

# CONNAISSANCE <sup>12</sup> DE L'EMPLOI

LE 4 PAGES DU **CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI**, N° 12, FÉVRIER 2005

*Les missions locales, dont le cœur de métier est l'accompagnement des jeunes dans leur insertion sociale et professionnelle, s'efforcent d'innover dans quatre directions distinctes : l'action sur les marchés locaux du travail, en vue de stabiliser les parcours d'emploi ; la prise en compte de difficultés de plus en plus graves, en particulier au niveau de la santé ; la conception de services attractifs dans l'espoir de fidéliser les usagers ; l'action citoyenne pour faciliter l'accès des jeunes à l'espace public.*

*L'émergence de l'innovation au sein des équipes est favorisée par une politique de recrutement diversifiée et par la reconnaissance interne des spécialisations de chacun : les salariés tendent en effet à développer des projets sur la base de leurs expériences professionnelles ou personnelles antérieures. Elle est freinée en revanche par certaines contraintes liées à la gestion des dispositifs d'insertion, en particulier lorsqu'une évaluation basée sur la mesure des retours à l'emploi à court terme prend le pas sur une évaluation « en continu » de l'activité des missions locales.*

## Innover dans le social : l'exemple des missions locales

**MARIE-CHRISTINE BUREAU, COLETTE LEYMARIE**

*Centre d'études de l'emploi*

Les missions locales (ML) et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) ont pour mission d'accompagner les jeunes dans leur itinéraire d'insertion sociale et professionnelle en privilégiant une approche globale de leurs difficultés, que ce soit en termes de formation, d'emploi, d'accès aux droits ou de vie quotidienne (cf. encadré 1). Elles leur proposent un suivi personnalisé, les orientent vers les dispositifs qu'elles jugent les plus adaptés, les mettent en relation avec des organismes de formation, des entreprises d'insertion ou des employeurs et leur offrent différents services, tels qu'un atelier de recherche d'emploi, un espace multimédia, des conseils juridiques ou encore un hébergement d'urgence.

« Espaces d'initiative et d'innovation », c'est ainsi que les ML et PAIO sont définies par la charte de 1990. Mais que signifie innover en mission locale ? Force est de constater que l'innovation devient, dans différents domaines de la vie sociale, une injonction presque incantatoire. Si un large

consensus en fait une condition de survie des entreprises, elle est aussi de plus en plus souvent exigée du secteur non marchand par les pouvoirs publics en recherche de bonnes pratiques à soutenir et à diffuser. Le risque est alors d'accorder une prime aux innovations les plus spectaculaires ou les plus aisément transportables, au détriment d'autres, plus discrètes et qui relèvent davantage d'une réponse adaptée aux difficultés quotidiennes.

Évoluant depuis leur création dans un environnement incertain, tant du point de vue des attentes de leur public que des contraintes institutionnelles, les ML et PAIO sont le plus souvent, non des organisations solidement constituées mais plutôt des structures fragiles, obligées de s'adapter en permanence à un contexte mouvant. Chargées de gérer des dispositifs qu'elles n'ont pas - ou ont peu - contribué à concevoir, leurs équipes passent plus de temps à « faire avec » le terrain qui leur est imposé qu'à élaborer de nouvelles stratégies (Baron et alii, 2004). Elles considèrent en général que l'innovation est diffuse dans l'ensemble de leur activité et attachent légitimement autant d'importance à l'inventivité quotidienne, indispensable pour donner sens à leur pratique professionnelle, qu'à la mise en œuvre de projets-phare.

## Des réponses à des situations critiques

Ces réflexions nous amènent à définir l'innovation comme un processus par lequel des acteurs acquièrent de nouvelles prises (cf. Bessy, Chateauraynaud, 1995) pour l'action, c'est-à-dire qu'ils étendent l'ensemble des repères et des dispositifs sur lesquels ils s'appuient pour intervenir de façon appropriée dans les situations auxquelles ils sont confrontés. Cette définition impose deux conditions :

- l'innovation prend sens en réponse à une situation critique, susceptible d'évoluer vers un état de crise aiguë : innover, c'est d'abord identifier la situation critique à laquelle l'action répond.
- l'innovation doit, à un moment donné, trouver preneur auprès d'une institution ou, au minimum, se stabiliser dans une routine :

### Encadré I

#### MISSIONS LOCALES ET PERMANENCES D'ACCUEIL, D'INFORMATION ET D'ORIENTATION

Créées en 1982 à la suite du rapport Schwartz, pour lutter contre le chômage des jeunes et les sorties de l'école sans diplôme, ces structures de droit privé (association loi de 1901) ou public (groupement d'intérêt public) sont financées majoritairement par l'État et les collectivités territoriales. Elles sont implantées, à l'initiative des acteurs locaux, au niveau d'une commune ou d'un district, voire d'un arrondissement. En 2001, le réseau des ML/PAIO, qui représente 550 structures, recevait 319 millions d'euros de subventions et employait 7 830 « équivalents temps plein ». Il est en contact chaque année avec 900 000 personnes environ, soit 60 % des jeunes sortis du système scolaire avant 26 ans. En 2002, parmi tous ceux qui ont poussé au moins une fois la porte d'une ML ou PAIO, 388 000 étaient accueillis pour la première fois et 750 000 ont été reçus en entretien.

Le réseau joue un rôle particulièrement important auprès des jeunes peu qualifiés : au sein de ce public, il oriente autant vers l'emploi que l'ANPE et il est à l'origine de la moitié des entrées en formation (Mas, 2004).

innover, c'est créer des liens entre le monde de l'expérience sensible, fait de perceptions, d'intuitions, et l'univers des institutions, fait d'instances, de dispositifs, de règles et de routines.

Ces deux conditions autorisent néanmoins une large palette de processus. Ceux-ci diffèrent par leur degré de liberté à l'égard des dispositifs institués, depuis la « mise en musique » d'un dispositif général jusqu'à la stabilisation d'une pratique inventée en situation d'urgence, en passant par l'acclimatation locale d'une action tentée ailleurs avec succès ou encore l'expérimentation d'un projet conçu par une personne ou une équipe, à l'intérieur de la mission locale.

On peut distinguer, à partir de leurs différents modes d'action, quatre catégories de situations critiques auxquelles sont confrontées les équipes des ML et PAIO (cf. encadré 2). Nous pouvons différencier ces situations selon qu'elles présentent un caractère d'urgence ou correspondent plutôt à un problème chronique :

- les difficultés de plus en plus fréquentes et graves des jeunes au niveau de la santé, du logement et de la vie familiale ;
- l'enfermement des jeunes dans un marché de l'insertion ;
- la désaffection des jeunes vis-à-vis des institutions ;
- le déficit d'expression dans l'espace public des jeunes issus des milieux populaires.

#### DES PROCESSUS D'INNOVATION EN RÉPONSE À DES SITUATIONS CRITIQUES

Processus d'innovation (selon le degré de liberté par rapport aux dispositifs)	Situations critiques (selon le degré d'urgence)	Les jeunes rencontrent des difficultés de plus en plus graves : santé, logement, famille	Les jeunes sont enfermés dans un marché de l'insertion	Les jeunes ne viennent pas spontanément à la mission locale	Les jeunes accèdent difficilement à l'espace public
Mise en musique de dispositifs généraux	Adaptation du parrainage à des jeunes en « grande difficulté » Ouverture d'un PAEJ* (Point accueil écoute jeunes)	Négociation d'un concours aménagé pour intégrer la fonction publique territoriale à l'issue d'un contrat aidé	Ouverture d'antennes de proximité dans les quartiers qui relèvent des contrats de ville	Construction d'un partenariat avec un PAD* (Point d'accès au droit)	
Acclimatation d'une méthode ou d'une action développée ailleurs	Partenariat avec l'« espace santé jeune » ouvert dans un hôpital public	Mise en œuvre de la méthode IOD* (intervention simultanée sur l'offre et la demande d'emploi)	Création de services attractifs tel qu'un cyberspace ou un atelier « look »*	Chantier humanitaire Atelier d'expression artistique	
Expérimentation à partir d'une initiative interne à la structure	Gestion d'un parc locatif (logement d'insertion) « Envol »* : mise en place d'un accompagnement vers la reconnaissance Cotorep	Atelier de simulation professionnelle pour améliorer l'orientation des jeunes Labellisation de CV sur Internet	Organisation d'un accueil sans rendez-vous, « sur le flux »	Création d'événements (ex. : jeu de piste de la citoyenneté)	
Stabilisation d'une pratique	Prendre en compte l'entourage du jeune (ex. : recevoir les familles)	Entretien des relations informelles régulières avec des employeurs locaux	Prévoir l'accueil de mères avec des enfants en bas âge Accepter que les jeunes viennent avec leur chien	Noyer des liens avec le Conseil de la jeunesse Organiser des débats sur des questions de société	

\*IOD : conçue pour lutter contre la discrimination à l'embauche, cette méthode consiste à négocier l'embauche et l'intégration de salariés, en évitant les épreuves de sélection en amont et en instaurant une relation tripartite employeur/demandeur d'emploi/équipe IOD.

\*Atelier « look » : organisé en séances individuelles ou collectives, animées par une esthéticienne, cet atelier dispense des conseils et soins aux jeunes afin de les aider à améliorer leur image de soi et à mettre en valeur leurs atouts lors d'un entretien d'embauche.

\*PAEJ : lieu d'accueil et d'écoute inconditionnel et non institutionnel, qui s'adresse à tous les jeunes et peut être localisé à l'intérieur ou à l'extérieur de la mission locale.

\*PAD : lieu d'accueil gratuit et permanent d'information juridique et administrative.

\*« Envol » : dispositif local imaginé en réponse à un vide de solutions existantes pour des personnes qui sortent d'une phase de souffrance psychique aiguë. Il s'agit d'accompagner les jeunes, le cas échéant, vers une reconnaissance Cotorep susceptible de leur ouvrir certaines perspectives professionnelles.

## L'innovation au quotidien

En croisant ces quatre situations critiques avec les différents processus d'innovation, on peut identifier des cas de figure, illustrés par des exemples (cf. tableau). Ceux-ci ne constituent pas un catalogue d'innovations où chacun pourrait faire son marché : les choix de réponses suscitent parfois des controverses selon l'interprétation que les équipes font de leur mission et ce qu'elles considèrent être leur cœur de métier. Ainsi, la prise en compte des difficultés de santé psychique peut-elle entraîner le recrutement d'une personne formée à la psychologie ou l'établissement d'un partenariat étroit avec des professionnels de la santé, extérieurs à la structure.

Pour qu'un processus d'innovation s'engage, il faut que la structure reconnaisse à ses salariés une capacité et une légitimité à développer des actions spécifiques, une sorte de spécialisation informelle. Cela suppose, d'une part, d'alléger le travail quotidien des conseillers en termes d'accompagnement individualisé et de gestion des dispositifs, de façon à ce qu'ils puissent libérer du temps et de l'énergie pour la construction de projets ; d'autre part, de prévoir des temps d'échange formalisés, afin que ces projets ne soient pas seulement portés par des personnes, mais aussi par des équipes.

Un autre facteur d'innovation concerne l'organisation des partenariats au niveau local, l'établissement d'une coopération de qualité basée sur une stabilité et une intensité des échanges. Tarde (1999) ne considérerait-il pas que « l'essentiel d'une invention est de faire s'utiliser réciproquement des moyens d'action qui auparavant paraissaient étrangers ou opposés... » ? Dans cette perspective, l'initiative d'une ML qui consacre une heure chaque matin, avant l'ouverture au public, à une réunion thématique avec tel ou tel de ses partenaires institutionnels (membres du Plie, etc.) a une portée innovante : elle assure une mutualisation des informations susceptibles de favoriser l'insertion sociale et professionnelle des jeunes ; elle court-circuite les risques de rétention d'informations et permet de confronter des pratiques professionnelles différentes.

Toute innovation exige une certaine liberté d'action. Or, on demande aux conseillers d'être les bons gestionnaires de dispositifs sans cesse imposés par une main institutionnelle. Ces dispositifs sont évalués à travers une moisson de chiffres pour apprécier les résultats en termes de changement d'état des personnes (accès à l'emploi, à une formation) et les équipes ont quelquefois le sentiment de consacrer plus de temps à justifier de leur action qu'à agir. Les actions tournées vers la citoyenneté, peu rentables en termes de taux

## Encadré 2

### MÉTHODOLOGIE

L'étude « Les missions locales et l'innovation », réalisée en 2003-2004 à la demande du secrétariat national des Missions locales et de la Dares, prend appui sur :

- l'analyse, assistée par le logiciel Prospéro<sup>®</sup>, d'un corpus de cent quarante « fiches action » décrivant des actions jugées innovantes ;
- huit monographies approfondies. Les structures retenues étaient réparties sur cinq régions, implantées dans des zones urbaines ou rurales. Des entretiens ont été menés avec les responsables, les conseillers, les jeunes et les partenaires de ces structures (institutions, parrains, référents santé...).

\* Prospéro<sup>®</sup> a été conçu et développé par F. Chateauraynaud et J.-P. Charriau pour permettre la description et l'analyse de dossiers complexes.

de retour à l'emploi à court terme, s'y trouvent régulièrement sacrifiées. Entre l'obligation de rendre des comptes et le désir d'explorer de nouvelles solutions, les conseillers s'adonnent à une acrobatie qui n'est pas sans risques, à commencer par l'épuisement et la perte du goût d'innover. C'est pourquoi, certains responsables de structure, malgré la contrainte d'objectifs quantitatifs dont dépendent leurs financements, tentent de déjouer ce risque d'enfermement des conseillers en pratiquant une évaluation « en continu », capable de prendre en compte, chemin faisant, une grande diversité de paramètres.

## Des innovateurs entre plusieurs univers culturels

Lorsque les conditions sont favorables, encore faut-il qu'il y ait des innovateurs. Pour Alter (1998), la capacité

d'innovation est souvent liée au fait d'appartenir à plusieurs univers culturels. De la même façon, Crozier et Friedberg (1997) évoquent le pouvoir du « marginal sécant », « acteur qui est partie prenante dans plusieurs systèmes d'action... et qui peut, de ce fait, jouer le rôle indispensable d'intermédiaire et d'interprète entre des logiques d'action différentes, voire contradictoires ».

On observe de fait que nombre d'innovations sont impulsées ou portées par des personnes capables d'apporter des compétences inédites,

un nouveau réseau de relations ou encore un regard différent sur le public jeune. Qui, mieux qu'un ancien usager, peut faire évoluer l'organisation de l'accueil en tenant compte des attentes du public ? On peut citer de même le cas d'un conseiller, détenteur d'une expérience dans l'immobilier, qui s'engage dans un projet « logement », ou encore celui d'une directrice de ML qui construit de nouveaux partenariats, en mettant à profit sa crédibilité en tant qu'ancienne DRH, auprès des employeurs locaux. Pour cette raison, une politique de recrutement favorise l'innovation dès lors qu'elle fait place à une pluralité de profils et d'expériences.

Encourager l'innovation en ML, ce n'est pas créer une vitrine où l'on exposera les prototypes les plus séduisants d'« actions innovantes ». C'est plutôt maintenir, conformément à l'esprit d'origine, un espace d'expérimentation où l'évaluation se fasse, non par des résultats à court terme, mais par une régulation professionnelle, c'est-à-dire une confrontation régulière des pratiques et des réponses apportées par les équipes aux situations critiques qu'elles rencontrent ●

### références

- Alter N., 1998, « Quelques principes de l'analyse sociologique de l'innovation », *Éducation permanente*, n° 134, pp. 21-34.
- Baron C., Bureau M.-C., Gomel B., Leymarie C., Nivolle P., Schmidt N., Wissler A. et Girard A., Le Dantec E. (Université de Perpignan), 2004, *Les missions locales et l'innovation*, Rapport à la Dares.
- Bessy C., Chateauraynaud F., 1995, *Experts et faussaires*, Métailié.
- Crozier M., Friedberg E., 1977, *L'acteur et le système*, Seuil, coll. Sociologie politique.
- Mas S., 2004, « Le réseau des missions locales et PAIO : un intermédiaire important pour les jeunes peu qualifiés », *Premières informations, premières synthèses*, Dares, n° 46.1, novembre.
- Tarde G., 1999, *L'opposition universelle : essai d'une théorie des contraintes*, Alcan (1<sup>ère</sup> éd. 1897).

**L**es actualités du Centre d'études de l'emploi sont en ligne sur le site [www.cee-recherche.fr](http://www.cee-recherche.fr)

La lettre électronique « Infos flash » vous informe régulièrement des principales activités du Centre d'études de l'emploi et vous signale ses dernières publications

Pour la recevoir par courriel vous pouvez vous inscrire sur la page d'accueil du site

### CENTRE D'ETUDES DE L'EMPLOI

29, promenade Michel Simon  
93166 Noisy-le-Grand Cedex  
Téléphone : 01 45 92 68 00  
Télécopie : 01 49 31 02 44  
Mél : [cee@mail.enpc.fr](mailto:cee@mail.enpc.fr)  
<http://www.cee-recherche.fr>

Directeur de publication : P. Ralle  
Rédacteur en chef : M.-M. Vennat

Maquettiste : M. Ferré  
Imprimerie : Louis-Jean  
C.P.A.P. : 3070 ADEP

Dépôt légal : 64 - février 2005  
ISSN : 1767-3356