avant la conception du projet ou de la politique, la possibilité d'adopter une démarche de co-construction au vu des ressources humaines et temporelles dont dispose chaque partie prenante.

Dans la partie suivante, nous reviendrons sur la grille d'analyse choisie en introduction pour définir la co-construction. Ainsi, nous montrerons qu'à côté des travaux de Michel Foudriat (2019), d'autres auteurs proposent de définir la co-construction. En partant de ces autres définitions, nous réinterrogerons la pertinence du terme de co-construction pour qualifier le dispositif RSJ.

2. Le mythe de la co-construction : le RSJ un dispositif co-production ?

Dans cette dernière partie, nous questionnerons la pertinence de la notion de co-construction au regard d'autres notions proches. Ainsi, à partir des travaux de Laurent Fraisse (2017, 2020) et Yves Vaillancourt (2019, 2022), nous proposerons une autre grille de lecture de la notion (2.1). Puis nous reviendrons sur deux situations du RSJ qui tendent à montrer que le dispositif résulterait plutôt d'une co-production. D'une part, nous reviendrons sur le processus de la création du dispositif qui n'émane pas d'une volonté conjointe des différentes parties prenantes mais d'une initiative politique (2.2). D'autre part, nous nous intéresserons à la gestion administrative quotidienne du RSJ. Nous montrerons que les termes « information » ou « consultation » proposés par Laurent Fraisse (2020) auraient peut-être plus de pertinence à être employés (2.3).

2.1. Co-production, information, consultation : proposition d'un autre cadre théorique

Dans le cadre de ce mémoire, nous nous sommes majoritairement appuyés sur les travaux de Michel Foudriat (2019) pour définir la « co-construction ». Toutefois, il est intéressant de noter que d'autres auteurs, en particulier Laurent Fraisse (2017, 2020) et Yves Vaillancourt (2019, 2022) proposent de définir la notion autrement.

Professeur spécialisé dans l'étude de la transformation des politiques sociales et des politiques publiques, Yves Vaillancourt définit la « co-construction » par opposition à la notion de « co-production ». En effet, les deux termes se distinguent par la participation décisionnelle de chaque partie prenante dans une politique publique. Dans ses travaux, l'auteur se focalise sur deux catégories d'acteurs : les élus politiques et les acteurs sociaux de la société civile. Dans le cadre du RSJ, nous considérerons que les acteurs de la société civile correspondent aux structures instructrices. Selon lui, la co-construction correspond à « [...] *la participation des parties prenantes de la société civile – incluant l'ESS – dans la définition (ou l'élaboration) des politiques publiques.* » (Vaillancourt, 2022, p. 110). Dans cette optique, la co-construction ne se résume pas simplement à la mise en œuvre conjointe de la politique. Les deux parties prenantes interviennent aussi bien en amont d'une politique publique (phase d'élaboration) qu'en aval lors de sa mise en œuvre (phase de suivi et d'évaluation). De plus, contrairement à la « co-production », dans une politique publique co-construite, les acteurs de la société civile jouent un rôle dans le processus de décision politique. L'auteur accorde une importance particulière au pouvoir décisionnel et non consultatif de ces acteurs. Cependant, il met en avant que le concept de « *co-construction démocratique des politiques publiques* » demeure un idéal-type (Vaillancourt, 2019, p. 8). De fait, la relation entre les deux parties prenantes reste asymétrique puisque les élus locaux ont le dernier mot dans la prise de décision politique. En somme, pour Yves Vaillancourt, la co-construction a une dimension plus institutionnelle puisqu'elle suppose une co-décision de la part des différentes parties prenantes. A contrario, la « co-production » traite des dimensions organisationnelles et opérationnelles puisqu'elle concerne uniquement la participation des acteurs de la société civile dans la mise en œuvre des politiques publiques. Cette distinction va ainsi nous permettre, dans les parties suivantes, de questionner la pertinence de la « co-construction » du RSJ au regard de la « co-production ».

En s'appuyant sur les travaux d'Yves Vaillancourt, Laurent Fraisse s'intéresse à la question de la co-construction de l'action publique, en particulier dans le champ de l'ESS. Dans son rapport cité précédemment, le socio-économiste propose une définition de la co-construction (2020). Selon lui, cette notion vise à « [...] *apporter des réponses aux limites de la démocratie représentative et au monopole des pouvoirs publics sur la définition d'intérêt général.* » (Fraisse, 2020, p. 7). La co-construction aurait pour objectif principal d'élaborer et de suivre une politique publique locale. Dans ce modèle, les politiques publiques ne seraient pas le fruit d'une décision purement politico-administrative mais inclurait des acteurs non institutionnels. De fait, la co-construction se démarque d'autres concepts de la décision publique, tels que la conduite technocratique. Dans cette dernière, ce sont les hauts-fonctionnaires, les techniciens administratifs et les experts qui disposent du pouvoir décisionnel et sont chargés de l'application des politiques publiques. De la même manière, l'auteur propose de situer la notion de co-construction par rapport à des notions voisines que sont le débat public, la participation, le partenariat, la consultation, la négociation, la concertation et la co-production. Définir une partie de ces notions nous permettra par la suite de qualifier autrement, que par la co-construction, certaines situations perceptibles lors de la conception et du déploiement du dispositif. Quelques-unes de ces notions voisines trouvent leur origine dans les travaux de la sociologue américaine Sherry Phyllis Arnstein (1969). Dans son article intitulé *A Ladder of Citizen Participation*, publié en 1969, elle théorise un modèle d'échelle évaluant la participation citoyenne. Son échelle se compose de huit échelons qui vont de la *non-participation* (manipulation, thérapie) à la *coopération symbolique* (information, consultation, conciliation) jusqu'au *pouvoir effectif des citoyens* (partenariat, délégation de pouvoir, contrôle citoyen)²⁶. À partir de ces travaux, il sera intéressant pour la suite du mémoire de définir deux notions : l'information et la consultation. D'une part, la première définit la situation dans laquelle les acteurs de la société civile reçoivent une information sur une nouvelle politique ou un nouveau projet, mais ne peuvent pas émettre d'avis. D'autre part, la consultation vise à recueillir, préalablement à une décision l'opinion d'un certain nombre d'acteurs (Touzard, 2007). Dans ce modèle, les acteurs n'exercent aucune influence sur la décision finale. Face à la pluralité de ces démarches, nous proposerons dans un tableau suivant un résumé synthétique des diverses notions que nous allons réutiliser par la suite (cf. tableau n°3). Ce dernier, inspiré des travaux

²⁶ Les concepts ont été traduits de l'anglais au français par Bernard Mérigot dans un article publié le 5 mars 2021. Dans leur version originale, les mots sont : non participation (manipulation, therapy), tokenism (informing, consultation, placation), citizen power (partnership, delegated power, citizen control).

cités précédemment, vise à étudier les méthodes en fonction de la participation des acteurs de la société civile (en amont et en aval) et de leur poids dans les décisions.

Tableau n°3 : Mode d'association des acteurs de la société civile à un projet/une politique publique

Démarche	Participation à la conception du projet	Participation à la mise en œuvre du projet	Pouvoir décisionnel
Information	Non	Non	Non
Consultation	Oui	Non	Non
Co-production	Non	Oui	Non
Co-construction	Oui	Oui	Oui

En somme, les travaux d'Yves Vaillancourt et de Laurent Fraisse nous donnent un éclairage pour poser les limites de pertinence du terme de « co-construction ». De fait, au regard des autres notions définies, nous allons désormais proposer une autre qualification des phases de conception et de déploiement du dispositif.

2.2. Retour sur la création du dispositif : le RSJ, résultat d'une initiative politique

Si l'on se réfère la grille d'analyse de Michel Foudriat (2019), la phase d'élaboration du RSJ résulte d'une co-construction de la part des acteurs. En effet, les diverses parties prenantes ont été conviées à des instances partenariales pour émettre leur avis et participer à la définition du dispositif. Cependant, remonter à la genèse du projet, soit au processus de création du dispositif, nous amène à questionner la pertinence du terme de co-construction.

Pour saisir les enjeux autour de l'émergence du dispositif, il convient d'introduire le concept de « mise sur agenda »²⁷ (Kingdon, 1995). Cette notion vise à définir l'ensemble des problèmes publics qui déterminent, à un moment donné, l'attention ou l'action des pouvoirs publics. Ces problèmes vont ainsi faire l'objet d'une ou plusieurs décisions. Le politologue américain John Wells Kingdon explique que l'attention donnée ou le passage à l'action s'opère au moment de la conjonction des trois flux que sont le *problem stream*, le *policy stream* et le *political stream*. Dès lors que les trois flux émergent et se rejoignent simultanément, une « fenêtre

²⁷ Le terme de « mise sur agenda » est la traduction du concept de « agenda setting ». Il s'agit d'un concept de sociologie politique que l'on retrouve dans les travaux relatifs aux politiques publiques.

d'opportunité » apparaît. Cette dernière permet ainsi de faire passer une nouvelle politique publique ou, dans le cadre du RSJ, un nouveau dispositif qui en temps normal n'aurait que peu de chance de passer.

Le premier flux, dit ***problem stream***, renvoie à l'ensemble des problèmes auxquels les autorités publiques portent attention à un moment donné. Dans le cadre du RSJ, au moment des élections du nouvel exécutif métropolitain en 2020, les nouveaux élus locaux portaient une attention particulière à la situation des jeunes en situation de précarité. En effet, le RSJ résulte de la « [...] *volonté de très vite créer un dispositif pour les jeunes en réaction à l'absence de dispositif de l'État sur le RSA et en réaction aussi, à un moment donné, sur l'étudiant qui s'était immolé devant Crous. Ils avaient trouvé ça insupportable qu'un étudiant puisse en arriver là pour des questions financières et parce qu'il n'avait pas les moyens de faire ses études.* » (Entretien Xavier). Ainsi, l'immolation d'un jeune étudiant lyonnais nommé Anas, le vendredi 8 novembre 2019 le CROUS de Lyon a contribué à impulser la création du dispositif. En effet, ce drame a mis en avant le problème de la précarité chez les étudiants. Dans la même lignée, la précarité rencontrée par certains jeunes lors de la pandémie du Covid-19 a mis en lumière l'absence de solutions.

Le deuxième flux, dit le ***policy stream***, renvoie au stock de solutions disponibles pour pallier le problème mis en lumière. Pour répondre aux problématiques de précarité des jeunes, les élus métropolitains ont souhaité créer un nouveau dispositif. Cependant, plusieurs contraintes, restreignant le stock de solutions possibles, existaient. Parmi ces contraintes, nous pouvons citer l'impossibilité de faire un « RSA jeunes » ainsi que la nécessité de ne pas créer un dispositif concurrentiel aux dispositifs étatiques tels que le CEJ ou le PACEA. De fait, au titre des compétences métropolitaines, les élus locaux ont décidé créer un nouveau dispositif, le RSJ.

Enfin, le dernier flux, dit, ***political stream*** correspond à l'ensemble des idées portées par les forces politiques à un moment donné. Ce dernier point est primordial dans le cadre du RSJ puisque ce dispositif a été fortement porté par le nouvel exécutif. En effet, le RSJ résulte d'une « [...] *décision dans la campagne des verts sur la question de créer un revenu pour les jeunes, à la suite notamment de l'impact de la crise sanitaire.* » (Entretien Alexandre). Ce dispositif a notamment été porté par Alexandre, le conseiller social Solidarités du cabinet du Président. L'extrait d'entretien permet d'illustrer ce propos : « *Pour le coup, s'il s'agit de mon rôle, c'est moi qui l'avais impulsé dans la campagne de David Kimelfeld, c'est moi qui portais, qui était le porte-parole de ce truc-là.* » (Entretien Alexandre). Il convient également de noter que

l'émergence et le déploiement du dispositif ont été facilités par la position stratégique occupée par le chargé de mission. En effet, ce dernier est le président du Conseil d'orientation des politiques de jeunesse au niveau national. De fait, le déploiement du dispositif est facilité par le réseau et la légitimité dont il dispose : « *J'ai une légitimité par l'expertise et les gens que je rassemble autour de moi autour de ces questions-là.* » (Entretien Alexandre). Cet extrait d'entretien peut être étudié sous le prisme de la théorie de Joseph Gusfield (1981). L'auteur questionne l'accès aux arènes du débat public par les différents acteurs. Autrement dit, il s'interroge sur la capacité des acteurs sociaux à transformer un fait banal en problème public. Cette transformation peut s'étudier en trois étapes. D'abord, il faut qu'un groupe ou une personne s'érige en tant que le porte-parole d'un problème pour lui conférer une dimension publique. Cette personne se présente comme le « propriétaire » du problème. Dans le cadre du RSJ, il semblerait que ce groupe soit les élus métropolitains, en particulier le conseiller social Solidarités du cabinet du Président, Alexandre. Ensuite, le « propriétaire » du problème désigne la cause du problème en imputant la source de ce problème au responsable de la situation. Dans le cadre du RSJ, la cause correspondrait au manque d'aides proposées aux jeunes en situation de précarité. Le responsable serait l'État, notamment face à son refus de créer un « RSA jeunes ». Enfin, le groupe suggère une solution et désigne les institutions publiques qui sont censées la mettre en œuvre. Ici, la solution est celle de la mise en œuvre du RSJ et les institutions publiques compétentes correspondraient à la Métropole de Lyon.

Ainsi, présenter la genèse du projet permet de comprendre que le dispositif n'émane pas d'une volonté conjointe des acteurs du terrain et des élus métropolitains, mais bien d'une volonté politique. En effet, la création d'une « nouvelle aide en direction des jeunes en précarité » (extrait du registre des délibérations du Conseil, 2021) résulte d'une décision politique prise lors du Conseil du 15 mars 2021. Présidé Bruno Bernard, Président de la Métropole, le Conseil était composé de 150 conseillers qui sont des élus politiques. De fait, l'idée de ce nouveau dispositif résulterait plutôt de « l'information » (Fraisie, 2020) et de la « co-production » (Vaillancourt, 2019). Par « information », nous faisons référence au fait que les structures instructrices ont reçu l'information sur l'existence d'un nouveau projet mais n'ont pas pu émettre d'avis (Fraisie, 2020). Ces dernières ont pu émettre un avis *a posteriori*, lors de la phase de concertation. Par « co-production », nous faisons allusion au fait que les acteurs de la société civile, les structures instructrices, n'ont pas joué de rôle dans le processus de décision politique (Vaillancourt, 2019). Ainsi, la pertinence du terme de co-construction peut être remise en question au regard de ces deux autres notions.

2.3. La mise en œuvre du RSJ : un dispositif co-produit ?

Dans cette partie, à l'appui des travaux Yves Vaillancourt (2019, 2022), nous présenterons les limites de la pertinence du terme « co-construction » pour qualifier la mise en œuvre du dispositif RSJ. En effet, selon l'auteur la co-construction suppose une co-décision de la part des différentes parties prenantes. Dans le cadre du RSJ, deux exemples permettent d'illustrer l'absence du pouvoir décisionnel des structures instructrices : les appels à projets et la gestion quotidienne du dispositif.

2.3.1. Fracture entre réalité de terrain et décision administrative : l'exemple des appels à projets

Lors du déploiement du dispositif en mars 2021, un appel à projets a également été lancé pour proposer des actions d'insertion pour les jeunes âgés entre 18 et 25 ans résidant sur le territoire métropolitain et inscrit dans un parcours d'insertion. Dans cet appel à projets, les agents de la Métropole ont posé six thématiques dans lesquelles devaient s'inscrire les projets. De fait, les actions retenues relevaient d'un des champs suivants : l'accès aux soins, l'accès au logement, l'accès aux droits sociaux, l'insertion professionnelle, la remobilisation ou l'accompagnement à la parentalité (guide des actions d'insertion, 2021)²⁸. Contrairement au dispositif RSJ, aucune phase de concertation n'a été effectuée pour définir les actions de l'appel à projets. Les agents de la Métropole ont seulement recueilli les avis des instructeurs du RSJ comme en témoigne l'extrait suivant : « *On avait quand même demandé aux instructeurs quels étaient les besoins qu'ils avaient repérés chez les jeunes et qui étaient non couverts aujourd'hui, pour avoir une idée des thèmes à mettre dans l'appel à projets et ensuite pour retenir les projets.* » (Entretien Éloïse). Cet exemple illustre les limites de la co-construction du RSJ. De fait, pour la phase de lancement de l'appel à projets, il s'agirait plutôt d'une phase de « consultation » en vue de recueillir l'opinion des acteurs (Touzard, 2007). Les instructeurs n'ont alors aucun poids dans la décision finale. De la même manière, lors de la phase de sélection des projets, le comité de sélection était composé des agents de la Métropole ainsi que d'autres agents d'autres directions. De fait, les structures instructrices n'ont pas participé à la décision des projets retenus. Seuls les agents de la Métropole tranchent sur la pertinence d'un

²⁸ Le guide des actions d'insertion est un document produit par les agents de la DIE qui répertorie toutes les actions financées dans le cadre de l'appel à projets lancé en 2021. Chaque action se compose d'un descriptif et le nom des personnes à contacter.

projet alors que ces derniers ne sont pas au contact direct des bénéficiaires. Par la suite, ce sont les élus locaux qui décident de subventionner ou non un projet. Ainsi, les instructeurs ont seulement été informés *a posteriori* de la décision comme l'explique la chargée de mission Insertion Jeunesse : « *On l'a lancé en mars, on a dû faire quelques réunions de présentation des projets retenus.* » (Entretien Éloïse). Pour la phase succédant le choix des projets retenus, il serait alors plus approprié de parler d'une phase d'« information » des acteurs (Fraisie, 2020). De la même manière, puisque les structures instructrices n'ont pas de pouvoir décisionnel dans cette phase d'appel à projets, recourir au terme de « co-production » serait plus pertinent (Vaillancourt, 2019). Cependant, il convient de souligner l'existence de deux facteurs expliquant ce choix vers la « co-production ». Premièrement, l'appel à projets a été lancé dans une temporalité très courte pour répondre aux attentes politiques. De ce fait, même si les agents de la Métropole auraient souhaité une phase de concertation, cette dernière n'aurait pas pu être possible par le délai accordé. Secondement, comme certaines structures instructrices ont déposé des appels à projets, un conflit d'intérêt existait, comme le souligne la coordinatrice RSJ en expliquant la phase de décision de l'appel à projets « *On ne peut pas être juge et partie.* » (Entretien Alix).

Opter pour une « co-production » de l'appel à projets n'est pas sans effet sur le dispositif. En effet, il existe un décalage entre les besoins du terrain et le choix des projets retenus. Ce décalage pourrait être imputé au manque de participation effective des structures du terrain au comité de décision. De ce fait, lors des entretiens avec les instructeurs, beaucoup d'entre eux ont souligné le manque d'utilisation du guide des actions d'insertion pour les jeunes qu'ils accompagnent. Certaines l'expliquent par le fait qu'elles ont déjà recours aux actions dont elles disposent, comme le souligne Sylvie : « *On a déjà d'autres outils sur le territoire. On a déjà des tas d'autres choses. Ce serait redondant par rapport à ce qu'on connaît déjà.* » (Entretien Sylvie). D'autres soulignent le décalage entre la situation des jeunes accompagnés et les actions proposées. À cet égard, la coordonnatrice du CLLAJ Lyon indique : « *[...] après on n'oriente pas particulièrement les jeunes parce que ce n'est pas leur demande.* » (Entretien Selma). Ainsi, lors des entretiens avec les structures instructrices, une majorité de conseillers et directeurs ont souligné ce décalage entre les actions proposées et les besoins des jeunes accompagnés.

2.3.2. Co-construire : un terme pertinent pour décrire le quotidien administratif du RSJ ?

À côté des appels à projets, d'autres situations tendent à montrer les limites du terme « co-construction ». En particulier, nous analyserons trois exemples : **la phase de concertation partenariale**, **le processus d'octroi de l'allocation** ainsi que **les instances partenariales**. Au sein de ces exemples, les structures de terrain n'étant pas co-décisionnaire, nous proposerons de qualifier ces situations par d'autres notions voisines à la « co-construction ».

D'abord, comme nous l'avons explicité brièvement dans la partie 2, à la **phase de concertation partenariale** succède une phase de concertation en interne. Ce faisant, lors de la concertation, le dispositif n'a pas été créé *ex-nihilo* mais résulte préalablement d'interactions entre les agents de la Métropole. Ces échanges ont d'abord eu lieu en interne, au sein de la DIE, puis en lien avec d'autres directions. De fait, les structures instructrices ont plutôt participé à la phase d'affinage du dispositif qu'à sa création pure. De la même manière, les contours définitifs ont été approuvés par les élus locaux lors du vote définitif du dispositif en Conseil de la Métropole. Les structures instructrices n'ont pas eu le pouvoir de décider d'autres critères, elles ont uniquement pu émettre des suggestions. Ce premier exemple tend à montrer que le terme de « co-production » serait plus adapté pour qualifier la phase de concertation du RSJ. En effet, si dans les deux notions la participation des parties prenantes reste présente, la différence réside dans le pouvoir décisionnel octroyé à chaque acteur. Ainsi, puisque les structures instructrices ne disposent d'aucun pouvoir décisionnel, le terme de « co-production » semble plus approprié pour décrire la construction du dispositif (Vaillancourt, 2019).

Ensuite, comme les actions financées dans le cadre des appels à projets, les structures du territoire n'ont pas de pouvoir décisionnel final en ce qui concerne **l'octroi de l'allocation du RSJ**. Même si elles peuvent émettre un avis qui sera pris en compte, c'est la Métropole de Lyon qui tranche en dernière instance selon le principe du « financeur = décideur » (Rapport Cour des Comptes RSA, 2019). Ce terme a été employé dans le cadre du RSA pour souligner qu'il serait plus pertinent que la décision revienne à l'échelle territoriale qui finance. De fait, dans le cadre du RSA, l'échelon le plus pertinent serait le département, au détriment de l'État central. Cette notion peut également être appliquée dans le cadre du RSJ. En effet, comme les fonds servant à financer l'allocation du RSJ sont des fonds métropolitains, le pouvoir de décision d'attribution de l'allocation revient à la Métropole. De fait, il n'a pas été décrété que le pouvoir d'attribution soit transféré aux structures instructrices. Dans ce cadre, puisqu'il n'y a pas de co-décision, nous pouvons parler de « co-production » et de « consultation ». Par « consultation »,

nous faisons référence au fait que les agents de la Métropole tiennent compte des avis émis par les structures instructrices lors de l’instruction du dossier RSJ.

Enfin, si les instances partenariales peuvent être qualifiées comme des espaces de co-construction au sens de Michel Foudriat (2019), la théorie d’Yves Vaillancourt permet de requalifier ces instances. En effet, dans ces instances, les structures instructrices peuvent donner leur avis mais elles n’ont aucun pouvoir décisionnel sur le dispositif, en particulier sur les critères. De fait, comme l’octroi de l’allocation RSJ, il s’agirait plutôt de « co-production », de « consultation » et d’« information ». Ces trois termes peuvent être illustrés par l’extrait d’entretien suivant :

« Ces réunions, ce sont des espaces où généralement c'est nous qui faisons descendre de l'information. Eux, ils font remonter de l'information sur ce qu'ils vivent dans le quotidien et comment ils veulent se positionner ou pas vis-à-vis du dispositif. Mais dans le fond, derrière, s'il y a quelque chose qu'on n'a pas envie de prendre en compte, c'est notre choix. On n'est pas sur de la co-construction mine de rien. Maintenant que la concertation est finie, c'était quand même l'espace où il y avait le plus de place à l'échange, maintenant, la Métropole, c'est une entité juridique à part entière. Elle prend ses décisions et si on n'a pas envie d'appliquer une décision ou de prendre en compte une remarque qui a été faite dans une réunion, on a le droit. Et on le fait en l'occurrence. » (Entretien Éloïse).

L’existence des instances partenariales est une condition nécessaire pour qu’un processus de construction soit possible. Cependant, créer ces espaces n’est pas suffisant : il faut regarder la teneur que les acteurs donnent à ces espaces. Dans le cadre du RSJ, ces instances sont des lieux d’information, de consultation mais pas de décision du RSJ. Ainsi, pour que le terme de « co-construction », au sens d’Yves Vaillancourt, soit pertinent pour qualifier le RSJ, il faudrait que le pouvoir décisionnel existe et soit égal. Autrement dit, si toutes les parties prenantes (politique, technique, opérationnel et bénéficiaires) avaient un droit de vote égal pour les décisions, nous pourrions parler d’un dispositif entièrement co-construit.

Pour terminer cette partie, il est intéressant de souligner que les travaux de Laurent Fraise (2017, 2020) tendent à montrer que la co-construction est devenue un idéal des politiques publiques dans le champ de l’ESS. Cependant, l’auteur montre que deux limites sont fréquemment posées à la co-construction : la co-gestion de l’argent public et la co-décision. Ainsi, même si les agents de la Métropole optent pour des processus de co-construction, la co-décision reste généralement un des facteurs limitants, comme c’est le cas pour le dispositif RSJ.

Conclusion

Le Revenu de Solidarité Jeunes, lancé par la Métropole de Lyon en mai 2021, résulte d'une co-construction entre les agents de la Métropole et les structures instructrices. En effet, nous avons pu voir que la conception et la mise en œuvre du dispositif s'inscrivent dans trois dimensions de la co-construction définies par Michel Foudriat (2019). Ces dernières sont *la participation, l'innovation-crédation, le compromis et l'accord*.

La co-construction du dispositif par les différentes parties prenantes est favorisée par l'existence de trois facteurs qualificatifs du dispositif : son caractère novateur et expérimental, son cadre juridique souple facilitant les modifications ainsi que son échelle de déploiement, soit l'échelle métropolitaine. Cependant, la co-construction n'étant pas un processus naturel, il existe à côté de ces facteurs, des intérêts permettant d'expliquer le passage à la co-construction. Du côté de la Métropole de Lyon, travailler avec les structures instructrices permet aux agents de la Métropole de bénéficier de l'expertise des structures du terrain pour construire un dispositif adapté aux besoins des jeunes. Ils doivent également co-construire avec elles pour pouvoir opérationnaliser son dispositif. Du côté des structures instructrices, co-construire leur permet de participer à la construction d'un dispositif qu'elles pourront ensuite proposer aux jeunes qu'elles accompagnent. Ainsi, chaque acteur dispose d'intérêts propres et mutuels à opter pour une démarche de co-construction. Pour que cette dernière soit possible, les agents de la Métropole ont impulsé la création d'instances partenariales au sein desquelles sont conviées les structures instructrices. Ces instances partenariales sont des lieux stratégiques de négociation, d'échanges et de construction du dispositif. À côté de ces instances, les agents de la Métropole se sont également adonnés à la création d'une relation de confiance, impulsée par une proximité multidimensionnelle et par la possibilité de dialogue entre les deux acteurs. Ce faisant, adopter une démarche de co-construction n'est pas sans effet sur les parties prenantes. D'une part, le RSJ permet d'animer un réseau partenarial préexistant mais également de faire connaître le rôle de la Métropole de Lyon et donner une lisibilité sur les actions menées par cette dernière. D'autre part, cette co-construction offre un cadre favorable à la mobilisation des parties prenantes dans la conception et le déploiement du dispositif. Le RSJ représente un moyen pour fédérer les parties prenantes par sa nature co-construite. En effet, au travers des témoignages des acteurs, nous avons pu voir que la co-construction permet de valoriser l'expertise des acteurs de terrain qui se sentent écoutés et légitimés. Dans un contexte de crise de légitimité du travail social, co-construire pourrait être ainsi être un outil d'attractivité pour pallier la démobilitation des conseillers puisque ces derniers peuvent donner leurs avis sur les outils

qu'ils vont utiliser pour réaliser leur travail. En somme, cette nouvelle manière de faire des politiques publiques, au-delà du champ de l'ESS, s'impose comme un nouveau référentiel de l'action publique : celui de la co-construction.

Au vu des effets bénéfiques, la co-construction s'impose comme une démarche positive de construction des politiques publiques. Cependant, la co-construction n'étant pas un processus facile, certains freins à la co-construction sont perceptibles. Dans le cadre du RSJ, ces dernières sont au nombre de 4 : des pratiques de travail différenciées entre le modèle administratif et associatif (1), des conceptions divergentes des politiques de jeunesse (2), le manque de ressources humaines, financières et temporelles (3) et l'existence de rapports inégalitaires entre les missions locales et les associations spécialisées (4). Ainsi, pour entreprendre une démarche de co-construction, les acteurs doivent prendre en compte l'existence de ces diverses limites, en particulier la dotation inégale des ressources entre les parties prenantes. À côté de ces limites, d'autres situations du RSJ suggèrent que le dispositif ne résulte pas d'une démarche entièrement co-construite du fait de l'absence de co-décision. Par exemple, l'attribution de l'allocation au jeune et celle de subvention aux structures opératrices restent une prérogative du financeur, la Métropole de Lyon dans le cas du RSJ. Ainsi, à l'appui des travaux d'Yves Vaillancourt (2019, 2022) et Laurent Fraisse (2017, 2020) nous avons pu voir que d'autres notions telles que « l'information », la « consultation » ou encore la « co-production », s'avéraient être plus pertinentes pour qualifier certaines phases du dispositif RSJ. Ainsi, pour que le dispositif RSJ soit qualifié de complètement co-construit, au sens d'Yves Vaillancourt, il faudrait que toutes les parties prenantes aient un pouvoir décisionnel.

Si le RSJ est encore dans une phase expérimentale, rendant possible sa co-construction, il sera intéressant d'étudier la pérennité de cette co-construction à long terme. Autrement dit, la co-construction a une temporalité puisque les critères du RSJ ont vocation à être affinés au cours du temps puis à se stabiliser. Ainsi, un nouveau défi se posera à la Métropole de Lyon qui pourrait être traduit par la question suivante : comment maintenir les effets bénéfiques engendrés par la co-construction (relation de confiance, mobilisation des acteurs de terrain, légitimation du travail social) au terme de l'expérimentation ?

Bibliographie

Article juridique :

Article L3211-1—Code général des collectivités territoriales—Légifrance. (s. d.). Consulté 5 juin 2022, à l'adresse https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000031106620/

Article L3611-2—Code général des collectivités territoriales—Légifrance. (s. d.). Consulté 5 juin 2022, à l'adresse https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000028528968/

Acte juridique :

Extrait du registre des délibérations du Conseil, Pub. L. No. 2021-0482, 6 (2021).

Extrait du registre des délibérations du Conseil, Pub. L. No. 2022-1005, 9 (2022).

Procès-verbal de la séance publique du Conseil, 2021-0482 49 (2021).

Article de journal :

Communiqué de Presse - Revenu Solidarité Jeunes : Le dispositif démarre aujourd'hui. (2021).

Huillery, E. (2021). Les effets pervers du défaut d'accès des jeunes à un revenu de base sont plus importants que ceux d'un prétendu assistanat. *Le Monde*. https://www.lemonde.fr/idees/article/2021/10/29/les-effets-pervers-du-defaut-d-acces-des-jeunes-a-un-revenu-de-base-sont-plus-importants-que-ceux-d-un-pretendu-assistanat_6100347_3232.html

AFP Agence (2019). Qui est Anas, l'étudiant qui s'est immolé devant le Crous de Lyon ? *Le Figaro Etudiant*. https://etudiant.lefigaro.fr/article/precarite-qui-est-anas-l-etudiant-qui-s-est-immole-devant-le-crous-de-lyon_074e3750-0622-11ea-8526-dd608a59c251/

Article de revue :

Abadie, F. (2019). Les enjeux de la coordination des politiques de jeunesse. *Cahiers de l'action*, 54(2), 9-13.

Akrich, M. (2013). Co-construction. *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, 1.

Allègre, G. (2012). L'expérimentation du RSA et ses ambiguïtés. *Informations sociales*, 174(6), 51-60.

Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.

Bioul, P. (2019). Bricoler le travail social. *La Revue Nouvelle*, 1(1), 28-35.

Bouba-Olga, O., & Grossetti, M. (2008). Socio-économie de proximité. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, octobre(3), 311-328.

- Douillet, A.-C. (2015). Chapitre 13 / Trois regards sur les politiques publiques vues du local. In *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?* (p. 319-348). Presses de Sciences Po.
- Foucault, M. (1978). « La gouvernementalité » In *Cours du Collège de France, année 1977-1978 : « Sécurité, territoire et population »* (p. 12-29).
- Foudriat, M. (2019). Chapitre 1. Définition et dimensions de la co-construction. In *La co-construction: Vol. 2e éd.* (p. 15-36). Presses de l'EHESP.
- Fraisse, L. (2017). Co-construire l'action publique : Apports et limites des politiques locales de l'Économie sociale et solidaire en France. *Politiques et management public, Vol 34/1-2*, 105-120.
- Gentili, F. (2005). Comment définir l'identité professionnelle ? In *La rééducation contre l'école, tout contre* (p. 17-57). Érès.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State : The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 23.
- Hamzaoui, M. (2017). Contractualisation de l'aide et de l'action sociale. *Les Politiques Sociales, 1-2(1)*, 40-48.
- Jaeger, M. (2013). Crise du travail social et territoires : Quelques pistes de réflexion. *Informations sociales, 179(5)*, 58-68.
- Labadie, F. (2007). Politiques locales de jeunesse et territorialisation de l'action publique. *Agora débats/jeunesses, 43(1)*, 30-43.
- Lambelet, D. (2014). Jeunes en difficulté dans la transition école-métier : Ce que le case management veut dire et peut faire. *Empan, 93(1)*, 141-149.
- Leloup, F. (2010). Le développement territorial et les systèmes complexes : Proposition d'un cadre analytique. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine, octobre(4)*, 687-705.
- Leroux, I. (2004). Les ambivalences des coordinations locales entre négociation, conflits et enjeux de pouvoir. Le cas des partenariats constitutifs d'une génopole à Toulouse. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine, octobre(4)*, 513-538.
- Leroux, I. (2006). Gouvernance territoriale et jeux de négociation. Pour une grille d'analyse fondée sur le paradigme stratégique. *Négociations, 6(2)*, 83-98.
- Lipsky, M. (2010). 2. Street-Level Bureaucrats as Policy Makers. In *Street-Level Bureaucracy, 30th Anniversary Edition : Dilemmas of the Individual in Public Service* (p. 13-25). Russell Sage Foundation.
- Loncle, P. (2012). Politiques de jeunesse : De quoi parle-t-on ? In *Politiques de jeunesse : Le grand malentendu* (p. 15-31). Champ social.
- Monnet, H. (2022). L'insertion à deux vitesses : La mise en œuvre du changement territorial au défi des bureaucraties sociales. Le cas de la politique d'insertion par l'emploi de la métropole de Lyon. *Revue française des affaires sociales, 2*, 19-39.
- Muller, P. (2005). Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue française de science politique, 55(1)*, 155-187.

Parisse, J. (2019). Construire des politiques « intégrées » en direction des jeunes: Les enjeux d'une démarche d'expérimentation. *Cahiers de l'action*, 54, 15-22.

Reynaud, J.-D. (1979). Conflit et régulation sociale. Esquisse d'une théorie de la régulation conjointe. *Revue française de sociologie*, 20(2), 367-376.

Reynaud, J.-D., & Richebé, N. (2007). Règles, conventions et valeurs. Plaidoyer pour la normativité ordinaire. *Revue française de sociologie*, 48(1), 3-36.

Teisman, G. R. (2000). *Models for research into decision-making processes: On phases, streams and decision-making rounds*. 78(4), 937-956.

Touzard, H. (2006). Consultation, concertation, négociation. Une courte note théorique. *Négociations*, 5(1), 67-74.

Vaillancourt, Y. (2019). De la co-construction des connaissances et des politiques publiques. *SociologieS*.

Vaillancourt, Y. (2022). La co-construction des politiques publiques : Balises théoriques. In L. Gardin & F. Jany-Catrice (Éds.), *L'économie sociale et solidaire en coopérations* (p. 109-116). Presses universitaires de Rennes.

Livre :

Gusfield, J. R. (1984). *The Culture of Public Problems : Drinking-Driving and the Symbolic Order*. University of Chicago Press.

Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Harper Collins Publishers.

Granovetter, M. (2002). Le marché autrement, Les réseaux dans l'économie, Paris, Desclée de Brouwer, coll. « Sociologie économique » [Traduction française d'Isabelle This-Saint Jean. Préface de Jean-Louis Laville, Benoît Lévesque].

Page web :

Chronologie des politiques d'insertion professionnelle des jeunes (s. d.). Vie Publique. Consulté 5 juillet 2022, à l'adresse <https://www.vie-publique.fr/eclairage/281366-chronologie-des-politiques-dinsertion-professionnelle-des-jeunes>

Contrat d'Engagement Jeune (s. d.). Ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion. Consulté 7 juin 2022, à l'adresse <https://travail-emploi.gouv.fr/emploi-et-insertion/mesures-jeunes/contrat-engagement-jeune/>

Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) (s. d.) Préfet du Rhône. Consulté 15 août 2022, à l'adresse <https://www.rhone.gouv.fr/Services-de-l-Etat/Presentation-des-services/Les-directions-departementales-interministerielles/Direction-departementale-de-l-emploi-du-travail-et-des-solidarites-DDETS/Informations-pratiques>

Dossier complet – Intercommunalité-Métropole de Métropole de Lyon (200046977) | Insee. (s. d.). Consulté 25 juillet 2022, à l'adresse <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=EPCI-200046977#documentation-sommaire>

Fonds d'aide aux jeunes (FAJ) - La Métropole de Lyon. (s. d.). Consulté 12 août 2022, à l'adresse <https://www.grandlyon.com/services/fonds-d-aide-aux-jeunes>

Le prénom : une catégorie sociale (s. d.). Baptiste Coulmont. Consulté 8 août 2022, à l'adresse <https://coulmont.com/bac/>

Mesures pour accompagner les jeunes vers l'emploi. (s. d.). Ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion. Consulté 7 juin 2022, à l'adresse <https://travail-emploi.gouv.fr/emploi-et-insertion/mesures-jeunes/>

Missions locales. (s. d.). Ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion. Consulté 30 mai 2022, à l'adresse <https://travail-emploi.gouv.fr/ministere/service-public-de-l-emploi/article/missions-locales>

Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) (2017). Ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion. Consulté 7 juillet 2022, à l'adresse <https://travail-emploi.gouv.fr/emploi-et-insertion/mesures-jeunes/pacea>

Protéger, accompagner, développer : au cœur des missions des DREETS (s. d.). Portail national des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités. Consulté 15 août 2022, à l'adresse <https://dreets.gouv.fr/>

Répartition des compétences (2019). Portail national des Collectivité Locales. Consulté 18 août 2022, à l'adresse <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/competences/action-sociale-et-sante-repartition-des-competences>

Rapport :

Bier, B., & Hbila, C. (2012). *Conduire un projet expérimental en direction des jeunes de quartiers populaires* (p. 136).

Cour des comptes. (2022). *Synthèse du Rapport sur l'évaluation du Revenu de Solidarité Active.*

FEHAP, & Nexem. (2022). *Crise des métiers du secteur sanitaire, social et médico-social privé non lucratif : Premier baromètre des tensions de recrutement* (p. 5).

Fraïsse, L. (2020). *La co-construction de l'action publique : Définition, enjeux, discours et pratiques* (p. 69).

Parisse, J. (2020). « *Politiques de jeunesse* » : *Significations et enjeux d'une notion multiforme.* INJEP (p. 2)

Document interne :

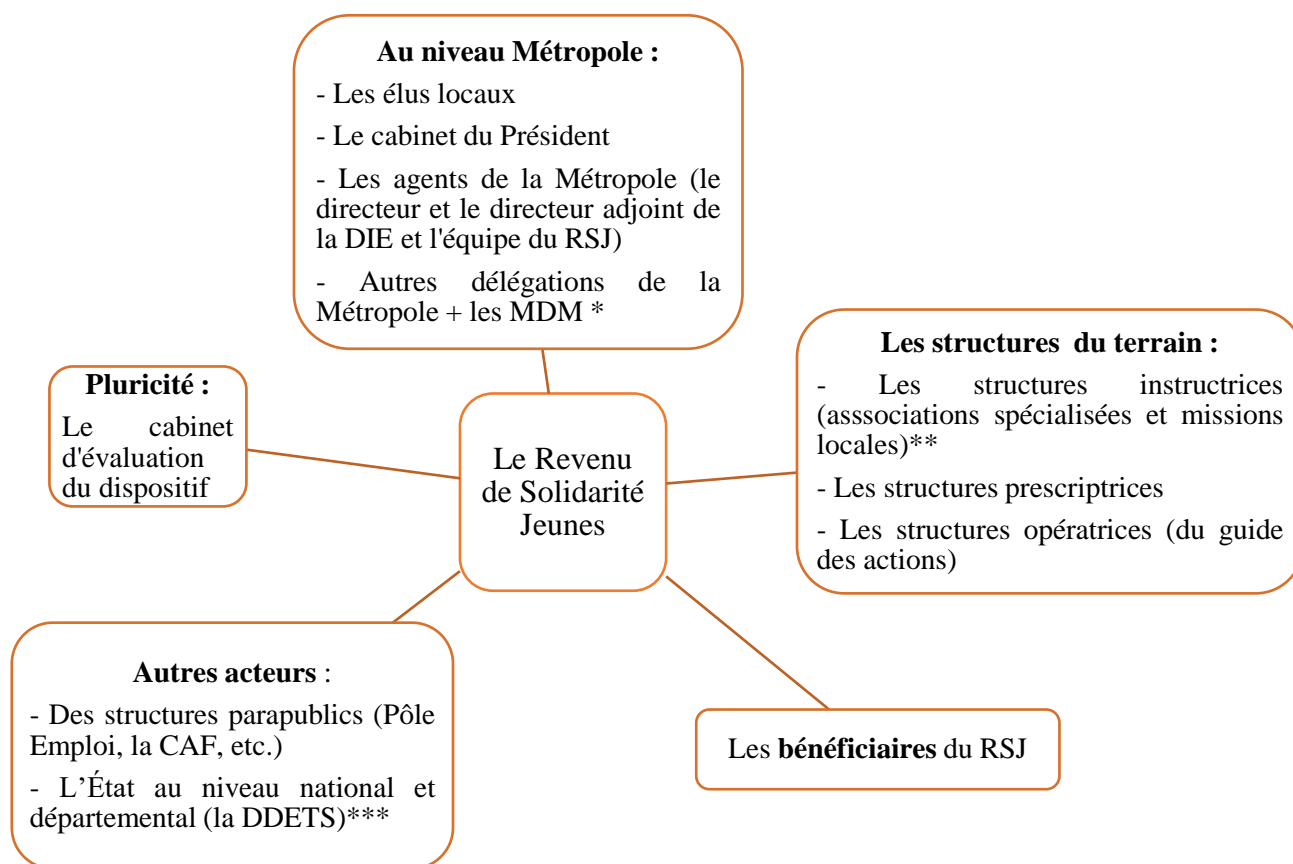
Excel présentant la réalisation des objectifs des structures instructrices pour 2021 – 2022 (2022).

Guide des actions d'insertion pour les Jeunes 18-25 sur la Métropole de Lyon. (2021).

PMI'e 2022-2026. (2022). Cahier 2 (p. 58-64).

Annexes

Annexe n°1 : Sociogramme du RSJ



* D'autres directions de la Métropole de Lyon travaillent en étroite collaboration avec les agents de la Métropole de la mission RSJ tels que la Direction Prévention et Protection de l'Enfance (DPPE) ou la Direction Innovation Numérique et Systèmes d'information (DINSI).

** Dans les structures instructrices, il y a dix missions locales et six associations spécialisées :

- Les **dix missions locales** sont celles du territoire métropolitain lyonnais. Elles accompagnent les jeunes âgés de 16 à 25 ans dans leur insertion socio-professionnelle. Pour cela, elles sont composées de CIP spécialisés dans plusieurs domaines (logement, santé, etc.) qui assurent un suivi personnalisé au jeune. Les jeunes peuvent bénéficier de dispositifs pour faciliter leur insertion professionnelle (cf. annexe 3).

- Les **six associations sont spécialisées** dans des champs différents :
 - Le CLLAJ Lyon (Comité Local pour le Logement Autonome des Jeunes) : est une association accueillant des personnes âgées entre 18 et 30 ans souhaitant accéder au logement. Pour plus d'informations : <http://www.rhonealpes-uncllaj.org/lyon/>
 - Péniche Accueil : est un accueil de jour à destination des personnes en situation de grande exclusion proposant des services de première nécessité (douche, téléphone, etc.). Pour plus d'informations : <https://www.mas-asso.fr/service/peniche-accueil/>
 - Popinns : est une association proposant des logements meublés aux jeunes travailleurs et étudiants dans plusieurs villes du territoire (Lyon, Vaulx-en-Velin et Villeurbanne). Pour plus d'informations : <https://popinns.org/>
 - Acolea : est une association de prévention spécialisée. Elle vient en aide aux enfants et leur famille en particulier en cas de maltraitance. Pour plus d'informations : <https://www.acolea.org/>
 - La fondation AJD Maurice Gounon : est une fondation œuvrant dans la protection de l'enfance, la prévention spécialisée et l'insertion socio-professionnelle. Pour plus d'informations : <https://www.fondation-ajd.com/ajd-prevention/>
 - Habitat et Humanisme : association qui a pour objectif de permettre aux personnes en situation de précarité l'accès à un logement décent à faible loyer. Pour plus d'informations : <https://www.habitat-humanisme.org/>

*** La Direction Départementale de l'Emploi, du Travail et des Solidarités (DDETS) a été créée le 1er avril 2021. Les missions de la DDETS sont assurées par les cinq pôles qui composent la direction départementale avec la répartition suivante : un pôle travail, un pôle économie, entreprise, emploi et insertion professionnelle, un pôle logement et équité territoriale, un pôle hébergement et inclusion sociale et un pôle partenariats et égalité des chances. Au vu des compétences qui lui sont attribuées, les agents de la Métropole sont en lien avec la DDETS pour le RSJ.

Annexe n°2 : Tableau synthétique de certains dispositifs à destination des jeunes

Dispositif	Création	Public éligible	Type d'accompagnement	Niveau de déploiement	Structure en charge du dispositif	Montant et durée	Contrepartie
FAJ (Fonds d'Aide aux Jeunes)	1989	18-25 ans (Métropole de Lyon 16-25 ans)	Aides financières d'urgence allouées au logement, transports, etc.	Département	Structures d'insertion sociale (missions locales, foyer jeunes travailleurs, etc.)	1000 euros maximum (par an)	Absence de contrepartie
Garantie Jeunes (modalité spécifique du PACEA)	2013 (fin 2022)	16-25 ans	Accompagnement personnalisé et intensif pour aller vers l'emploi (formations, stages)	Dispositif étatique appliqué localement	Missions locales	497,50 euros sur 12 mois (possibilité de la prolonger de 6 mois)	Forte contrepartie : Obligation pour le jeune de suivre les actions menées par la mission locale
PACEA (Parcours d'Accompagnement Contractualisé vers l'Emploi et l'Autonomie)	2016	16-25 ans révolus	Accompagnement personnalisé vers l'emploi (formations, stages)	Dispositif étatique appliqué localement	Missions locales	497,50 euros sur 24 mois maximum	Forte contrepartie : suivre les phases d'accompagnement
RSJ (Revenu de Solidarité Jeunes)	2021	18-24 ans révolus	Accompagnement par un conseiller socio-professionnel selon les problématiques du jeune (différents champs : santé, logement, etc.)	Métropole de Lyon	Missions locales et associations spécialisées	300 ou 400 euros par mois sur 24 mois maximum	Absence de contrepartie les 6 premiers mois. Après les 6 premiers mois, contrepartie modérée : seulement besoin de justifier une démarche de mobilisation de la part du jeune
CEJ (Contrat d'Engagement Jeunes)	2022	16-25 ans	Accompagnement personnalisé avec un conseiller pour définir le projet professionnel et trouver un emploi	Dispositif étatique appliqué localement	Missions locales ou Pôle Emploi	Maximum 500 euros sur 6 à 12 mois (exceptionnellement 18 mois)	Forte contrepartie : Le jeune doit justifier d'une mobilisation de 15h à 20h par semaine (activités) pour bénéficier de l'allocation

Le Revenu de Solidarités Jeunes

Nature : dispositif expérimental d'aide pour les jeunes les plus en précarité

Cadre juridique : aide exceptionnelle et facultative prévue par le Code général des collectivités territoriales

Composition (deux volets) :

- 1) Une aide financière mensuelle (300 ou 400 euros par mois)
- 2) Offre renforcée d'actions (guide des actions d'insertion)

Date de création : mai 2021

Budget : 10 millions d'euros par an

Lieu de déploiement : Métropole de Lyon

Principales parties prenantes :

- 1) La Métropole de Lyon (les agents de la DIE, les élus locaux et le cabinet du Président)
- 2) Les structures instructrices (dix missions locales et six associations spécialisées)

Critères d'éligibilité :

- Avoir entre 18 et 24 ans révolus
- Être français ou étranger en situation régulière
- Résider sur la Métropole de Lyon depuis plus six mois
- Être sorti du système éducatif
- Ne pas bénéficier du soutien financier des parents ou d'un tiers
- Avoir peu ou pas de ressources d'activité (- 400€/mois)
- Ne pas bénéficier d'un autre dispositif (RSA, CJM, etc.)

Durée : mobilisable 24 mois maximum par jeune (avec droit de tirage)

Nombre de bénéficiaires : 1149 jeunes (depuis mai 2021)

Annexe n°4 : Présentation des enquêtés

Le tableau ci-dessous présente les différents entretiens qui ont enregistré et retranscrits lors de mon stage. Tous les prénoms ont été anonymisé selon la méthode de Baptiste Coulmont (cf. bibliographie).

Prénom de l'enquêté	Structure	Fonction	Date et lieu
Lynda	Métropole de Lyon (DIE, Mission RSJ)	Gestionnaire du RSJ	06/05/2022 : en présentiel (Métropole). Durée : 1h00
Sarah	Métropole de Lyon (DIE, Mission RSJ)	Gestionnaire du RSJ	11/05/2022 : en présentiel (Métropole). Durée : 1h19
Xavier	Métropole de Lyon (DIE)	Directeur Adjoint	23/05/2022 : en présentiel (Métropole). Durée : 1h20
Frédéric	Métropole de Lyon (DIE)	Directeur	09/06/2022 : en présentiel (Métropole). Durée : 40 min
Alix	Métropole de Lyon (DIE, Mission RSJ)	Coordinatrice du RSJ (Chargée de mission)	16/06/2022 : en présentiel (Métropole). Durée : 1h28
Éloïse	Métropole de Lyon (DIE, Mission RSJ)	Chargée de mission Insertion Jeunesse	17/06/2022 : en présentiel (Métropole). Durée : 1h19
Alexandre	Métropole de Lyon (Cabinet du Président de la Métropole de Lyon)	Conseiller social Solidarités	18/07/2022 : en présentiel (Métropole). Durée : 55 min
Aimée	Mission locale n°1	Coordonnatrice du RSJ	11/05/2022 : en visio. Durée : 1h27
Laurence	Association Péniche Accueil	Instructrice du RSJ	13/05/2022 : en présentiel (au sein de la structure). Durée : 1h04
Marylou	Mission locale n°2	Coordinatrice et instructrice du RSJ	20/05/2022 : en visio. Durée : 1h50
Grégory	Mission locale n°3	Directeur	25/05/2022 : en présentiel (au sein de la structure). Durée : 1h55
Selma	Association CLLAJ Lyon	Instructrice du RSJ	31/05/2022 : en présentiel (au sein de la structure). Durée : 1h00

Samira	Association CLLAJ Lyon	Directrice	31/05/2022 : en présentiel (au sein de la structure). Durée : 55 min
Sylvie	Mission locale n°4	Coordinatrice et instructrices du RSJ	01/06/2022 : en présentiel (au sein de la structure). Durée : 1h03
Nombre total d'enquêtés : 14 personnes Durée total des entretiens : 18h42 min			

NB : Pour des raisons de pertinence, les associations spécialisées se sont vues garder leur nom officiel. En effet, pour comprendre les problématiques des publics qu'elles accompagnent, il me paraît essentiel de les nommer pour expliquer leur champ d'intervention. Quant aux missions locales, j'ai fait le choix de les numéroter car, effectuant les mêmes missions, elles accompagnent globalement le même public sur les mêmes thématiques.

Annexe n°5 : Grille d'entretien des structures instructrices

Enquêtés : instructeurs, coordonnateurs, directeurs

I. Caractéristiques sociodémographiques

- Pouvez-vous vous présenter (nom, prénom, âge, études, formations, lieu de vie) ?
- Pouvez-vous me présenter la structure au sein de laquelle vous travaillez (rôle de la structure, organisation, etc.) ? Depuis quand travaillez-vous là-bas ? Quelles sont vos différentes missions ?

II. Conception du dispositif

- Quelle a été votre place et celle de votre structure dans le lancement du dispositif ?
- Comment avez-vous perçu la création d'un nouveau dispositif à destination des jeunes ?
- Pourquoi avoir accepté d'instruire le RSJ ?

III. Déploiement du dispositif

1. Pour les instructeurs/coordonnateurs

- Combien de jeunes accompagnez-vous ? Pouvez-vous me raconter comment s'est déroulée l'instruction de votre dernier dossier ? Diriez-vous que c'était une instruction classique-typique ? Si non, pourquoi ? Rencontrez-vous certaines difficultés ?
- Comment décrivez-vous le RSJ aux jeunes ? Qui vous oriente les jeunes en majorité ?
- Avez-vous connaissance du catalogue des actions ?
- *Pour les missions locales* : Comment articulez-vous le RSJ avec les autres dispositifs à destination des jeunes (GJ, CEJ, etc.) ?
- Avez-vous des réunions internes RSJ ?

2. Pour les directeurs des structures

- Avez-vous connaissance du catalogue des actions ?
- Bénéficiez-vous de subventions de la part de la Métropole de Lyon (qu'il s'agisse de la mission RSJ ou d'autres directions/délégations) ? Si oui, avez-vous des objectifs en termes de jeunes devant entrer dans le dispositif RSJ ?
- *Pour les missions locales* : Comment articulez-vous le RSJ avec les autres dispositifs à destination des jeunes (GJ, CEJ, etc.) ?
- Avez-vous des réunions internes RSJ ?

IV. Animation et coordination du RSJ

- Échangez-vous souvent avec les membres de la mission / pôle RSJ ? Si oui, qui est votre interlocuteur principal ? À quelle fréquence ? Sur quels sujets ?
- Participez-vous aux comités RSJ ? Si oui, à quelle fréquence ? Si non, pourquoi ?
- Que pensez-vous de ces comités ? Est-ce que ce sont des lieux pertinents pour échanger sur les difficultés rencontrées ? Vous sentez-vous légitime à prendre la parole ?

- *Pour les coordonnateurs/instructeurs* : participez-vous aux groupes techniques RSJ ? Si oui, à quelle fréquence ? Si non, pourquoi ? Que pensez-vous de ces comités ? Est-ce que ce sont des lieux pertinents pour échanger sur les difficultés rencontrées ?
- *Pour les directeurs* : participez-vous aux comités des directeurs ? Si oui, à quelle fréquence ? Si non, pourquoi ? Que pensez-vous de ces comités ? Est-ce que ce sont des lieux pertinents pour échanger sur les difficultés rencontrées ?

Annexe n°6 : Grille d'entretien des agents de la Métropole de Lyon

Enquêtés : gestionnaires, chargés de mission, directeur et directeur adjoint de la DIE, chargé de mission au cabinet du Président de la Métropole

I. Caractéristiques sociodémographiques

- Peux-tu/Pouvez-vous vous présenter (nom, prénom, âge, études, formations, lieu de vie) ?
- Depuis quand travailles-tu/travaillez-vous au sein de la Métropole de Lyon ? Au sein de la DIE ?
- Quelles sont tes/vos différentes missions relatives au RSJ ? Quelle est ta/votre place dans ce dispositif ?

II. Conception du dispositif

1. Pour les chargés de missions

- Pourquoi avoir le RSJ a été créé ? Pourquoi avoir rejoint l'équipe RSJ ?
- Pourquoi les structures instructrices ont participé à la conception du dispositif ? Quelles personnes des structures instructrices ont participé aux réunions de conception du dispositif ? À quelle fréquence et à quelle hauteur ? Est-ce que cela vous a aidé ?
- Comment ont été posés les critères du RSJ ? Qui a participé ?
- Quel est le montage juridique du dispositif RSJ ? Comment se passe une modification du guide technique ? Peux-tu me donner un exemple ?
- Quelle est la différence entre une modification du guide technique et la délibération ? Peux-tu me donner un exemple ?
- Comment avez-vous choisi les structures instructrices ? Rencontres-tu des difficultés avec certaines d'entre elles ?
- Comment a été fixé le nombre de jeunes à accompagner par structures ?

2. Pour le directeur adjoint de la DIE

- Pourquoi avoir accepté de porter l'équipe mission RSJ ?
- Peux-tu m'expliquer le lancement du dispositif RSJ ? Quelle a été ta place lors de la conception ? À quelles réunions as-tu assisté ?
- Comment ont été posés les critères du RSJ ? Qui a participé ?
- Comment avez-vous présenté le RSJ à l'échelle étatique ? Quel a été le montage juridique ?
- Comment avez-vous choisi les structures instructrices ? Entretiens-tu des liens différents entre les missions locales et les associations ? Quelles sont les différentes conventions signées entre la mission RSJ et les structures instructrices ?

3. Pour le directeur de la DIE

- Comment est né le RSJ ? Pourquoi l'avoir créé ? Comment se sont passés les échanges avec l'État pour le projet « RSA jeunes » ? Comment êtes-vous passé d'un RSA jeunes au RSJ ?
- Comment s'est déroulée la délibération pour voter la mise en œuvre dispositif RSJ ? Quelle place occupe-t-il dans le PMI'e 2 ?

- Pouvez-vous m'expliquer votre place lors de la conception du dispositif ? À quelles réunions avez-vous assisté ?
- Comment avez-vous choisi les structures instructrices ? Entretenez-vous des liens différents entre les missions locales et les associations ?
- Pourquoi avoir créé un catalogue des actions ?

4. Pour le chargé de mission au cabinet du Président de la Métropole

- Comment est né le RSJ ? Pourquoi l'avoir créé ? Comment se sont passés les échanges avec l'État pour le projet « RSA jeunes » ? Comment êtes-vous passé d'un RSA jeunes au RSJ ? Pourquoi portez-vous le RSJ ?
- Comment s'est déroulée la délibération pour voter la mise en œuvre dispositif RSJ ?
- Pouvez-vous m'expliquer votre place lors de la conception du dispositif ?
- Pourquoi avoir créé un catalogue des actions ?
- Comment avez-vous choisi les structures instructrices ? Pourquoi avoir choisi les missions locales et des associations ?
- Est-ce que vous faites une différence entre les missions locales et les associations ? Pourquoi les missions locales ont bénéficié d'un traitement de faveur lors de la concertation ?
- Pourquoi avoir fait une concertation avec les structures du territoire ?

III. Déploiement et coordination avec les structures instructrices et l'équipe RSJ

1. Pour les gestionnaires

- Comment s'est passé le traitement de ton dernier dossier ? Est-ce que tu dirais que c'est un traitement classique ? Si non, pourquoi ?
- Comment se déroule la validation des dossiers ? Qui valide en dernière instance ?
- Quels sont tes liens avec les différentes personnes de la mission RSJ ?
- Quels sont tes liens avec les autres personnes de la DIE ? Et plus largement de la Métropole de Lyon (y compris les élus) ?
- Quelles sont tes différentes réunions d'équipe ? Avec qui ? À quelle fréquence ? Quels sujets sont abordés ?
- Quels sont tes liens avec les différentes structures "instructrices" et prescriptrices ? Quels contacts / personnes ? Rencontres-tu les structures instructrices en dehors de l'instruction ? Quelles instances ? Quelle fréquence ?
- Comment fais-tu le lien entre les structures instructrices et les autres membres de la mission RSJ ?
- Rencontres-tu des difficultés avec les structures instructrices ? Si oui, lesquelles ? Comment sont traitées ces problématiques ?
- As-tu des retours de terrain des structures instructrices ?
- Est-ce que le catalogue d'actions est évoqué avec les structures instructrices ?

2. Pour les chargés de mission

- Pourquoi avez-vous créé un un catalogue d'actions ? Comment s'est déroulée la sélection des projets ? Qui a participé à la sélection ? Connais-tu bien les structures du catalogue d'actions ?

- Que penses-tu des différents comités ? Quel était l'objectif de départ de création de ces comités ? À quelle fréquence a lieu chaque instance ?
 - 1) Comité d'instructeurs
 - 2) Comité de directeurs
 - 3) Comités locaux : pourquoi certains comités n'ont pas eu lieu ?
- Est-ce que les remarques apportées dans ces comités vous aident-ils ? Si oui, peux-tu me donner un exemple ?
- Rencontres-tu des difficultés dans ces comités ? Si oui, peux-tu me donner un exemple ?
- Quels liens Entretiens-tu avec les élus locaux ? Quels contacts ? Quelles instances ? Quelle fréquence ?
- Rencontres-tu des difficultés avec les élus locaux ? Si oui, lesquelles ? Comment sont traitées ces problématiques ?
- Comment s'est déroulée la dernière réunion avec les élus locaux ?

3. Pour le directeur et le directeur adjoint de la DIE

- Pourquoi avez-vous créé un catalogue d'actions ? Comment s'est déroulée la sélection des projets ? Qui a participé à la sélection ?
- Quels sont tes/vos liens avec les différentes structures instructrices et prescriptrices ? Quels contacts / personnes ? Quelles instances ? Quelle fréquence ?
- Comment s'est déroulé le dernier comité avec les directeurs des structures instructrices ?
- Au sein de la Métropole de Lyon (mission RSJ), quels sont tes/vos différents contacts ? Quelles instances / réunions ? Quelle fréquence ? Comment s'est déroulée la dernière réunion d'équipe ?
- Au sein de la Métropole de Lyon (autres que mission RSJ), quels/vos sont tes différents contacts en lien avec le RSJ ? Quelles instances / réunions ? Quelle fréquence ?
- Quels liens Entretiens-tu/entretenez-vous avec les élus locaux ? Quels contacts ? Quelles instances ? Quelle fréquence ? Rencontres-tu/Rencontrez-vous des difficultés avec les élus locaux ? Si oui, lesquelles ? Comment sont traitées ces problématiques ? Comment s'est déroulée la dernière réunion avec les élus locaux ?

4. Pour le chargé de mission au cabinet du Président de la Métropole

- Au sein de la Métropole de Lyon (mission RSJ), quels sont vos différents contacts ? Quelles instances / réunions ? Quelle fréquence ?
- Échangez-vous avec les élus nationaux (État) à propos du RSJ ? Si oui, avec qui ?
- Pourquoi avoir créé des instances partenariales (comité des directeurs, comité des coordonnateurs, comités RSJ territoriales) ?

IV. Dimension expérimentale

1. Pour les chargées de mission

- Selon toi, le RSJ est-il une expérimentation ? Si oui, quelles sont les avantages et inconvénients de déployer une expérimentation à l'échelle de la Métropole de Lyon (comparé à l'échelle nationale ou communale par exemple) ?
- Quelle différence par rapport à un dispositif étatique ?
- Selon toi, peut-on parler de co-construction du dispositif ?

2. Pour le directeur adjoint de la DIE

- Selon toi, quelles sont les avantages et inconvénients de déployer une expérimentation à l'échelle de la Métropole de Lyon (comparé à l'échelle nationale ou communale par exemple) ?
- Qu'entends-tu par « expérimentation » ? Quelle différence par rapport à un dispositif étatique ?
- Quels sont les critères d'évaluation de l'expérimentation ? Pourquoi avoir eu recours à Pluricité ?
- Pourquoi dites-vous régulièrement que l'État s'oppose au RSJ ?
- Du fait que ce soit une expérimentation, ressens-tu une certaine pression de réussite ?

3. Pour le directeur et le chargé de mission au cabinet du Président de la Métropole

- Pour vous, est-ce que le RSJ est un dispositif expérimental ? Si oui, quelles sont les avantages et inconvénients de déployer une expérimentation à l'échelle de la Métropole de Lyon (comparé à l'échelle nationale ou communale par exemple) ?
- Avez-vous des obligations de résultat envers le RSJ ?
- Quels sont les freins au déploiement du dispositif RSJ ?

V. Futur du dispositif

- As-tu/Avez-vous des remarques, suggestions sur l'évolution du dispositif ? Quelles en sont ses limites ?
- Selon toi/vous que faudrait-il changer dans ce dispositif ? Penses-tu/Pensez-vous que ce dispositif devrait être généralisé à l'échelle nationale ?
- *Pour le chargé de mission au cabinet du Président de la Métropole* : Pour vous, est-ce le RSJ est un dispositif de politique d'insertion traditionnelle ? Que pensez-vous des politiques de jeunesse en France ?

Table des matières

Remerciements	1
Résumé	2
Sigles	3
Introduction	6
Partie 1 : Pourquoi co-construire : de l'expérimentation locale aux effets d'interdépendance	13
1. Facteurs déterminants de la co-construction d'une politique publique locale	13
1.1. Un dispositif innovant en rupture avec les politiques de jeunesse d'insertion	13
1.1.1. Émergence et définition de la « politique de jeunesse »	13
1.1.2. Le RSJ : un dispositif traditionnel d'insertion ?.....	18
1.2. L'expérimentation du RSJ : un cadre juridique souple.....	19
1.3. Un dispositif pensé et déployé à l'échelle locale	21
2. La co-construction, résultat de l'interdépendance des parties prenantes du RSJ.....	24
2.1. Pour la Métropole de Lyon : opérationnaliser une demande politique.....	24
2.1.1. Une connaissance fine du public cible par les structures instructrices.....	24
2.1.2. Travailler avec les structures instructrices ou l'opportunité de bénéficier d'un réseau partenarial existant	27
2.2. Pour les structures instructrices : élargir leur offre de services	29
2.2.1. Le RSJ, un dispositif nécessaire face à l'absence d'aide financière proposée à certains jeunes	29
2.2.2. La souplesse du RSJ : bénéficier d'un nouveau dispositif en complément des accompagnements existants	30
2.3. Co-construire pour affirmer leur légitimité d'action : l'intérêt mutuel des acteurs ...	32
Partie 2 : La mise en place d'un cadre partenarial ou comment rendre effective la co-construction du RSJ.....	35
1. La création d'instances partenariales comme lieu de co-construction du RSJ.....	36
1.1. La conception du RSJ, première étape de co-construction du dispositif	36
1.1.1. Mettre en place une concertation partenariale : des intérêts partagés	36

1.1.2. Rendre un dispositif légitime : la place prédominante du compromis	38
1.2. Le déploiement du RSJ, la mise en place d'instances partenariales comme lieu de négociation et d'évolution du dispositif.....	42
2. Co-construire : quels effets sur les parties prenantes ?.....	47
2.1. Un cadre favorable à la mobilisation des structures instructrices	47
2.2. La création d'un réseau partenarial autour du RSJ	49
2.3. La co-construction : un nouveau référentiel pour concevoir une politique publique locale ?	53
Partie 3 : Co-construire : un objectif difficilement réalisable	58
1. Les freins à la co-construction du dispositif.....	58
1.1. La rencontre entre l'administratif et le terrain : des pratiques de travail différentes .	58
1.2. Des conceptions différenciées des politiques de jeunesse	61
1.3. Le manque de ressources : un constat partagé	63
1.4. L'existence de rapports inégaux entre les structures instructrices.....	67
2. Le mythe de la co-construction : le RSJ un dispositif co-production ?.....	69
2.1. Co-production, information, consultation : proposition d'un autre cadre théorique .	70
2.2. Retour sur la création du dispositif : le RSJ, résultat d'une initiative politique	72
2.3. La mise en œuvre du RSJ : un dispositif co-produit ?.....	75
2.3.1. Fracture entre réalité de terrain et décision administrative : l'exemple des appels à projets	75
2.3.2. Co-construire : un terme pertinent pour décrire le quotidien administratif du RSJ ?.....	77
Conclusion.....	79
Bibliographie.....	81
Annexes	85
Annexe n°1 : Sociogramme du RSJ	85
Annexe n°2 : Tableau synthétique de certains dispositifs à destination des jeunes	87
Annexe n°3 : Fiche récapitulatif du dispositif RSJ.....	88

Annexe n°4 : Présentation des enquêtés	89
Annexe n°5 : Grille d'entretien des structures instructrices	91
Annexe n°6 : Grille d'entretien des agents de la Métropole de Lyon	93