

MISSIONS LOCALES

> ÉCOUTER POUR AGIR

Paroles de salariés Recherche-action collective

Avril 2008 Bilan de la phase d'écoute



Bertrand Schwartz
Gérard Sarazin



Mission
Locale
du Chinois



Mission Locale
d'Insertion du Poitou



MISSION
LOCALE
SAINT-QUENTIN
EN YVELINES
ET DES
ENVIRONS



Une recherche-action est née d'une rencontre entre trois acteurs :

Le Synami-CFDT, première organisation syndicale du réseau, attaché

non seulement aux conditions d'exercice du travail mais aussi au sens qu'on lui confère, a toujours soutenu "le projet" Missions locales et souhaite favoriser les évolutions de cet outil de lutte pour l'insertion.

Bertrand Schwartz et son complice de toujours, **Gérard Sarazin**, tous deux toujours aussi préoccupés par un présent qu'il convient d'apprécier dans sa vérité nue (qu'elle nous plaise ou pas) et toujours convaincus que c'est l'écoute qui permet d'agir et de changer le futur.

Quatre missions locales désireuses de participer au projet (Mission locale du Chinois, Mission locale du Médoc, Mission locale d'insertion du Poitou, Mission locale de St Quentin en Yvelines et des environs).

Il s'agissait pour eux d'abord d'y voir plus clair sur le sentiment de malaise sourd qui depuis plusieurs années remontait de partout : multiples témoignages, évocations nombreuses de l'intensification du travail, méconnaissance générale de l'action des structures, souffrances autour des organisations du travail, impressions d'instrumentalisation et de perte des valeurs originelles. Il s'agissait aussi d'engager

un mouvement pour dépasser ce malaise en identifiant ce qui donne sens au travail des missions locales dans le contexte actuel de l'insertion et en affirmant les principes d'action qui fondent ce sens. Avec la conviction que c'est ainsi qu'elles sont utiles.

Pour construire cette réflexion, près de 300 salariés ont été rencontrés, en individuel ou en collectif, cinq réunions régionales (Paris, Poitiers, Lille, Lyon, Rennes) ont été animées. Partout les personnels des missions se sont impliqués, ont participé avec beaucoup d'ardeur et se sont beaucoup exprimés autour d'une question centrale : « Qu'est-ce qu'il faut changer dans les missions locales aujourd'hui ? ». Les interviews de quelques administrateurs et la rencontre de jeunes (Trappes, Clichy), ont permis d'affiner certains points.

C'est l'état des travaux et les pistes de réflexions et d'évolutions que vous trouverez dans ces pages. Les promoteurs de l'action reviennent aujourd'hui vers tous ceux qui ont participé à la recherche action et plus largement vers le réseau en disant : « Voilà ce qu'on a entendu, voilà donc quelques propositions pour redonner du sens à notre travail. ».

C'est maintenant une phase plus concrète qui commence avec la mise en place d'expérimentations avec les Missions locales partenaires sur la base d'une volonté commune de passer de l'écoute à l'action ; du dire au faire ; pour aller plus loin... >

1. Une insertion sociale et professionnelle de plus en plus difficile pour les jeunes des missions locales

La relative amélioration de la situation de l'emploi des jeunes ne suffit pas à rendre moins aigus les problèmes d'insertion.

D'abord parce que le passage par des emplois précaires et des stages détournés de leur objet est devenu quasiment la règle et que les discriminations à l'embauche visant les jeunes issus de l'immigration et des quartiers en relégation restent fortes.

Ensuite parce que l'échec scolaire ne recule pas, surtout si l'on prend en compte la dépréciation de beaucoup de diplômés sur le marché du travail, y compris au niveau de l'enseignement supérieur. Enfin parce que les facteurs déterminant l'insertion sociale et professionnelle se complexifient :

marché immobilier qui rend très difficile l'accès des jeunes à un logement autonome, souffrance psychologique, désocialisation, absence de perspectives, impréparation pour affronter la complexité de la réalité sociale actuelle.

Les jeunes réclament une place dans la société sans savoir comment y accéder par le recours à leurs droits de citoyens. Les mouvements de jeunesse, très affaiblis, ne leur apparaissent plus comme une voie pour changer leur vie.

Ajoutons que le tableau ainsi dressé par les conseillers sur la situation des jeunes qu'ils rencontrent est lui-même marqué par l'absence de leur côté aussi d'une analyse et de perspectives collectives. ■

À RETENIR

● **Le cloisonnement qui est de règle dans les institutions spécialisées** rencontre ses limites quand le problème à résoudre est complexe. Se limiter notamment au seul champ de l'emploi peut conduire à ne pas avancer, y compris sur l'emploi.

● **L'insertion sociale et professionnelle** est un problème complexe sur lequel on ne peut agir qu'en prenant en compte les interactions entre les différents facteurs qui facilitent ou freinent sa résolution. L'accès à l'emploi, notamment s'il est durable, nécessite souvent d'agir simultanément sur le logement, la santé, la culture, la citoyenneté.

2. L'écoute globale, une pratique fondamentale et un chantier permanent

La capacité d'écoute de chaque jeune en prenant en compte la globalité de sa situation est un des principes fondamentaux des missions locales. Il s'agit de permettre au jeune d'exprimer et d'analyser ce qu'il ressent sur ce qu'il vit concrètement pour qu'il dégage lui-même les voies qui lui permettront d'avancer. C'est un axe déterminant du professionnalisme des conseillers, auquel ils sont particulièrement attachés.

La mise en œuvre de cette capacité d'écoute globale est aujourd'hui mise à mal par l'impératif fait aux conseillers de faire un diagnostic sommaire et de se précipiter vers la prescription d'une entrée dans un des dispositifs des politiques publiques. ■

À RETENIR

● **L'écoute globale est à la base de la démarche des missions locales vis-à-vis des jeunes.** Comme le dit Bertrand Schwartz : « Écouter, ce n'est pas poser ses propres questions ni chercher l'accord de l'autre avec ses analyses et ses propositions. C'est chercher à entendre sans a priori ce que l'autre a du mal à dire et surtout à lui faire prendre conscience de sa propre pensée. » D'où l'importance de partir de la situation réelle vécue par le jeune, dans toutes ses dimensions. Le temps passé à laisser le jeune interpréter son propre discours permet ensuite l'adhésion aux actions mises en œuvre. La productivité à court terme peut être contreproductive à moyen et long terme. Ce n'est pas le principe même de l'existence de divers dispositifs qui est en cause, mais la pression exercée pour aller très vite à des solutions toutes faites à des problèmes que le premier intéressé n'a même pas eu le temps de bien poser.

3. Les jeunes eux-mêmes, grands absents des politiques d'insertion

Dans les dispositifs d'insertion, et les missions locales n'échappent pas à cette caractéristique, les publics concernés ne sont pas associés à la construction des réponses et n'ont pas les moyens de participer aux décisions qui les concernent.

Les jeunes interrogés sont critiques, y compris vis-à-vis des missions locales : « A la mission locale, ils croient savoir tout de nous, alors qu'ils sont derrière leur bureau ». Collectivement, les jeunes ne sont pas organisés pour porter leur propre parole quant à leur situation, aux dispositifs dans lesquels ils sont incités à entrer, aux actions à conduire.

On relève peu d'exemples de missions locales ayant mis en place des formes de démocratie participative, comme des conseils de jeunes ou des groupes de travail avec des jeunes.

La formule souvent répétée « Rien ne se fera sans les jeunes » reste très incantatoire et sans effet pratique. De ce fait, les missions locales ne sont guère un lieu de production d'une parole structurée sur la situation des jeunes. Les statistiques issues des outils informatiques ne sont pas nourries de l'analyse de l'expérience des jeunes telle qu'eux-mêmes la formulent et que les conseillers l'entendent. Aux niveaux régional et national, le réseau est muet. ■

À RETENIR

● **Il y a urgence** à trouver les modalités pour que la parole des jeunes soit exprimée et entendue, notamment sur ce qu'ils pensent des services rendus par la mission locale et sur la qualité de son fonctionnement.

● **Il est important de sortir des murs**, d'aller vers les jeunes là où ils vivent.

● **Le réseau lui-même doit s'organiser** pour être porteur d'une analyse collective structurée et spécifique, nourrie par l'expérience des jeunes et des conseillers.

4. Les objectifs des divers dispositifs ne permettent pas d'accompagner les jeunes pour qu'ils soient eux-mêmes acteurs de leur insertion

Des dispositifs inadaptés et cloisonnés

L'offre de formation reste dominée par des formations « catalogue » stéréotypées, y compris les formations d'insertion. Les montages financiers des formations sont très complexes et les délais d'attente souvent décourageants.

Les formations en alternance restent organisées sur le modèle de la juxtaposition, sans grande cohérence entre mise en pratique dans l'entreprise et apprentissages en centre de for-

mation. Elles ne placent pas l'activité apprenante des jeunes au cœur de la démarche associant tuteur en entreprise et formateur en centre.

De moins en moins d'institutions et d'organisations proposent des voies d'éducation à la citoyenneté. Les possibilités d'accueil dans le logement social ou transitoire ne s'améliorent pas. La carence de politiques de santé mentale se fait de plus en plus sentir.

Accompagner et non pas prescrire

Les conseillers expriment fortement leur attachement au respect du jeune qui consiste à l'accompagner dans la durée tout au long du parcours individualisé qu'il a choisi. Il s'agit d'un soutien au projet du jeune sans tomber dans l'assistance. Ils revendiquent, face à l'obligation où ils sont d'être des gestionnaires de dispositifs, la capacité d'initiative, d'innovation et d'adaptation, le droit à la dérogation dans l'application des mesures. Ils veulent participer aux décisions au niveau de leur mission locale, mais aussi au niveau de la conception des dispositifs qu'ils mettent en œuvre.

Ils rejettent une vision purement mécanique de

leur métier, qui se réduirait à faire entrer les jeunes dans une des cases mal adaptées des différents dispositifs mis en place de façon cloisonnée par les différentes institutions et collectivités.

La survalorisation des indicateurs quantitatifs ne permet pas de mesurer l'efficacité réelle de l'intervention des conseillers et donc des missions locales. Les conseillers critiquent en particulier des évaluations qui ne sont centrées que sur l'atteinte des objectifs chiffrés. Cette obsession du résultat immédiat ne permet pas aux missions locales de consacrer le temps et l'énergie nécessaires pour connaître les publics, repérer les besoins, construire les réponses appropriées et réellement efficaces.■

À RETENIR

● **Il n'y a de bonnes mesures que celles qui peuvent s'adapter aux problématiques individuelles et locales.** Il faut donner aux acteurs locaux la possibilité de choisir parmi les dispositifs existants ceux qui sont pertinents dans le contexte de chaque jeune et de chaque territoire, en mesurant les résultats par leur impact sur les personnes et les territoires et non à travers la quantité de mesures mobilisées. Une organisation territoriale des politiques d'insertion, qui donne un réel pouvoir aux décideurs locaux et une réelle capacité aux opérateurs de mobiliser les outils adaptés, est beaucoup plus importante que les changements incessants de dispositifs nationaux.

● Au-delà de l'adaptation des outils nationaux ou régionaux, les missions locales doivent rester ou redevenir **des entreprises qui construisent des actions de développement local.**

● **L'action des missions locales ne peut se mesurer sur des indicateurs limités** comme le placement en emploi à 6 mois.

● **Il n'est pas de bonne évaluation qui n'associe les acteurs** directement impliqués.

5. Les missions locales deviennent des prestataires de services parmi d'autres au détriment des partenariats

Les conseillers refusent que les missions locales deviennent les « ANPE jeunes ». Or elles ont tendance à le devenir notamment du fait des objectifs fixés par les financeurs (Civis, PPAAE). Ils regrettent de ne plus disposer du temps nécessaire pour participer à des partenariats dans les domaines autres que l'emploi et la formation : logement, santé, justice, citoyenneté. L'insuffisance de partenariat est notamment relevée dans le domaine de la santé mentale où les conseillers se sentent démunis. Pour les conseillers, la mission locale ne doit pas gérer à la place des partenaires, mais faire avec eux.■

À RETENIR

● **Le mode d'intégration des missions locales dans le Service public de l'emploi** ne doit pas être celui de la sous-traitance des cas difficiles, mais celui du partage des constats, de la codécision effective et de l'échange des bonnes pratiques.

● **Beaucoup de partenariats mis en jachère** du fait de la mobilisation sur le seul terrain de l'emploi doivent être relancés, dans les domaines du logement, de la santé publique, de la santé mentale, de la culture, de la citoyenneté.

● **Les partenariats avec les acteurs économiques** (entreprises, organisations syndicales de salariés, organisations professionnelles, structures d'insertion par l'activité économique) doivent se développer.

● **Localement, régionalement et nationalement**, les missions locales doivent jouer leur rôle de contribution aux politiques des institutions en charge des différents domaines de l'insertion des jeunes.

LES PRINCIPES FONDAMENTAUX EN PERIL

Au total, les personnels des missions locales ont exprimé à la fois leur attachement aux principes qui fondent leur mission et leur crainte que ceux-ci soient délaissés au profit d'une politique à courte vue privilégiant des résultats immédiats en trompe l'œil. Ces principes fondamentaux, ce sont :

L'écoute globale qui met le jeune au centre de la démarche d'insertion en prenant en compte la complexité de tous les facteurs qui rendent difficile l'accès à l'autonomie, à la citoyenneté, à la responsabilité pleine et entière sur sa vie et sur celle de la cité ;

La capacité à construire avec les jeunes les actions qui leur permettent d'avancer, en disposant de mesures qu'on peut facilement adapter aux situations individuelles et locales ;

Le partenariat qui n'est pas une fin en soi mais permet une action articulée sur les différents terrains où se jouent la réussite de l'insertion et une dynamique territoriale.

La pression exercée par les financeurs sur les équipes, via les directions, pour remplir des objectifs chiffrés met en péril ces principes fondamentaux. Non pas que les conseillers trouvent illégitime d'être évalués et d'être mis en tension pour arriver à des résultats. Mais leur conviction, c'est que des résultats durables ne peuvent s'obtenir qu'en respectant ce qui donne du sens à leur métier.

Pour aller plus loin : Des expérimentations dans des missions locales

Les initiateurs de la recherche-action ont décidé d'avancer avec des missions locales sur des terrains où le bilan dressé montre qu'il faut faire bouger les lignes. Trois objectifs ont été retenus :



Faire entendre ce que vivent les jeunes des missions locales

Il s'agit, avec des jeunes, d'expérimenter des modalités pour écouter ce qu'ils disent sur leurs difficultés pour s'insérer, sur leurs attentes, sur leurs démarches. D'organiser des modes de communication avec les décideurs des politiques d'insertion, locaux, régionaux et nationaux.



Développer des partenariats productifs

Il s'agit d'expérimenter des modalités pour résoudre des problèmes individuels et pour mettre en place des actions collectives répondant aux problématiques locales. L'accent sera mis sur les situations où les problèmes d'emploi interfèrent avec ceux du logement, de la santé, notamment de la santé mentale, de la justice, de la culture.



Accompagner la phase d'intégration des jeunes dans les entreprises

Il s'agit d'expérimenter des modalités permettant d'une part à chaque jeune de comprendre sa situation de travail et ce qui lui est demandé de faire, d'autre part à son environnement (hiérarchie et collègues, formateurs s'ils sont en alternance, conseiller de la mission locale) de comprendre les étonnements et les « pourquoi » du jeune. De cet échange naît le respect mutuel qui seul permet une insertion durable. ■

Pour aller encore plus loin : Expérimenter une nouvelle approche territoriale de l'insertion des jeunes

À l'heure où se réorganise le service public de l'emploi, où se renégocient les modalités de la formation professionnelle, où se créent de nouveaux outils nationaux pour l'insertion... le risque est grand d'oublier que les situations que connaissent les jeunes sont de plus en plus diversifiées et complexes car elles sont de plus en plus dépendantes de l'évolution de leur environnement immédiat.

C'est pourquoi l'approche territoriale et globale est essentielle pour assurer un réel accompagnement d'insertion.

Encore faut-il en préciser les principes et les conditions.

Les principes fondamentaux sont ceux auxquels sont attachés tous ceux qui se sont exprimés au cours de la recherche action. Les conditions, elles, sont à expérimenter. Cela veut dire que si l'expérimentation doit être rendue possible par une volonté politique nationale, elle doit également avoir la possibilité de construire territorialement ses modalités.

Alors pourquoi ne pas tenter ce qui paraît encore aujourd'hui trop souvent irréaliste ?

Que les responsables de quelques territoires se mobilisent - et pourquoi pas un dans chaque région...

Que les « accueillants » des différentes institutions laissent longuement les jeunes - ceux avec lesquels ils sont en con-

tact, mais aussi les autres, ceux que l'on n'écoute jamais - dire ce qu'est leur situation et ce qu'ils font...

Que cette « écoute globale » donne lieu, avec les jeunes, à une analyse collective des problématiques locales...

Que l'accompagnement soit ensuite construit en utilisant avec souplesse les outils existants et en en créant de nouveaux en lien avec les initiatives locales.

Cela suppose simplement (!) que les financeurs (locaux, nationaux, régionaux) acceptent de mettre les moyens d'intervention qu'ils détiennent dans une enveloppe globale et donnent la possibilité aux opérateurs locaux, travaillant en partenariat, d'adapter les différentes mesures dont ils sont porteurs.

Certains percevront cette démarche comme un rêve impossible. Nous sommes pourtant persuadés que beaucoup d'acteurs locaux dans les missions locales et dans les institutions qui travaillent avec les jeunes y sont prêts. Avec la conviction qu'ils pourront montrer que les résultats sont là. En étant prêts à être évalués.

Nous allons demander aux décideurs nationaux et régionaux de leur donner l'occasion d'entreprendre. Pourquoi pas avec vous ? ■