

Première Synthèses Informations

L'INVENTIVITÉ AU QUOTIDIEN DES MISSIONS LOCALES ET PAIO

Les missions locales et les Permanences d'Accueil, d'information et d'orientation (PAIO) ont été créées dans les années quatre-vingt pour lutter contre le chômage des jeunes et faciliter leur insertion sociale et professionnelle. Conçues comme des organisations souples implantées localement, elles devaient notamment favoriser l'émergence de réponses que les modes traditionnels d'intervention ne parvenaient pas à trouver. Cofinancées par l'État, les collectivités territoriales et le Fonds Social Européen (FSE), elles regroupent un ensemble de professionnels aux compétences diversifiées.

Souplesse d'intervention et expérience collective sont privilégiées afin de trouver des solutions adaptées aux contextes locaux et aux besoins des jeunes en insertion.

Des exemples recueillis sur le terrain en 2003 et 2004, avant la mise en place du Plan de Cohésion Sociale, montrent que l'innovation prend des formes diverses : accueil des personnes, outils pour l'orientation professionnelle, négociation avec les employeurs, développement de partenariats multiples, place plus importante donnée aux jeunes dans le fonctionnement ou les prises de décisions.

« Les missions locales pour l'emploi ont été créées dans les années quatre-vingt à un moment décisif de l'histoire de la précarité: le passage d'une précarité de marginaux en situation d'échec scolaire à une précarité touchant une part de plus en plus importante d'une même classe d'âge entrant dans la vie professionnelle » [1]. Vingt-cinq ans plus tard, la lutte contre le chômage des jeunes reste au centre des politiques d'emploi et d'insertion.

La création des missions locales constitue en soi une innovation importante. Ces nouvelles structures sont incitées à mettre en œuvre des pratiques nouvelles, à expérimenter et à mobiliser un large partenariat local. C'est ce que confirme la charte du 12 décembre 1990 qui les qualifie d'« espaces d'initiatives et d'innovation »⁽¹⁾.

L'innovation: une réponse à des situations critiques

Plutôt que de rechercher l'innovation dans la nouveauté ou l'exceptionnel, les missions locales font preuve d'inventivité au quotidien pour trouver des solutions aux problèmes des jeunes. Pour cela, elles doivent concilier différentes contraintes issues à la fois du marché local du travail, des attendus institutionnels, des besoins sociaux des jeunes et des moyens disponibles.

Le bas niveau de formation des jeunes accueillis rend souvent difficile une insertion directe dans le monde de l'entreprise, et plus généralement, dans l'emploi. [2]. Les moyens financiers accordés par les dispositifs ne peuvent suffire à répondre aux besoins exprimés en termes de formation, d'orientation ou de logement. Les professionnels se trouvent ainsi devant un dilemme difficile à résoudre quand l'urgence des situations

nécessite de passer outre les files d'attente et de trouver rapidement une solution. Comment faire pour aménager des réponses adaptées tout en obtenant les résultats attendus par l'État et les collectivités territoriales? L'innovation ne prend sens qu'en réponse à une situation critique. Repérer une innovation, c'est d'abord identifier la situation critique à laquelle elle répond.

L'innovation c'est aussi le processus par lequel les acteurs acquièrent de nouvelles « prises » pour agir sur des situations, en s'appuyant sur leur expérience et les dispositifs existants. La notion de prise appartient au langage courant: « avoir prise sur » c'est disposer de moyens qui permettent d'agir sur quelque chose ou sur quelqu'un. Cette notion est tirée des travaux visant à rendre compte de l'activité d'expertise [3]. Elle permet de saisir ensemble l'expérience sensible vécue par les personnes et les repères qui servent à interpréter cette expérience: une prise réussie fait coïncider la perception individuelle avec des repères partagés par d'autres. C'est en cela qu'elle permet l'action.

Parler d'innovation dans les missions locales revient à considérer ces adaptations permanentes que les structures se réapproprient pour la conduite de leurs actions. Chargés de mettre en œuvre les dispositifs, les conseillers doivent concilier cette exigence avec l'élaboration de nouvelles stratégies. Cela est vrai *a fortiori* pour le public jeune, lui-même en position d'utilisateur de ces structures, capable d'utiliser les ressources offertes avec d'autres finalités que celles imaginées par les professionnels.

Néanmoins, toute action nouvelle n'est pas forcément innovante. Parler d'innovation suppose son appropriation par l'ensemble des acteurs concernés et d'autres modes de régulation au sein des équipes. Dans le cas

contraire, cela reste une simple « nouveauté », aux effets limités.

Innover, c'est donc créer des liens entre le monde de l'expérience sensible, fait de perceptions, d'émotions, d'intuitions et l'univers des institutions, fait d'instances, de dispositifs, de règles, de routines. L'innovation pourrait alors être définie comme:

- la « mise en musique » d'un dispositif, de façon à le faire vivre en phase avec l'expérience des acteurs;
- l'« acclimatation » locale d'une action expérimentée ailleurs;
- l'expérimentation d'un projet conçu par une personne, dans une démarche de recherche-action;
- la stabilisation d'une pratique mise au point par des acteurs confrontés à une situation d'urgence.

Innover pour mieux intervenir sur le marché du travail

Quels que soient les champs d'intervention des missions locales et des PAIO, l'emploi et la formation restent leur objectif majeur. Une des critiques les plus fortes, adressée aux dispositifs d'insertion, porte sur la segmentation relative entre marché de l'insertion et marché de l'emploi de droit commun. Le risque existe que les missions locales restent, de ce fait, éloignées du monde de l'entreprise.

Ce risque amène les acteurs à imaginer des solutions à l'intérieur de l'espace de contraintes qui est le leur. Ce peut être le parrainage, avec ce qu'il apporte d'accompagnement, de conseil et de carnets d'adresses aux jeunes particulièrement isolés, « la force des liens faibles » pour trouver du travail [4].

Ce peut être encore l'aménagement de parcours à partir de contrats aidés afin de stabiliser l'insertion des personnes sur le marché du travail [5]. L'engagement dans des dispositifs d'emploi en alternance ne

(1) - Charte reprise dans le cadre du Protocole des ML-PAIO signé le 10 mars 2005.

constitue pas en soi une innovation. En revanche, il est une occasion particulièrement propice pour nouer des partenariats et intervenir en tant que tiers dans la relation d'emploi, de façon à la rééquilibrer si besoin, même de façon limitée. L'innovation réside alors dans les montages imaginés autour de ces dispositifs et les moyens mis en œuvre pour mobiliser différents partenaires (encadré 1).

Ce peut-être, enfin, des procédures singulières d'orientation et de rapprochement entre l'offre et la demande de travail. Certaines de ces pratiques s'adossent à la méthode d'Intervention simultanée sur l'Offre et la demande de travail (IOD) [6].

Comme intermédiaires de l'emploi, les conseillers tentent de négocier les conditions d'embauche et d'intégration du salarié, de prévenir les ruptures précoces, de rappeler le droit du travail, d'aménager les transitions professionnelles. D'autres cherchent à intervenir sur les situations d'orientation professionnelle ou de recrutement (encadrés 2 et 3).

Ces divers modes d'action permettent d'aménager ou d'éviter des épreuves de sélection sur le marché du travail, d'en réparer des effets négatifs, voire de favoriser une certaine co-construction de l'offre et de la demande de travail.

Pourtant, ils restent sévèrement contraints par la faible légitimité de ces structures à agir, plus en amont, sur les politiques des entreprises en matière de gestion de main-d'œuvre. Plusieurs facteurs expliquent cette limite :

- le caractère encore trop souvent marginal de l'activité d'intermédiation, portée par quelques conseillers spécialisés, les autres restant centrés sur l'accompagnement des jeunes ;
- l'absence de visibilité de cette action en termes macro-économiques ;

Encadré 1

UTILISER LES CONTRATS AIDÉS POUR FAVORISER L'ACCÈS ET LA STABILISATION DANS L'EMPLOI

Une mission locale avait noué depuis de nombreuses années un partenariat ancien avec des entreprises du secteur public par le biais des emplois ville, CES et Contrats d'Orientation. À partir de 1998, elle a choisi d'utiliser les contrats aidés au-delà de son public habituel, en s'appuyant sur des « leaders » de structures intervenant sur les quartiers et reconnus par les jeunes. Moyennant un accompagnement très étroit, sur la base d'un « pacte », elle a réussi à signer une centaine d'emplois-ville pour des postes d'animateurs sportifs, de médiation sociale, d'entretien d'espaces verts, etc. Elle a ensuite négocié les conditions du concours, de façon à ce que certains salariés puissent intégrer la fonction publique territoriale.

Cet exemple n'est pas isolé. Certains montages autour d'une formation en alternance pour les jeunes en grande difficulté ou autour du programme « Nouveaux Services-Emplois jeunes » ont eu pour objectif de développer des partenariats avec des entreprises ou des institutions locales. Les relations nouées avec les employeurs permettent à une autre mission locale de négocier le profil des postes et les exigences en termes de niveau de formation acquis, favorisant ainsi l'embauche, tout en facilitant les stabilisations dans l'emploi.

- la faiblesse des liens avec les syndicats de salariés ou les comités d'entreprise ;
- les contraintes imposées par le fonctionnement du marché du travail qui conduisent les missions locales à entrer dans le jeu de la sélection et à présenter aux entreprises des candidats « prêts à l'emploi », sans pour autant être en mesure de négocier avec elles les conditions d'emploi (salaires, temps et horaires de travail, conditions de travail, etc.)

Innover pour mieux répondre aux attentes et aux besoins des jeunes

Pour la plupart des conseillers, l'accompagnement social et professionnel reste une composante essentielle de leur mission et de leur métier. Il s'agit d'attirer et de fidéliser le public, mais aussi de faire face à l'aggravation des difficultés qu'il rencontre.

Des modalités d'accueil répondant aux contextes locaux

Pour faire face à l'irrégularité des inscriptions, certaines missions locales ont choisi de bouleverser leur manière d'accueillir et ont modifié en profondeur leur organisation. Certaines assurent un entretien court, dès le premier accueil et sans rendez-vous, pour éviter de « perdre » des jeunes et en toucher ainsi le plus grand nombre.

Pour d'autres, il s'agit au contraire de privilégier la qualité

du suivi en augmentant le temps consacré à chaque jeune. Certaines encore décident de s'adapter à des comportements particuliers : pour des jeunes en errance, tolérer la présence d'un animal domestique pendant l'entretien représente une rupture avec des pratiques institutionnelles habituelles et suppose quelques aménagements de l'espace, même minimes.

Cette souplesse organisationnelle peut conduire à ouvrir les espaces d'accueil afin de rendre plus direct l'accès et l'usage de certains services, telle la documentation sur les formations, ou encore de créer des occasions de rencontres spontanées avec des conseillers pour sortir de la relation de face à face, figure classique de l'entretien.

Pour réduire l'éloignement du public, certaines structures développent une politique de proximité et des partenariats pour en assurer les moyens : implanter des antennes sur différents quartiers sensibles ou éloignés ; équiper un bus pour offrir certains services, notamment en milieu rural ; à l'inverse, mettre à la disposition des jeunes un transport collectif organisé par la collectivité territoriale afin de faciliter leurs déplacements vers la mission locale.

INTERVENIR COMME TIERS DANS LA RELATION D'EMPLOI POUR RÉDUIRE L'INSTABILITÉ PROFESSIONNELLE

Une mission locale s'est proposée de redonner vigueur à l'apprentissage à l'échelle de son territoire où les petites entreprises sont fortement implantées. Pour cela, elle a mobilisé dans le cadre d'un *Carrefour* des partenaires économiques appelés à se réunir de façon hebdomadaire : représentants des chambres consulaires, du patronat local et de la mission générale d'insertion de l'Éducation Nationale. Elle mutualise ainsi les offres et demandes de contrats en alternance.

Dans cette tentative de rapprochement entre offres et demandes, la mission locale a réclamé des concessions, aux jeunes comme aux employeurs. Elle rappelle aux employeurs leurs devoirs à l'égard des apprentis, en termes de formation comme de conditions d'emploi. Le partenariat avec les chambres consulaires rend plus efficace l'action des intervenants du *Carrefour* auprès des employeurs.

Rendre des prestations et des dispositifs plus conformes aux réalités vécues

Des conseillers font preuve d'imagination pour assurer des services plus conformes aux réalités individuelles des jeunes et les rendre plus attractifs. Ils n'hésitent pas à utiliser les compétences de certains jeunes ou encore à mobiliser des ressources locales, tel un programme départemental visant à mieux diffuser des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

La création de cyberespaces représente souvent un outil pédagogique pour les conseillers et un moyen ludique de recherche d'emploi pour les jeunes. D'autres conseillers utilisent *Internet* pour former aux nouvelles technologies les jeunes de « bas niveau scolaire » ou encore pour alimenter un site où ils peuvent communiquer leur CV. Dans le même

esprit, la mise en place d'un atelier *look* permet d'explorer les dimensions, esthétique et sociale, de la présentation de soi mais aussi celle du bien-être, souvent mis à mal par les difficultés financières ou personnelles.

Toujours en s'appuyant sur des ressources du territoire, des partenariats visent à résoudre des problèmes récurrents comme le logement ou la santé. L'urgence des situations conduit les conseillers et leur direction à mettre en œuvre des moyens nouveaux : ouverture d'espaces de rencontre avec des professionnels de la santé, création d'un poste dédié à la gestion des aides financières, mutualisation de l'information sur les places d'hébergement disponibles sur un secteur géographique donné. Cette même urgence conduit des conseillers à jongler avec les dispositifs existants pour offrir aux jeunes des solutions quand les limites

de places ou de moyens financiers interdisent des réponses immédiates.

Innover pour un meilleur accès des jeunes à l'espace public

Favoriser l'accès à la citoyenneté et la participation des jeunes à l'espace public constitue une autre source d'innovation. Elle est dictée par l'ambition originelle des missions locales, l'aggravation de la situation sociale des jeunes mais également les difficultés des conseillers à résoudre seuls un ensemble de problèmes sociaux d'un strict point de vue professionnel.

Des missions locales ont mis en place des espaces de prises de parole publique. L'objectif est de favoriser des formes d'expression collective par le biais de rencontres avec des personnalités (ministre ou élus par exemple) mais aussi par le biais d'activités culturelles : musique, écriture collective d'un roman policier, projets vidéo ou réalisation de spectacles vivants. Cette expression collective prend également la forme d'actions de solidarité nationale ou internationale : chantiers dans des camps de réfugiés tibétains, dans un village au Sud du Maroc, formation de vendeurs dans une boutique de produits solidaires, actions de sensibilisation sur le sida ou de prévention à la santé.

En revanche, dans les missions locales enquêtées, la présence de jeunes dans des instances délibératives ou décisionnelles reste le plus souvent à l'état de débats entre les conseillers. Deux raisons principales semblent limiter le développement de telles initiatives.

La première tient à la nature même de l'activité. L'accompagnement individuel s'appuie sur une relation de face à face entre un jeune et son conseiller. La posture du conseiller est intermédiaire entre une position d'encadrement pédagogique reposant sur

OFFRIR DES OUTILS ET MÉTHODES POUR AMÉLIORER L'ORIENTATION PROFESSIONNELLE ET LE RECRUTEMENT

Dans une mission locale, un conseiller d'orientation a lancé un atelier de simulation professionnelle pour mettre les jeunes en situation d'exercice d'une activité. L'analyse du poste de travail en entreprise a permis de reproduire le plus fidèlement possible les tâches mobilisées en situation de travail. La simulation est alors conçue comme une aide à l'orientation professionnelle pour découvrir les aptitudes du jeune et vérifier sa motivation.

Une autre mission locale a décidé d'adopter la méthode d'une association bordelaise, reprise par nombre d'associations chargées d'insertion. L'objectif est de lutter contre les pratiques de discrimination à l'embauche. La démarche consiste à repérer les offres d'emploi durables sur le marché local, analyser chaque poste offert, cerner les exigences requises et les conditions de travail de l'entreprise. S'il n'y a pas d'obstacles, la mission locale met directement en relation demandeurs d'emploi et employeurs et elle demande à participer à l'entretien d'embauche. Le recrutement est ainsi en grande partie reconfiguré. L'équipe met principalement l'accent sur l'évaluation du poste de travail et non, comme dans les procédures habituelles, sur l'évaluation des aptitudes du candidat ou sur son passé professionnel. Cette pratique tend à court-circuiter les procédures de sélection « en amont » (diplômes, CV, tests). Elle évite la mise en compétition de plusieurs candidats. Cette activité a été décidée en liaison avec la direction du Plan Local d'Insertion par l'Emploi. La mission locale y voit une opportunité pour développer sa relation aux entreprises.

une relation forcément inégalitaire où le conseiller cherche à modifier le comportement du jeune, et un rôle de défense du jeune face aux autres institutions (dont l'entreprise). Cette posture est instable et repose surtout sur la capacité du conseiller à nouer une relation de confiance dans la durée avec un jeune. L'introduction d'un tiers assurant la représentation et la défense des intérêts du jeune face à son conseiller, s'il rend plus égalitaire le lien, peut nuire à cette relation de confiance. De même, la création d'un espace de parole et d'action trop important risque de mettre les structures et les professionnels devant leurs propres limites et leur insuffisante capacité à agir sur leur environnement.

La seconde raison tient au mode d'évaluation de l'activité qui s'appuie largement sur des résultats quantitatifs de retour à l'emploi à court terme. Mesurées à cette aune, les actions contribuant à l'émergence des jeunes dans l'espace public local ne portent leurs fruits qu'à moyen ou long terme. Restaurer l'employabilité et émanciper les jeunes ne sont pas forcément contradictoires. Ce sont cependant deux objectifs qui sont loin d'être globalement convergents et qui ne relèvent pas des mêmes méthodes d'évaluation.

En 1982, les missions locales ont été conçues comme des organisations souples, de terrain, en rupture avec les modes sectoriels d'intervention de l'État de l'époque. Elles regroupent un ensemble de professionnels aux compétences diversifiées. Face aux situations critiques rencontrées par les jeunes, elles devaient faire évoluer les routines professionnelles ou institutionnelles et mettre l'imagination, comme la créativité, au cœur même de leur intervention.

Après plus de vingt ans d'existence, le maintien de cette volonté d'innovation ne va donc pas de soi, tant elle est source d'incertitude récurrente, avec les risques d'épuisement professionnel et de fragilisation des structures et des équipes qu'elle provoque. L'enquête réalisée met néanmoins en évidence plusieurs facteurs favorables à l'émergence de l'innovation :

- une politique de recrutement faisant place à une diversité de profils, afin que les salariés puissent mobiliser leur expérience et leurs relations antérieures au service de l'organisation : expérience d'ancien usager ou de militant associatif, connaissance des employeurs locaux, compétences spécifiques dans les domaines auxquels les missions locales se trouvent confrontées ;

- une organisation interne offrant à chacun la possibilité d'une spécialisation informelle, au-delà de l'activité quotidienne de suivi des jeunes, ainsi qu'un lieu de décision collégiale pour concrétiser les projets proposés par les uns ou les autres ;

- des partenariats locaux organisés, où les échanges sont suffisamment denses et réguliers pour limiter les effets de concurrence et les déperditions d'énergie ;

- un budget propre à l'innovation permettrait de mener des expérimentations sans que les critères d'évaluation en soient définis *a priori*.

- une meilleure reconnaissance de la capacité d'expertise des missions locales, de façon à ce qu'elles puissent efficacement faire remonter les besoins qu'elles détectent lorsqu'elles n'ont pas les moyens d'agir directement dans ces domaines : logement, santé, insuffisance ou inadéquation de l'offre en formation, etc.

Cécile BARON,
Patrick NIVOLLE
(Centre d'Études de l'Emploi).

Encadré 4

MÉTHODOLOGIE

L'étude sur « Les missions locales et l'innovation » a été réalisée en 2003 et 2004 à la demande du Secrétariat national des Missions locales et de la Dares. Son objectif : contribuer à la réflexion sur l'activité des missions locales et leurs pratiques innovantes.

L'analyse s'est développée sur trois niveaux :

- exploration de travaux en sciences sociales sur la question de l'innovation ;

- analyse de « fiches action » rédigées par des missions locales et PAIO ; ces fiches décrivent les actions qui leur paraissent les plus significatives ;

- monographies approfondies, visant à mieux comprendre les conditions d'émergence et de déroulement de ces actions innovantes.

Huit missions locales ou PAIO ont été retenues. Elles appartiennent à cinq régions et sont implantées dans des zones contrastées : urbaines et rurales. Chaque structure a fait l'objet de plusieurs entretiens, auprès des responsables, des conseillers et parfois des jeunes usagers. Des partenaires de ces structures ont également été interrogés : institutions, partenaires hors ou en entreprise, référents santé... Ces différents entretiens ont donné lieu à la rédaction de huit monographies. 140 « fiches action » ont été analysés grâce au logiciel Prospéro®.

Pour en savoir plus

- [1] Faguer J.-P. (2002), « Missions locales pour l'emploi », *Glossaire comparatif. Vocabulaire européen autour de la précarité et de la délinquance des jeunes*, Commission européenne, DG XII, mai.
- [2] Mas S. (2004), « Le réseau des missions locales et des permanences d'accueil, d'information et d'orientation: un intermédiaire important pour les jeunes non qualifiés », *Premières Synthèses, Dares*, n° 46.1, novembre
- [3] Bessy C., Chateauraynaud F. (1995), *Experts et faussaires*, Métailié.
- [4] Granovetter M. (2000), *Le marché autrement*, Desclée de Brouwer.
- [5] Gazier B., « Ce que sont les marchés transitionnels », in Barbier J.-C. et Gautié J. (Dir.), *Les Politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, PUF, 1998, P. 339-355.
- [6] Castra D. (2003), *L'insertion professionnelle des publics précaires*, PUF.

Et aussi...

- Alter N. (2002), « L'innovation, un processus collectif ambigu », in *Les logiques de l'innovation. Approche pluridisciplinaire*, La Découverte.
- Baron et alii (2004), *Missions locales et innovations*, Centre d'Études de l'Emploi 04/06, tomes I et II, octobre, rapport final convention Centre d'Études de l'Emploi-Dares.
- Brun F. (2004), « L'insertion professionnelle des publics précaires: un travail quotidien et sans filet », in *Partage* n° 170, p. 13-17.
- Certeau M. de (1990), *L'invention du quotidien*, Folio Essais, Ed. Gallimard.
- Eymard-Duvernay F., Marchal E. 1997, *Façons de recruter*, Métailié.
- Labbé P. (2003), *Les bricoleurs de l'indicible. De l'insertion en général, des missions locales en particulier...* (2 tomes), Apogée.
-

**PREMIÈRES INFORMATIONS
et PREMIÈRES SYNTHÈSES**
sont édités par le Ministère de l'emploi,
de la cohésion sociale et du logement
Direction de l'animation de la recherche,
des études et des statistiques (DARES)
39-43, quai André Citroën, 75902 Paris Cedex 15.
www.travail.gouv.fr (Rubrique Études et Statistiques)
Directeur de la publication : Annie Fouquet.
Téléphone Publications : 01.44.38.22.(60 ou 61)
Documentation : 01.44.38.23.(12 ou 14)
Télécopie : 01.44.38.24.43
Réponse à la demande : 01.44.38.23.89
e-mail : dares.communication@dares.travail.gouv.fr
Rédacteur en chef : Gilles Rotman.
Secrétariat de rédaction : Evelyn Ferreira
et Francine Tabaton.
Maquettistes : Daniel Lepesant,
Guy Barbut, Thierry Duret.
Conception graphique : Ministère de l'emploi,
de la cohésion sociale et du logement.
Reprographie : DAGEMO.
Abonnements : *La Documentation française*,
124, rue Henri Barbusse 93308 Aubervilliers Cedex.
Tél. : 01.40.15.70.00.
Télécopie : 01.40.15.68.00
www.ladocumentationfrancaise.fr
PREMIÈRES INFORMATIONS
et PREMIÈRES SYNTHÈSES
Abonnement 1 an (52 n°) : France (TTC) 118 €,
CEE (TTC) 124,30 €, DOM-TOM (HT) : 123 €,
hors CEE (TTC) 127 €.
Publicité : Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale,
et du logement
Dépôt légal : à parution.
Numéro de commission paritaire : 3124 AD.
ISSN 1253 - 1545.