



La professionnalisation, nouvelle catégorie de l'intervention publique

L'exemple du programme
« Nouveaux services, nouveaux emplois »

par Christophe Guitton

Le programme « Nouveaux services, nouveaux emplois » a ceci d'original, par rapport aux politiques jeunes traditionnelles, qu'il lutte contre le chômage des jeunes par la création d'activités, plutôt que par la formation ou l'accès à l'emploi en entreprise. Son objectif est de débloquer la file d'attente du chômage et d'offrir aux jeunes une expérience professionnelle longue. La priorité accordée à la création d'activités nouvelles introduit la professionnalisation au cœur de la politique jeunes, mais sur la base d'une distinction problématique entre professionnalisation des emplois et professionnalisation des jeunes.

Aux termes de l'exposé des motifs de la loi du 16 octobre 1997, relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes, l'enjeu du programme est double : « Il s'agit à la fois de créer et de développer de nouvelles activités socialement utiles, correspondant à des besoins locaux émergents ou non satisfaits, et de permettre à 350 000 jeunes d'exercer ces activités et de se professionnaliser dans les métiers correspondants. » L'objectif du gouvernement est de proposer une réponse à la mesure du problème du chômage des jeunes, tout en privilégiant un « nouveau modèle de développement » grâce à la création « d'activités d'utilité sociale, éducatives, culturelles, sportives, d'environnement et de proximité. Ces activités permettant aux jeunes de rentrer durablement dans la vie active en faisant d'eux de véritables agents du développement économique ». Le programme « Nouveaux services, nouveaux emplois » présente deux caractéristiques principales

qui constituent des inflexions fortes par rapport aux objectifs traditionnels de la politique d'insertion professionnelle des jeunes :

– le dispositif n'est pas ciblé sur les catégories prioritaires de la politique de l'emploi (jeunes sans quali-

Christophe Guitton, docteur en droit, est chef du département « Professions et Marchés du travail » du Céreq et professeur associé à l'Université Paris X Nanterre, responsable du DESS « Droit social et gestion des ressources humaines ». Ses travaux portent d'une part sur le droit social et les politiques publiques en matière d'emploi, d'insertion et de formation professionnelle, d'autre part sur le droit du travail et les politiques de gestion des ressources humaines des entreprises. Il travaille actuellement sur l'évaluation du volet « professionnalisation » du programme « emplois-jeunes », et par ailleurs sur les effets des pratiques de gestion par les compétences sur la relation d'emploi et le droit du travail.

fication et/ou sans expérience et/ou chômeurs de longue durée). Il vise l'ensemble des jeunes, diplômés et non diplômés, sans condition préalable d'ancienneté de chômage, ni même d'inscription à l'ANPE comme demandeur d'emploi ;

– l'objectif de création d'activités précède et conditionne l'objectif d'accès des jeunes à l'emploi. La pérennisation des activités au-delà des cinq années de financement par l'État est recherchée simultanément par la solvabilisation des activités et par la « professionnalisation » des emplois et des jeunes qui les occupent.

Cet article revient sur l'émergence de la « professionnalisation » comme catégorie d'intervention de la politique de l'emploi en faveur des jeunes et procède à une analyse critique de sa mise en œuvre, à mi-parcours des cinq années du programme « Nouveaux services, nouveaux emplois ». Le ciblage sur l'ensemble des 16-30 ans et le choix de lutter contre le chômage des jeunes par la création d'activités corres-

*« Le choix
de subordonner la lutte
contre le chômage
des jeunes à la
création d'emplois
traduit une évolution
dans la perception
des déterminants
du chômage
juvénile. »*

pondent à une volonté des pouvoirs publics d'agir sur le niveau du chômage des jeunes plus que sur sa structure. Dans cette logique, des créations d'emplois massives devraient débloquent la file d'attente du chômage des jeunes, tout en leur offrant une expérience professionnelle longue.

Les présupposés du programme « Nouveaux services, nouveaux emplois » doivent être mis en perspective et explicités, mais aussi discutés au vu de son bilan à mi-parcours (première partie). La priorité accordée à la création d'activités et à leur pérennisation a pour consé-

quence d'importer, au sein de la politique jeunes, la notion de « professionnalisation », transposée de la politique de développement des services de proximité. Il en résulte une distinction problématique entre professionnalisation des emplois et professionnalisation des jeunes (deuxième partie).

FONDEMENTS ET CRITIQUE DU PROGRAMME « NOUVEAUX SERVICES, NOUVEAUX EMPLOIS »

Le fondement économique du programme « Nouveaux services, nouveaux emplois » est tout entier contenu dans l'intitulé de la loi d'octobre 1997 « relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes ». Le choix de subordonner la lutte contre le chômage des jeunes à la création d'emplois traduit une évolution dans la perception des déterminants du chômage juvénile par les pouvoirs publics, en lien avec la montée du chômage de file d'attente au cours de la décennie 1990. Ce choix se traduit par une réorientation forte de la politique jeunes, puisque le programme vise moins à agir sur la structure du chômage des jeunes que sur son niveau, afin de débloquent la file d'attente par des créations d'emplois massives. La priorité donnée à la création d'activités traduit également le constat fait par les pouvoirs publics des limites des politiques d'insertion traditionnelles visant à réaménager la file d'attente du chômage des jeunes au nom du principe de discrimination positive. Cette priorité fait écho, au sein de la politique jeunes, à la « révolution silencieuse » que connaît la politique de l'emploi à partir de 1992 (Daniel, 1998). Justifiée par la nécessité « d'enrichir le contenu en emplois de la croissance », cette réorientation structurelle se traduit par le passage de politiques spécifiques, ciblées sur des publics prioritaires, vers des politiques générales assises sur des mécanismes de création d'emploi (allègement du coût du travail sur les bas salaires et/ou réduction du temps de travail). Le propos de cette première partie est d'éclairer les choix qui fondent l'économie générale du programme « Nouveaux services, nouveaux emplois », en les resituant dans le contexte économique et institutionnel de sa mise en œuvre, en 1997, mais également de les discuter au regard des premiers éléments de bilan à mi-parcours du programme.

Les fondements du programme « Nouveaux services, nouveaux emplois »

Le programme « Nouveaux services, nouveaux emplois » peut être analysé, au moment de son lancement, comme un dispositif de lutte contre le chômage des jeunes. Il s'inscrit dans un contexte caractérisé, au

plan structurel, par la transformation des déterminants du chômage juvénile, avec la montée d'un chômage de file d'attente au cours des années 1990 et, au plan conjoncturel, par l'extension du chômage aux jeunes diplômés en période de dégradation de la situation générale de l'emploi (1993-1996). L'absence de ciblage du dispositif marque la volonté des pouvoirs publics de répondre aux difficultés propres aux différentes catégories des jeunes (non qualifiés, faiblement diplômés, diplômés mais rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle en raison d'un manque d'expérience) dans le cadre d'un programme unique donnant priorité à la création d'activités.

Lutter contre le chômage des jeunes dans leur ensemble, diplômés ou non

Pour faire état de la situation de chômage des jeunes justifiant l'intervention de l'État dans le cadre du programme « Nouveaux services, nouveaux emplois »¹, les documents préparatoires mettent en avant deux chiffres tirés de l'enquête de l'OCDE : en 1996, seuls 21,5 % des jeunes français de moins de 26 ans ont un emploi, et parmi les jeunes sur le marché du travail, 26,3 % sont au chômage, « ce qui constitue dans les deux cas le plus mauvais score des pays à économie développée » (MES, 1997). Ces deux indicateurs correspondent respectivement au taux d'emploi des jeunes et à la part des jeunes au chômage (notion différente du taux de chômage des jeunes²). La double référence au taux d'emploi et à la part des jeunes au chômage vise à conforter l'orientation générale du programme, à savoir lutter simultanément contre le chômage des jeunes et la chute de leur taux d'activité. Les promoteurs du programme font ainsi référence à la spécificité française du chômage des jeunes mise en évidence au début des années 1990 (Elbaum et Marchand, 1993) : sur l'ensemble des 16-25 ans, les deux tiers ne sont pas en emploi mais en formation initiale, à l'école ou à l'université, et sur le tiers restant, un jeune sur quatre est au chômage. En d'autres termes, la situation (inédite) des jeunes français se

caractérise, au milieu des années 1990, par la coexistence d'un haut niveau de formation et d'un taux de chômage élevé :

- au plan conjoncturel, la récession de 1993 a été suivie d'une forte augmentation du chômage des jeunes qui s'est poursuivie en 1994 ; après une courte embellie en 1995 et une légère augmentation en 1996, leur taux de chômage s'aggrave à nouveau en 1997, approchant le pic de 1985 (27 %),
- l'augmentation de la scolarisation et la massification du supérieur au cours des quinze dernières années ont provoqué une montée des niveaux de formation à l'entrée sur le marché du travail. Les sortants non qualifiés (niveau VI et V bis) dominaient jusqu'à la fin des années soixante, les sortants de niveau V (CAP/BEP) ont été les plus nombreux durant les années soixante-dix et quatre-vingt, avant d'être devancés, pour la première fois en 1992, par les sortants de niveau baccalauréat. Les sortants sans qualification sont aujourd'hui moins nombreux : moins de 100 000 en 1995 contre 200 000 en 1980. À l'autre extrémité de l'échelle scolaire, les sortants diplômés de l'enseignement supérieur sont de plus en plus nombreux : 273 000 en 1995 contre 180 000 en 1990 et 120 000 à la fin des années soixante-dix (Minnie et Poulet, 1997). Au total, les effectifs des enseignements supérieurs ont presque doublé entre 1980 et 1995, passant de 1,2 millions à 2,1 millions. Or, à partir de 1995, l'effet de l'allongement des études sur la diminution des flux de sortie du système éducatif s'estompe et les sortants sont plus nombreux. Même si le risque de chômage reste étroitement lié au niveau de diplôme, l'augmentation du chômage en 1996 et 1997 affecte toutes les catégories, y compris les diplômés du supérieur précédemment épargnés (Poulet, 1999).

Comme l'a souligné Jérôme Gautié (1994), les pouvoirs publics n'ont jamais véritablement tranché la question de la nature du chômage des jeunes. Est-ce d'abord un problème de formation (chômage d'inadéquation) ? Ou résulte-t-il du fonctionnement du marché du travail à travers un ensemble de mécanismes constitutifs d'un chômage de file d'attente qui reporte massivement sur les jeunes la pénurie d'emploi (chômage de rotation) ? Or les études conduites depuis quinze ans, en économie du travail notamment (Freyssinet, 1996 ; Rose, 1998), confirment le passage d'un chômage d'inadéquation dans les années 1970-1980 à un chômage de rotation dans les années 1990. La sensibilité particulière des jeunes dans leur ensemble au chômage de file d'attente provient du

¹ Intitulé initial du programme mis en œuvre dans le cadre de la loi du 16 octobre 1997.

² Il convient en effet de distinguer deux indicateurs : le *taux de chômage des jeunes* (ratio : chômage des jeunes âgés de 16 à 25 ans/chômage global) et la *part des jeunes au chômage* (ratio : nombre des jeunes au chômage/ensemble des jeunes âgés de 16 à 25 ans). Le premier signifie qu'un chômeur sur quatre est un jeune, le second qu'un jeune sur dix est au chômage.

report de la pénurie globale d'emploi sur les jeunes. Ce report a pour origine à la fois le mode de construction de la relation formation-emploi (séparation forte du système éducatif et du système productif) et le fonctionnement du marché du travail qui fait peu de place aux nouveaux (prime à l'expérience dans les recrutements).

Au milieu des années quatre-vingt-dix, les pouvoirs publics sont confrontés à une alternative :

– favoriser l'insertion professionnelle des jeunes, prioritairement des jeunes sans qualification, dans un contexte marqué par l'allongement et la complexification des processus de transition professionnelle (précarité des embauches et fréquence des retours au chômage) ; et donc concentrer les moyens de la politique de l'emploi sur les jeunes sans qualification ou victimes du chômage de longue durée, au nom du principe de la discrimination positive qui gouverne les politiques spécifiques, pour agir sur la structure du chômage ;

– favoriser l'accès au premier emploi et/ou à la première expérience professionnelle des jeunes « débutants » dans leur ensemble, diplômés et non diplômés, dans un contexte marqué par la dégradation des conditions d'insertion des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur (Martinelli et Vergnès, 1995) ; et donc procéder par des créations massives d'emplois permettant de débloquer la file d'attente des jeunes, c'est-à-dire d'agir sur le niveau du chômage des jeunes et pas uniquement sur sa structure. Le raisonnement est le suivant : offrir des emplois aux jeunes diplômés permet de limiter les phénomènes de déclassement à l'embauche (Forgeot et Gautié, 1996) et de libérer ainsi les emplois peu ou pas qualifiés au profit des jeunes sans diplômes. Le programme « emplois-jeunes » s'inscrit à l'évidence dans cette seconde hypothèse, même si les textes qui mettent en œuvre la loi du 16 octobre 1997 rappellent que les jeunes sans qualification ne doivent pas être absents du dispositif.

Lutter contre le chômage des jeunes par la création d'activités

Depuis l'origine, à la fin des années 1970, la politique d'insertion professionnelle des jeunes concentre ses efforts sur les jeunes « en difficulté » parce que sans qualification, sans expérience professionnelle ou victimes du chômage de longue durée. L'action conduite par les pouvoirs publics en faveur de l'emploi des jeunes depuis 25 ans poursuit quatre objectifs : l'ac-

cès direct à l'emploi, par la réduction du coût du travail ; l'accès à une (première) expérience professionnelle, grâce à la multiplication des voies d'accès au marché du travail et à l'emploi ; l'élévation du niveau de formation initiale des jeunes sortis sans qualification du système éducatif ; la qualification par la formation en alternance sous contrat de travail. La logique de la formation (lutter contre le chômage d'inadaptation) trouve pourtant sa limite dans la montée du chômage de rotation. Depuis près de trente ans, les politiques de formation professionnelle mises en œuvre par l'État, les partenaires sociaux et les conseils régionaux, visent principalement à réduire le chômage d'inadéquation résultant du déficit ou de l'inadaptation supposée des formations détenues par les jeunes, à la sortie du système scolaire. Qu'il s'agisse de la formation professionnelle sous statut de stagiaire ou de la formation en alternance sous contrat de travail, le bien fondé du recours à la formation n'est pas en cause, mais il trouve ses limites dans le changement de nature du chômage des jeunes, liée à la montée du chômage de file d'attente. Or la formation, en agissant sur la qualification, donc sur l'employabilité relative des jeunes, contribue à améliorer leur situation dans la file d'attente mais si elle permet d'agir sur la structure du chômage des jeunes, elle ne peut agir sur son niveau. La logique des aides à l'emploi ciblées (lutter contre la sélectivité du marché du travail) trouve quant à elle sa limite dans la diffusion du chômage aux jeunes diplômés. Il s'agit moins de créer des emplois, c'est-à-dire d'agir sur le volume de la demande de travail (action sur l'emploi) que de réorienter les emplois disponibles vers les jeunes demandeurs d'emploi, afin de provoquer des effets de substitution dans la file d'attente du chômage entre jeunes non qualifiés et jeunes diplômés, ou encore entre jeunes et adultes (action sur l'employabilité). Contrairement à la formation, ce type d'intervention a un effet conjoncturel sur le chômage des jeunes mais pas d'effet structurel à moyen terme sur la qualification des actifs et le fonctionnement du marché du travail. Par ailleurs, la montée du chômage des jeunes diplômés, au cours de la première moitié des années 1990, a contribué à enlever de sa légitimité et de sa pertinence au ciblage des aides à l'emploi sur les catégories traditionnelles de la politique jeunes.

On ne peut saisir la spécificité (et l'ambivalence) du programme « Nouveaux services, nouveaux emplois » sans le resituer dans le contexte plus large de la réorientation de la politique de l'emploi, au cours de la première moitié des années 1990. La mise

en œuvre des emplois-jeunes s'inscrit en effet dans le cadre de la « révolution silencieuse » que connaît la politique de l'emploi depuis 1992 (Daniel, 1998). Cette évolution se caractérise, au nom de la nécessité « d'enrichir le contenu en emploi de la croissance » par le passage de politiques spécifiques, ciblées sur des catégories d'actifs précisément identifiées (jeunes sans qualification ou en difficulté, adultes chômeurs de longue durée et/ou âgés et/ou allocataires du RMI) afin de favoriser leur accès à l'emploi ou à la qualification, à des politiques plus générales de lutte contre le chômage, assises sur des mécanismes de création d'emploi (abaissement du coût du travail, réduction du temps de travail, développement des services de proximité). Le programme « Nouveaux services, nouveaux emplois » est en rupture avec les dispositifs antérieurs, tant par son absence de ciblage (la mesure n'est pas réservée aux jeunes non qualifiés) que par la démarche adoptée, fondée sur un « nouveau modèle de développement » qui aboutit en pratique à ce que « l'objectif de création d'emplois par la réponse à des besoins non satisfaits prime sur l'objectif de prise en charge des publics présentant des difficultés particulières d'insertion ». Le programme « Nouveaux services, nouveaux emplois » marque ainsi, dans le champ de la politique jeunes, le passage des politiques spécifiques de lutte contre l'exclusion professionnelle des jeunes sans qualification, à des politiques générales de création d'emplois au bénéfice des jeunes dans leur ensemble. Opéré au nom de la nécessité de débloquent la file d'attente du chômage des jeunes par des créations d'emplois massives, ce choix de politique de l'emploi devait se traduire, à l'origine, par la création de 700 000 emplois en trois ans, pour moitié dans le cadre du secteur marchand et pour moitié dans le cadre du secteur non marchand. Parallèlement à la création de 350 000 emplois dans le cadre du programme « Nouveaux services, nouveaux emplois », les pouvoirs publics entendaient en effet inciter les partenaires sociaux à engager une négociation nationale interprofessionnelle sur l'emploi des jeunes, à l'occasion de la Conférence du 10 octobre 1997. Face aux refus des partenaires sociaux, l'objectif de recrutement de 350 000 emplois dans le secteur privé n'a pas été véritablement abandonné mais redéfini. Ainsi, évoquant cet objectif lors d'une intervention sur le thème de la formation professionnelle, début 1998, la ministre du Travail précisait alors que l'augmentation des formations alternées sous contrat de travail (contrats d'apprentissage et contrats de qualification)

devait contribuer, « parmi d'autres dispositifs et en plus des embauches qui seront réalisées directement par les entreprises, à l'objectif de recrutement de 350 000 jeunes dans le secteur marchand fixé lors de la Conférence du 10 octobre dernier »³. En pratique cependant, seul le volet non marchand du projet initial fut mis en œuvre, cette « hémiplegie » n'étant pas sans conséquence sur son économie générale et ses conditions de mise en œuvre.

Retour critique sur l'économie générale du programme « Nouveaux services, nouveaux emplois »

Au regard des postulats qui le sous-tendent, deux critiques principales semblent devoir être faites au programme « Nouveaux services, nouveaux emplois » à mi-parcours de sa mise en œuvre : d'une part, la concentration des créations d'activités dans le secteur non marchand s'est traduite par l'hybridation problématique du modèle de l'emploi non marchand aidé et du modèle des services de proximité ; d'autre part, le recours au secteur non marchand, qui constitue le champ traditionnel de la politique d'insertion professionnelle des publics en difficulté, ne se justifie plus en période de reprise économique, laquelle profite d'abord aux jeunes diplômés.

« Il existe des besoins sociaux non satisfaits qu'on ne peut développer faute de crédits publics et que le marché ne permet pas d'assurer. »

Un hybride d'emploi non marchand aidé et de services de proximité

L'instauration des emplois-jeunes repose sur un postulat qui n'est pas nouveau : il existe des besoins sociaux non satisfaits qu'on ne peut développer faute de crédits publics pour embaucher des fonctionnaires

³ Intervention de madame Martine Aubry, ministre de l'Emploi et de la Solidarité, V^e Universités d'Hiver de la Formation professionnelle, La Colle-sur-Loup, les 21-22-23 janvier 1998.

et que le marché ne permet pas, en l'état, d'assurer, soit parce que la demande est collective (sécurité, environnement, culture, etc.), soit parce qu'une partie des demandeurs n'est pas solvable (garde d'enfants, aides aux personnes âgées dépendantes, soutien éducatif, etc.). L'objectif, là encore classique, est de répondre simultanément à la double question des besoins sociaux non satisfaits et de l'emploi des jeunes. Ainsi formulée, l'orientation générale du dispositif se situe à l'articulation de deux logiques qui traversent la politique de l'emploi. L'une, récente, remonte au début des années 1990, avec les premières mesures prises pour encourager le développement de services de proximité ; l'autre, plus ancienne, remonte à la création des Travaux d'utilité collective (TUC) en 1984, avec le développement d'activités socialement utiles répondant à des besoins collectifs non satisfaits dans le secteur non marchand.

Le secteur non marchand a été massivement investi, depuis le milieu des années quatre-vingt, comme cadre de la politique d'insertion professionnelle des jeunes non qualifiés et des chômeurs de longue durée. C'est en raison de l'insuffisance des créations d'emploi marchands, bien évidemment, mais également parce que le financement d'activités non marchandes permet à l'État d'intervenir sur le marché du travail pour compenser en partie le dynamisme insuffisant de l'économie. Le secteur parapublic et associatif est en effet le seul dans lequel l'évolution des effectifs soit contracyclique, la politique de création d'emplois non marchands aidés étant plus active lorsque le chômage est plus élevé (Ernst, 1996).

La création d'emplois publics subventionnés dans le secteur non marchand fait à cet égard l'objet d'une critique récurrente du ministère des Finances. Celui-ci considère en effet que, si cette politique comporte des effets immédiats sur la statistique du chômage, elle induit à moyen terme une perte de richesse nationale et une destruction d'emplois marchands, en raison des prélèvements nécessaires à son financement. À cette objection de nature économique, le ministère du Travail répond depuis vingt ans que les emplois non marchands aidés sont accessibles aux seuls publics jugés prioritaires au titre de la politique de l'emploi (effets contresélectifs) et que le volume conjoncturel de ces emplois, ainsi que leur ciblage, sont fonction de l'état de dégradation du marché du travail dont dépend l'employabilité relative des demandeurs d'emploi (effets contracycliques).

Au début des années 1990, l'idée s'est faite jour que la politique de création d'emplois non marchands

aidés pouvait contribuer à faire émerger des emplois susceptibles de s'intégrer à terme dans le secteur marchand. La priorité donnée au développement des services de proximité renvoie au fait que, depuis 1975, date d'entrée dans la crise de l'emploi, le secteur tertiaire est le seul secteur créateur d'emplois. Trois raisons principales à cela : une productivité du travail plus faible que dans l'industrie ; l'externalisation de certaines activités (restauration, nettoyage, conseil, etc.) par les entreprises industrielles ; l'évolution des modes de vie (travail féminin, vieillissement de la population, développement du temps libre et des loisirs, etc.). Au plan économique, la faible croissance de la productivité apparente du travail, dans le tertiaire, permet d'enrichir le contenu en emploi de la croissance et favorise en particulier le développement des services de proximité, les moins immédiatement solvables.

À la fin des années 1980, de nombreux travaux ont montré que le secteur des services de proximité était susceptible de créer de nombreux emplois, notamment dans les secteurs suivants : environnement, services culturels et socioculturels, services liés aux activités sportives, à la sécurité, à l'entretien du patrimoine et au développement du tourisme, services aux particuliers. Le manque de solvabilité de leur demande et leur trop faible structuration seraient les obstacles majeurs à leur développement. Aussi, les pouvoirs publics ont engagé, à partir de 1992, une politique de développement des emplois de service associant intervention nationale et développement local (appui aux initiatives des collectivités locales et du tissu associatif). La perspective affichée par le ministère du Travail est la constitution d'un nouveau secteur économique à part entière, susceptible de proposer, à terme, des services de qualité dans le cadre d'emplois pérennes correspondant à de nouveaux métiers et à de nouvelles filières professionnelles.

À partir de 1992, la politique de création d'emplois durables dans les services de proximité repose depuis lors sur le triptyque : solvabilisation de la demande, structuration et professionnalisation de l'offre.

Dans le cadre du programme « Nouveaux services, nouveaux emplois », les pouvoirs publics ont recherché le bénéfice des effets contracycliques associés à la création d'emplois non marchands aidés, tout en rompant avec la logique contresélective qui présidait jusque là à cette politique. Le choix du secteur non marchand, par rapport au secteur des services de proximité, présente en effet l'avantage pour les pouvoirs publics de conserver au programme une dimen-

sion contracyclique forte et d'autoriser ainsi à la fois un affichage quantitatif volontariste et des perspectives de montée en charge rapide, conformément à l'objectif d'action conjoncturelle sur le niveau du chômage des jeunes (justification sociale du programme). Par contre, la nécessité d'anticiper l'objection économique a conduit les pouvoirs publics à inscrire leur projet dans l'économie générale de la politique de développement des services de proximité⁴. La transposition est pourtant problématique dans la mesure où le fait de répondre au chômage des jeunes tout en privilégiant une logique de solvabilisation progressive des activités ainsi créées, suppose d'orienter ces emplois en priorité vers les jeunes qualifiés, impliquant par là même une rupture avec la logique contresélective qui présidait jusque-là au développement du secteur non marchand.

Un dispositif tiré vers le haut en raison de la priorité donnée à la création d'activités

Au 31 décembre 1999, soit à peu près à mi-parcours de la mise en œuvre du programme, un peu plus de 200 000 jeunes ont été embauchés (dont 66 400 à l'Éducation nationale et 15 180 dans la Police nationale). Simultanément, et pour partie grâce aux emplois-jeunes, le chômage juvénile a diminué de plus de 13 % entre juin 1997 et avril 1999 (MEN, 1999). L'objectif initial (créer des emplois en nombre suffisant pour débloquer la file d'attente du chômage des jeunes, et pas seulement la réaménager) semble donc en passe d'être atteint. Par contre, le choix de recourir à des créations massives d'emplois non marchands, justifié à l'origine par la nécessité de bénéficier d'un effet contracyclique en période de stagnation économique, ne l'est plus dès lors que le redémarrage de la croissance et le recul du chômage à partir de 1997 font du programme « Nouveaux services, nouveaux emplois » un dispositif procyclique qui accompagne et amplifie le processus spontané de créations d'emplois. Sur les 400 000 emplois créés en 1998, les trois quarts l'ont été dans le secteur privé, le quart restant, dû à l'emploi non marchand, résultant des emplois-jeunes (Holcblat *et al.*, 1999). Surtout, le

redémarrage de l'emploi et la diminution du chômage des jeunes (re)posent la question de la justification de l'absence de ciblage du programme « Nouveaux services, nouveaux emplois » sur les jeunes sans qualification et/ou sans expérience professionnelle.

En effet, comme à chaque période de retournement de la conjoncture, la reprise de l'emploi bénéficie en premier lieu aux jeunes, et parmi eux aux jeunes diplômés, bien que de manière inégale (Martinelli et Vergnès, 1999). Cela enlève une part de sa justification à l'absence de ciblage du programme « Nouveaux services, nouveaux emplois ». En effet, le suivi statistique du programme fait apparaître, à fin décembre 1999, que

*« La France
se caractérise par
un modèle d'activité
qui privilégie les
travailleurs qualifiés
et expérimentés,
au détriment des
jeunes débutants. »*

conduire à exclure les jeunes les moins qualifiés ou ceux vivant dans les quartiers en difficulté » et leur demande, pour que le programme permette de « *lutter contre le chômage de tous les jeunes, de faire en sorte que 20 % des embauches réalisées concernent des jeunes de niveau VI ou Vbis, bénéficiaires de l'un des minima sociaux ou issus de quartiers relevant de la politique de la ville* ». Les statistiques présentées par le ministère du Travail, à l'occasion des rencontres nationales emplois-jeunes de Lille, en décembre 1999, ne permettent toutefois pas de savoir jusqu'à quel point la volonté politique de réorienter le dispositif a été suivie d'effet, dans la mesure où elles englobent les jeunes de niveau V, V bis et VI : 27 % des jeunes n'ont pas de qualification ou au plus un CAP, 8 % étaient allocataires du RMI et 15 % résident dans des quartiers de la politique de la ville (MES, 1999). Des statistiques à mi-parcours, il ressort en réalité que le programme « Nouveaux services, nouveaux emplois » profite principalement aux

⁴ D'où l'intitulé initial du programme « Nouveaux services, nouveaux emplois », rebaptisé ultérieurement « Nouveaux services, emplois-jeunes » pour accroître la lisibilité de l'action gouvernementale, avant d'être à nouveau débaptisé lors des rencontres nationales de Lille de décembre 1999, les emplois-jeunes trouvant le terme trop stigmatisant... Au printemps 2000, l'intitulé du programme n'est semble-t-il toujours pas stabilisé.

jeunes de niveau bac (35 %), bac + 2 (21 %) et même supérieur à bac + 2 (19 %)⁵, ce qui est cohérent avec l'objectif de départ du programme, à savoir répondre aux difficultés d'accès à l'emploi des jeunes dans leur ensemble, quel que soit leur niveau de formation.

L'absence de ciblage sur les jeunes sans qualification aurait pu être compensée par la priorité donnée aux jeunes dépourvus d'expérience professionnelle et rencontrant pour cela des difficultés à accéder à un premier emploi ou à stabiliser leur insertion professionnelle. En effet, au-delà du fort taux de chômage et du faible taux d'emploi des jeunes, la France se caractérise par un modèle d'activité qui privilégie les travailleurs qualifiés et expérimentés, au détriment des jeunes débutants⁶ (Guergoat, Marchand, Seibel, 1999). Cette situation ne traduit pas un ostracisme anti-jeunes au sein des entreprises, mais une méfiance généralisée à l'égard des candidats dépourvus d'expérience professionnelle, la détention d'un diplôme ne suffisant plus aux employeurs comme facteur de réduction de l'incertitude liée au renouvellement rapide des emplois et des compétences. La diminution de la part globale des jeunes dans l'emploi au cours des années 1980 et 1990 masque en effet la chute de la part des jeunes débutants dans les recrutements. Si la baisse continue du taux d'activité des jeunes, liée à l'augmentation de leur taux de scolarisation, se traduit presque mécaniquement par la diminution de leur taux d'emploi (la part des jeunes dans les effectifs salariés baisse d'un demi point chaque année pour se situer à 11 % en 1996), le chômage de rotation, pour sa part, se traduit par une diminution relative de la part des jeunes dans les recrutements des entreprises, mais surtout par un effondrement de la part des jeunes *débutants* dans les flux d'embauches : ainsi, en 1996, sur près de 4 millions d'embauches, 1,8 millions (45 %) ont bénéficié à des jeunes mais 320 000 seulement (8 %) à des jeunes débutants (Insee, 1997). Tout autant que le chômage

des jeunes, c'est le peu de place qui leur est faite dans les processus de renouvellement de la main-d'œuvre qui préoccupe les pouvoirs publics, au milieu des années 1990. Tout se passe en effet, en dépit des politiques mises en œuvre depuis vingt ans, comme si s'était progressivement instaurée une préférence des employeurs pour les candidats expérimentés, au détriment des candidats récemment sortis du système éducatif (Lichtenberger, 1993). La situation des débutants sur le marché du travail se caractérise par une concurrence avec les autres catégories d'actifs qui ne leur est favorable que pour les emplois pour lesquels l'expérience n'est pas valorisée ou pour lesquels une formation plus élevée peut pallier le manque d'expérience (Pétrone et Vergnies, 1998).

Il est difficile d'apprécier dans quelle mesure le programme « Nouveaux services, nouveaux emplois » a favorisé l'insertion des jeunes pour lesquels l'expérience professionnelle fait défaut sur le marché du travail, les données disponibles ne permettent pas d'aller au-delà de l'observation selon laquelle les recrutements ont profité dans trois ou quatre cas sur cinq à des jeunes demandeurs d'emploi. Ce qui peut signifier deux choses. En premier lieu, pour un cinquième des jeunes déjà en emploi, l'entrée dans le dispositif « emplois-jeunes » semble correspondre à une volonté d'amélioration de leurs conditions d'insertion, soit qu'ils occupaient déjà un contrat aidé, plus précaire ou moins bien rémunéré, de type CES, CEC ou CEV⁷ (60 % des jeunes précédemment salariés), soit qu'ils étaient salariés dans des branches qui embauchent traditionnellement des jeunes sur des postes peu qualifiés et instables (Dares, 1999). En second lieu, si les trois quarts des embauches ont profité à des jeunes demandeurs d'emploi, il n'est pas possible, compte tenu des données statistiques disponibles, de préciser la part des jeunes sortis récemment du système éducatif ou dont l'absence d'expérience professionnelle limite les chances d'accès à l'emploi. Il est par contre possible de faire l'hypothèse selon laquelle la primauté donnée à la création d'activités et l'exigence de pérennisation des emplois, conjuguées à la concurrence entre jeunes demandeurs d'emploi au moment de la montée en charge du programme, au cours du premier semestre 1998, ont dû favoriser la sélectivité des recrutements et privilégier la situation des jeunes pouvant se prévaloir d'une qualification et/ou d'une expérience professionnelle, ce que laissent à penser les

⁵ À cet égard, une question reste sans réponse à ce jour, faute de données disponibles : les jeunes de niveau bac et plus sont-ils entrés dans le programme parce qu'ils étaient en situation d'échec universitaire ou ont-ils interrompu leurs études pour profiter d'une opportunité d'emploi ?

⁶ Nous employons le terme « débutant » dans son acception la plus large. L'objet de cet article n'est pas de revenir sur la distinction entre débutants, primo-entrants ou primo-sortants, mais de rappeler que l'objectif du programme « nouveaux services, nouveaux emplois » était de favoriser l'accès à l'emploi et à l'expérience professionnelle des jeunes, en particulier pour tous ceux qui ne parvenaient pas à accéder à un premier emploi faute d'expérience professionnelle.

⁷ Respectivement contrat emploi-solidarité, contrat emploi consolidé et contrat emploi-ville.

enquêtes de terrain en cours dans certains secteurs. Auquel cas, force est de constater que le programme « emplois-jeunes » aura en partie reproduit les mécanismes de sélection à l'œuvre sur le marché du travail.

PROFESSIONNALISATION DES JEUNES ET PROFESSIONNALISATION DES ACTIVITÉS

L'objection à caractère économique du ministère des Finances a contraint les pouvoirs publics à inscrire le programme « Nouveaux services, nouveaux emplois » dans le cadre du triptyque : solvabilisation, structuration, professionnalisation, afin d'assurer la pérennité – donc la justification économique – des activités créées. Or, la transposition de la logique qui préside au développement des services de proximité dans le cadre de la politique de création d'emplois aidés non marchands a pour conséquence directe d'introduire la notion de professionnalisation dans le champ de la politique jeunes, jusque-là étrangère à cette notion. Du point de vue des logiques d'intervention de la politique de l'emploi, le programme « Nouveaux services, nouveaux emplois » aboutit à instituer une quatrième catégorie aux côtés des trois catégories existantes :

- 1 – *la formation* : élever le niveau de formation générale et professionnelle des jeunes sortis du système éducatif avec un niveau ne leur permettant pas d'accéder à l'emploi : CFI hier, politiques régionales de formation professionnelle des jeunes aujourd'hui ;
- 2 – *l'insertion* : favoriser l'insertion sociale et professionnelle de jeunes sans qualification, sans emploi et sans expérience professionnelle, grâce à la mise en situation de travail dans le cadre d'emplois aidés marchands (exo-jeunes hier, contrat initiative-emploi aujourd'hui) ou non marchands (travaux d'utilité collective hier, contrats emploi-solidarité aujourd'hui) ;
- 3 – *la qualification* : permettre à des jeunes sous contrats de travail d'accéder, grâce à une formation professionnelle en alternance, à une qualification certifiée par un premier niveau de diplôme (contrat d'apprentissage, contrat de qualification) ;
- 4 – *la professionnalisation* : permettre à des jeunes, quel que soit leur niveau de formation ou de diplôme, de compléter cette formation par une expérience professionnelle longue, gage d'amélioration de leurs chances futures d'accès à l'emploi ; l'acquisition de

cette expérience est recherchée dans le cadre d'activités répondant à des besoins collectifs non satisfaits, dont le financement par l'État doit permettre d'assurer la consolidation, à terme, sous formes d'emplois conventionnellement ou statutairement identifiés (emplois-jeunes).

Le choix du terme « professionnalisation » traduit la recherche, par les pouvoirs publics, d'un nouveau mode d'articulation de la relation formation-emploi, privilégiant l'expérience professionnelle par rapport à la formation et les compétences acquises en situation de travail, par rapport aux qualifications ou aux diplômes détenus dans le cadre de la formation initiale. À cet égard, les emplois-jeunes peuvent être considérés comme un dispositif original tendant à offrir à des jeunes, diplômés ou non, demandeurs d'emploi ou non, une activité par hypothèse « nouvelle » ou « émergente », c'est-à-dire que les jeunes doivent contribuer à définir, à construire et à « professionnaliser », tout en se « professionnalisant » eux-mêmes grâce à l'expérience et aux compétences ainsi acquises. La consécration de la professionnalisation, comme catégorie d'intervention de la politique de l'emploi en faveur des jeunes, s'accompagne toutefois de la distinction entre professionnalisation des emplois et professionnalisation des jeunes. Cohérente avec la finalité du programme, qui associe création d'activité et lutte contre le chômage des jeunes, cette distinction pose de nombreuses questions relatives aux liens entre pérennisation et professionnalisation des emplois et des jeunes, questions auxquelles les deux premières années de mise en œuvre du programme apportent des éléments de réponses fortement différenciés.

Formulation et enjeux de la question de la professionnalisation

La notion de professionnalisation est une catégorie de la sociologie apparue au cours des années 1930 pour désigner les processus de constitution des métiers et des professions (Labruyère, ce numéro). Le terme est repris au cours des années 1980 pour rendre compte de l'organisation de la formation professionnelle, au sein du système éducatif : on parle alors de professionnalisation des études ou des diplômes (HCEE, 1996). Dans les années 1990, le terme est utilisé dans le cadre de la politique de l'emploi, à propos des services de proximité et des emplois familiaux : on parle alors de professionnalisation de l'offre de services

(Causse, Fournier, Labruière, 1997). Dans le cadre du programme « Nouveaux services, nouveaux emplois », l'expression est reprise avec un usage à la fois restrictif et distributif, sur la base de la distinction entre professionnalisation des jeunes et professionnalisation des activités :

– *la professionnalisation des emplois* est définie comme un processus qui doit permettre de « passer d'activités nouvelles à des emplois identifiés dans un système de classification », notamment grâce à l'implication des partenaires sociaux et de ministères délivrant des titres homologués (circulaire d'octobre 1997) ;

– *la professionnalisation des jeunes* « relève de la responsabilité de l'employeur, comme pour tout salarié ; elle ne se réduit pas à la formation, qui n'est qu'une composante éventuelle, elle prend appui sur le caractère professionnalisant des situations de travail, sur des bilans de compétence, sur la validation d'acquis ».

Toujours selon les termes de la circulaire de 1997, « la professionnalisation des jeunes se construit dans le temps » : au moment du recrutement, par l'identification des compétences individuelles du candidat, afin de lui permettre de s'adapter au poste de travail et à la pratique du métier ; en cours de contrat, par la validation des nouvelles compétences acquises. Il est précisé que la formation « peut être nécessaire, soit dans le cadre du plan de formation de l'entreprise, soit dans un cadre négocié avec les partenaires sociaux ou les régions ».

Pérennisation et professionnalisation

La question de la professionnalisation des activités (par hypothèse, nouvelles) est indissociable de la question de leur mode de financement à échéance des cinq années de subvention par l'État. Or, les perspectives de financement varient du tout au tout selon le statut juridique et économique de l'organisme. À cet égard, une distinction doit être faite entre secteur public et secteur de l'économie sociale, d'une part, entre secteur concurrentiel et secteur non concurrentiel d'autre part. Le secteur public regroupe les administrations, les collectivités territoriales, les syndicats intercommunaux et les entreprises publiques. Le tiers secteur (économie sociale) regroupe principalement les associations, les syndicats, les comités d'entreprises et le secteur coopératif et mutualiste. Peuvent être considérés comme faisant partie du secteur non concurrentiel, outre la

majeure partie des organismes relevant du secteur public (administrations, collectivités territoriales, syndicats intercommunaux), un certain nombre d'organismes relevant du secteur non marchand (associations et comités d'entreprise en particulier). À l'inverse, relèvent du secteur concurrentiel les entreprises publiques (secteur public) et le secteur coopératif et mutualiste (économie sociale). Les activités créées dans le cadre du programme « Nouveaux services, nouveaux emplois » se situent sur une échelle allant du service public au marché, selon que les organismes employeurs relèvent du secteur non concurrentiel et/ou du secteur concurrentiel.

Dans le secteur non marchand concurrentiel, les pouvoirs publics postulent, à l'instar de ce qui a été fait dans le cadre de la politique de développement des services de proximité, l'existence d'une demande latente de besoins sociaux non satisfaits (en l'occurrence collectifs et non plus individuels) que la solvabilisation de l'offre peut contribuer à révéler et à amplifier. Dans cette perspective, la professionnalisation des activités (et par conséquent des jeunes qui les exercent) devient un enjeu central, au cours de cinq années du programme, dans la mesure où elle constitue le gage de la qualité du service rendu et peut permettre d'accélérer leur solvabilisation par le marché ou par des financements mixtes. Mais le recul manque pour apprécier la validité de cette hypothèse dans la mesure où ce sont précisément les organismes du secteur concurrentiel qui ont investi le plus tardivement le programme, en raison même de la nécessité qui leur incombait d'anticiper les perspectives de solvabilisation et de professionnalisation. L'enjeu du programme, au sein du secteur non marchand concurrentiel, pourrait être résumé à travers l'équation « pérennisation = solvabilisation + professionnalisation ». Mais cette équation, relativement conforme au schéma de la politique de développement des services de proximité, risque de tourner à la quadrature du cercle dans la mesure où les textes qui régissent le programme

« Pour certains ministères, le recours massif aux emplois jeunes a pu être perçu au départ comme l'allocation d'une main-d'œuvre quasi gratuite. »

« Nouveaux services, nouveaux emplois » posent un principe de non-concurrence entre emplois-jeunes et emplois privés afin de limiter les risques de substitution d'emplois. La question de la pérennisation aboutit dès lors à un paradoxe : comment anticiper et organiser le passage au marché d'activités par hypothèse non concurrentielles ?

Par ailleurs, si certaines activités ne sont pas sur le marché, c'est qu'elles ne sont pas ou difficilement « marchandisables », ce qui signifie que leur pérennisation passe d'une manière ou d'une autre par un financement public. C'est le cas des services rendus par les emplois-jeunes dans le cadre du secteur public non concurrentiel. Or c'est précisément dans ce secteur que le programme « Nouveaux services, nouveaux emplois » s'est développé le plus rapidement, selon une logique de délégation de service public. Pour certains ministères, l'Éducation nationale par exemple, le recours massif aux emplois-jeunes a pu être perçu au départ comme l'allocation d'une main-d'œuvre quasi gratuite, sans réflexion préalable sur les perspectives de professionnalisation et de pérennisation des activités, étant entendu que la question de leur financement à échéance du programme se posait exclusivement en termes de choix politiques et d'arbitrages budgétaires. C'est dans un second temps seulement, après une phase de montée en charge extrêmement rapide (33 000 aides-éducateurs ont été recrutés au cours de l'année scolaire 1997-1998), que le ministère a entrepris une réflexion d'ensemble, d'une part sur la formation, la professionnalisation et l'insertion future des jeunes, d'autre part sur l'impact de leur arrivée dans les établissements scolaires, sur l'organisation du travail et l'évolution de la mission d'enseignement de l'Éducation nationale. Dans le cas des collectivités territoriales et de certains établissements publics, par contre, il semble que le recours aux emplois-jeunes se soit fait plus progressivement, dans la perspective d'expérimenter ce que pourraient être les futurs métiers de ces organismes et avec le souci d'intégrer à terme une partie des emplois-jeunes, dans le cadre des processus de renouvellement des effectifs et de rajeunissement de la pyramide des âges. Dans le secteur public non concurrentiel, l'enjeu du programme « Nouveaux services, nouveaux emplois » s'inscrit dans une perspective de modernisation du secteur public, en vertu de l'équation « pérennisation = prospective des nouveaux métiers + réflexion sur l'organisation du travail et la qualité

des services + gestion prévisionnelle des emplois ».

Professionnalisation et pérennisation

Le postulat de départ du programme « Nouveaux services, nouveaux emplois » prend la forme d'une alternative à deux branches. Soit les processus de construction des activités nouvelles sont suffisamment rapides pour que les jeunes en emploi pendant cinq ans soient également les bénéficiaires, à terme, des nouvelles qualifications correspondantes. Les jeunes sont alors susceptibles d'être « pérennisés » avec leurs postes. Soit, dans le cas contraire, l'expérience professionnelle acquise dans des organismes du secteur public et non marchand devrait être reconnue par les entreprises du secteur privé, favorisant ainsi les chances d'insertion des jeunes à l'issue du programme. Le suivi des sortants fournira des éléments de réponse à cette double question en forme de pari. À cet égard, une inconnue centrale réside dans l'intitulé même du programme « Nouveaux services, nouveaux emplois ». En effet, dans la mesure où il s'agit par hypothèse d'activités nouvelles, les jeunes ne devraient que partiellement pouvoir s'appuyer sur leur formation antérieure pour les exercer. Surtout, quel sens peut prendre (et du point de vue de l'entreprise, quelle valeur accorder à) une expérience professionnelle acquise sans référence directe à la formation antérieure ? En forçant le trait, peut-on encore parler de professionnalisation lorsqu'il y a discordance entre la nature de l'emploi occupé et la qualification détenue ou la formation suivie ?

À cette question du rapport entre l'emploi-jeune et la formation antérieure s'ajoute un autre problème relatif cette fois au lien entre la professionnalisation et l'emploi futur : soit l'activité est pérennisée, au-delà des cinq années du programme, et le jeune sera susceptible d'être « titularisé » sur le poste ainsi créé, soit la pérennité de l'emploi n'est pas assurée et le jeune se retrouvera en situation de mobilité externe sur le marché du travail, à devoir « monnayer » l'expérience acquise dans le cadre de l'emploi-jeune. Au-delà de la question de la validation des acquis et de la certification des compétences, centrale dans le cadre du programme « Nouveaux services, nouveaux emplois » (voir sur ce point l'article d'A.-M. Charraud), on voit bien que la question de la pérennisation, donc du mode de financement des activités, rétroagit sur la question de la professionnalisation des jeunes.

Des tendances d'évolution fortement contrastées à mi-parcours du programme

La grande diversité des organismes employeurs et l'hétérogénéité des champs d'application ne facilitent pas la lisibilité des évolutions en cours. Toutefois, on peut voir se dessiner trois grandes tendances à mi-parcours de la mise en œuvre du programme, tendances que l'on se propose d'illustrer à partir d'études conduites par le Céreq et d'exemples recueillis dans le cadre du séminaire interne « Professionnalisation et emplois-jeunes » organisé par le Céreq à partir de 1998 :

- certains organismes du secteur public et certaines collectivités territoriales appliquent le schéma initial de la loi d'octobre 1997 : développer des activités correspondant à des besoins émergents ou non satisfaits, tout en permettant à des jeunes d'exercer ces activités et de se professionnaliser dans les métiers correspondants ; la réalisation de ce schéma est rendue d'autant plus facile que l'organisme employeur, de statut public, a pris en compte, dès l'origine, la contrainte de financement des activités au-delà des cinq années et manifesté son intention d'intégrer les jeunes ;
- dans le secteur parapublic et associatif, mais également dans certaines entreprises publiques qui ont en quelque sorte externalisé la gestion des emplois-jeunes dans un cadre associatif, la réalisation du schéma législatif initial est directement conditionnée par la contrainte de solvabilisation des activités ; le schéma théorique est le suivant : un jeune devrait pouvoir conserver son emploi au terme du dispositif pour autant que cet emploi aura été pérennisé, c'est-à-dire qu'un mode de financement ad hoc aura été trouvé, public et/ou privé (solvabilisation), et que le jeune aura fait preuve de son utilité et de sa capacité à occuper le poste (professionnalisation) ;
- un dernier schéma, illustré par le seul ministère de l'Éducation nationale, consiste à développer des activités nouvelles répondant à de réels besoins mais sans qu'il soit envisagé de reconduire les jeunes sur les fonctions susceptibles d'être pérennisées, professionnalisation des jeunes et professionnalisation des activités se trouvant dès lors en partie disjoints.

Intégrer les jeunes, en lien ou non avec la pérennisation des activités

Au ministère de l'Intérieur, 16 000 recrutements d'adjoints de sécurité ont été réalisés à la fin 1999. Les jeunes sont recrutés en qualité de contractuels de droit public, cette dérogation au caractère privé des contrats emplois-jeunes étant justifiée par la nature régaliennne des missions de Police nationale. L'engagement du programme « emplois-jeunes » au ministère de l'Intérieur est concomitant – et participe – de la mise en œuvre de la réforme instaurant une police de proximité. Encadrés par des agents titulaires, les adjoints de sécurité ont pour vocation première des tâches de police de proximité (filotage dans les quartiers sensibles, sécurisation des transports en commun et aux abords des écoles, accueil du public, aide aux victimes et plaignants, participation à des dispositifs préventifs de type ville-vie-vacances ou centres de loisirs jeunes). Deux éléments concourent toutefois à perturber le scénario selon lequel l'arrivée des adjoints de sécurité permet la mise en œuvre concrète de la police de proximité. En premier lieu, les textes laissent toute latitude aux chefs de service pour l'affectation des adjoints de sécurité à des tâches administratives, dès lors que cela libère des policiers pour des tâches de police de proximité, ce qui ne semble pas toujours être le cas dans la pratique. En second lieu, la nécessité de trouver des policiers titulaires pour encadrer les adjoints de sécurité (dans un rapport de un pour deux), complique la mise en œuvre de la réforme, et il n'est pas rare que des adjoints de sécurité doivent rester dans les locaux de la Police nationale, inoccupés, ou occupés à des tâches administratives, faute d'encadrement. Le scénario initial selon lequel l'arrivée des adjoints de sécurité devait concourir au déploiement d'une police de proximité, soit directement sur le terrain, soit indirectement en renforçant les effectifs de police classique pour faciliter leur redéploiement vers des tâches de police de proximité, semble donc battu en brèche. En définitive, comme le souligne P. Simula (1999) : « Les tâches les moins qualifiées et les moins techniques sont déléguées à des jeunes peu formés et non expérimentés, ce qui libère autant de force de travail supplémentaire pour les activités réclamant une main-d'œuvre davantage professionnalisée. La police instituée se recentre sur son métier selon une logique d'allocation plus efficace des ressources en personnel [...] en confiant à d'autres ses " charges indues " et ses activités les moins prestigieuses. »

« A la SNCF
les activités confiées
aux emplois-jeunes
ont en commun d'être
orientées client. »

Redéploiement des tâches, donc, plus que recomposition des emplois. Simultanément, les adjoints de sécurité participent au renouvellement des effectifs policiers dans la mesure où, même si tous n'ont pas vocation à devenir gardiens de la paix, ils sont placés d'emblée dans une perspective de pré-recrutement au

sein de la Police nationale, les cinq années effectuées comme adjoint de sécurité faisant office de période d'essai et permettant d'organiser leur formation (deux mois de formation correspondant à six semaines de formation générale dans une école de police et deux semaines d'adaptation au terrain, au sein d'une unité).

Par rapport à d'autres organismes, la SNCF a relativement peu recruté depuis le démarrage du programme (1 600 emplois-jeunes dont 900 en Ile-de-France et 700 en Province). Ces jeunes sont affectés à trois types d'activités : le service de la clientèle, dans la perspective de faire évoluer une relation commerciale, traditionnellement centrée sur la vente, vers une relation centrée sur le service ; l'embellissement et l'entretien des espaces verts autour des gares, au-delà du simple entretien ; l'accompagnement dans les trains après 21 heures dans la grande banlieue, dans le cadre du plan de réhumanisation des transports en Ile-de-France. Les activités confiées aux emplois-jeunes ont en commun d'être orientées client, dans les gares comme dans les trains, et de nécessiter une forme de polyvalence, ce qui témoigne dans les deux cas d'une volonté de profiter de l'opportunité du programme pour infléchir les comportements professionnels au sein de la SNCF. Les jeunes sont plus qualifiés en province qu'en Ile-de-France, où le recrutement de jeunes de banlieues a été privilégié pour favoriser l'intermédiation entre les cheminots et les jeunes usagers des transports : un tiers des jeunes recrutés en région parisienne sont sans qualification, ce qui n'est pas sans poser problème dans une entreprise qui recrute en principe à partir du niveau bac. L'objectif d'intégration des jeunes au cadre permanent des emplois de la SNCF a été annoncé dès le départ, rapidement relayé par les organisations syndicales. Pour les jeunes de niveau bac ou supérieur, l'intégration ne présente pas de difficulté particulière. Pour les autres, elle suppose une formation préalable. La réflexion sur la pérennisation des emplois est engagée de deux

manières : une partie des activités devrait être pérennisée, par exemple celles de médiateurs dans les trains, tandis que l'entreprise engage une réflexion sur la recomposition de certains emplois existants, notamment les emplois commerciaux. La titularisation des jeunes, à partir de 2002, devrait donc se faire pour partie sur d'anciens emplois recomposés et pour partie sur de nouveaux emplois pérennisés.

La Poste, pour sa part, a recruté 3 700 emplois-jeunes sur un objectif initial de 4 000. Quatre types d'activités leur sont proposées : agent de contact (accueil, assistance, et médiation le cas échéant, dans les bureaux situés en zone urbaine sensible) ; agents facilitateurs, également en zones sensibles (accompagnement des facteurs, médiations avec les OPHLM, etc.) ; animateur euro-philatélie (promotion de l'euro et de l'activité philatélie) ; animateurs de partenariats de proximité (avec des collectivités territoriales ou autres). Les emplois-jeunes sont incorporés au dispositif de suivi des personnels contractuels de La Poste (20 % des effectifs de l'entreprise) fondé sur la logique compétence. La direction de La Poste a affiché, dès le départ, sa volonté d'intégrer les jeunes au bout de cinq ans, engagement confirmé ensuite par écrit à la demande des organisations syndicales. L'enjeu du plan d'intégration récemment engagé par la DRH consiste à permettre aux jeunes d'accéder, en fonction de leur niveau de formation initiale, aux différents métiers existants : guichetier, assistant commercial, conseiller courrier ou conseiller financier. L'objectif est d'intégrer 500 agents de contacts dès l'année 2000, non pas comme fonctionnaires, sur concours, mais dans le cadre d'un statut de contractuels de droit privé, par la voie d'un jury national (les jeunes doivent être volontaires, justifier de 18 mois d'ancienneté comme emplois-jeunes et avoir l'aval de leur hiérarchie). La question de la pérennisation des activités n'est pas évoquée, puisque l'objectif est d'intégrer les jeunes sur les fonctions existantes. Un projet de (re)création d'une fonction d'agent d'accueil est toutefois à l'étude : ce métier existait avant de tomber en sommeil. Le succès rencontré par les agents de contacts dans les bureaux situés en zone urbaine sensible a confirmé l'existence d'un besoin et conduit l'entreprise à s'interroger sur la pertinence d'y répondre de manière durable dans le cadre du métier d'agent d'accueil. L'intégration des emplois-jeunes à La Poste devrait donc se poursuivre, au cours des prochaines années, non pas dans le cadre d'activités nouvelles pérennisées, mais au sein des métiers existants, voire d'anciens métiers réhabilités.

Une collectivité territoriale de l'Est de la France (une commune de plus de 100 000 habitants) a choisi de recruter des emplois-jeunes en nombre limité, de manière à pouvoir gérer qualitativement le dispositif et prendre en compte dès le départ la contrainte de pérennisation des activités. Sur les 50 emplois-jeunes recrutés depuis le lancement du programme, 20 ont été affectés à des missions sociales, comme agents de proximité dans les quartiers, les autres étant position-

« L'enjeu consiste donc pour les associations à trouver des modes de financement qui prennent le relais de l'aide publique. »

nés sur des activités expérimentales, notamment dans le domaine de l'environnement (écoguides, écogardes). La politique de la municipalité repose sur une double orientation : d'une part faire des emplois-jeunes des sas vers l'emploi territorial ; d'autre part ne pas recourir aux emplois-jeunes pour pallier les carences d'agents statutaires en période de réduction d'effectifs, mais affecter au contraire les

emplois-jeunes à des activités nouvelles répondant à des besoins identifiés. La pérennisation des activités suppose d'absorber, à échéance de cinq ans, la charge économique correspondant aux activités nouvelles, ce qui est considéré comme réalisable à condition de maintenir l'effort de « productivité » engagé par ailleurs dans le cadre des métiers traditionnels de la fonction publique territoriale. La titularisation des jeunes est envisagée, soit dans le cadre du renouvellement des effectifs (7 jeunes ont d'ores et déjà été intégrés sur des emplois statutaires à la faveur de vacances de postes), soit grâce à des créations de postes, mais dans les deux cas la municipalité, comme l'ensemble des collectivités locales, se trouve confrontées aux rigidités du statut de la fonction publique territoriale qui permet de créer de nouvelles fonctions se rattachant à des filières professionnelles existantes, mais pas de nouveaux métiers à proprement parler.

La professionnalisation, condition de la pérennisation

Ce schéma domine pour l'essentiel dans les secteurs où se concentre l'offre associative, pour partie fédérée au sein de grands réseaux nationaux, souvent ados-

sés aux collectivités territoriales. Ces structures associatives, au cours des cinq années du programme « Nouveaux services, nouveaux emplois », se trouvent dans la situation d'être employeurs sans être payeurs, puisque l'État finance la quasi-intégralité du coût des emplois, mais avec la perspective à cinq ans de devenir employeurs-payeurs. L'enjeu consiste donc pour elles, d'ici à la fin du programme, à trouver des modes de financement qui prennent le relais de l'aide publique, à travers des mécanismes de financement privés ou mixtes.

Un récent rapport d'évaluation de la mise en œuvre du programme « Nouveaux services, nouveaux emplois » dans le secteur de l'environnement (Roch, 2000) illustre cette problématique complexe. Sur les 17 000 jeunes recrutés dans le cadre de conventions « environnement » à la fin 1999, 26,7 % l'ont été par des associations (contre 53,2 % par des collectivités publiques). Alors que les collectivités locales ont concentré les embauches sur l'animation de la collecte sélective des déchets, en conformité avec leurs attributions dans le domaine de l'environnement, les structures associatives (associations d'éducation à l'environnement ou associations de défense de l'environnement) ont privilégié les emplois d'animation et de médiation (animateur nature, animateur environnement, médiateur de l'environnement) mais aussi d'entretien (agent d'entretien des espaces naturels, agent de prévention et d'environnement). Dans les domaines où se concentre l'offre associative (animation, environnement et nature), « le programme Nouveaux services, nouveaux emplois a aidé les structures déjà présentes sur le secteur à professionnaliser et à développer une activité qu'elles pratiquaient déjà depuis longtemps [...]. Plutôt que de nouvelles activités ou de nouveaux métiers, il s'agit d'activités encore peu développées, et de métiers encore peu connus ou peu structurés ». S'agissant des perspectives de pérennisation des activités, le problème posé au secteur associatif, dans le secteur de l'environnement comme dans d'autres secteurs, consiste soit à organiser « le passage d'une activité de type non marchand à une activité marchande », ce qui pose notamment le problème de la fiscalité associative, soit à « développer des partenariats locaux avec des structures tant publiques que privées », dans une logique de mixité des financements. Comme le souligne l'auteur du rapport, plusieurs possibilités s'offrent aux associations à l'issue du programme : poursuivre l'activité avec le même jeune – ou avec un jeune différent, étant entendu que tous les jeunes

n'ont pas pour objectif de rester dans la structure –, ou encore confier l'activité à une autre structure. Surtout, « *les perspectives de pérennisation sont parfois trop aléatoires pour que les jeunes imaginent pouvoir rester dans la structure [...]. Ils se donnent donc pour objectif de bénéficier de la première expérience et de s'en servir comme tremplin pour trouver une meilleure situation d'emploi... au risque de provoquer un turn-over sur le poste, préjudiciable au service créé* », c'est-à-dire à la professionnalisation de l'activité, gage de sa pérennisation.

Au regard de la problématique générale du secteur associatif, et plus largement du secteur non marchand concurrentiel, la RATP constitue une exception. Il s'agit en effet d'une entreprise publique qui a pris le parti d'externaliser ses emplois-jeunes en confiant leur gestion à des structures associatives. Avec plusieurs entreprises du secteur public et privé⁸, la RATP a pris l'initiative de la création, en 1995, d'un club d'entreprises « Partenaires pour la ville ». Ces entreprises spécialisées notamment dans les transports en commun et le logement social se sont données comme objectif de mutualiser leurs moyens sur des territoires urbains sensibles, notamment en développant des structures prestataires de service assurant le recrutement, la formation et l'insertion de jeunes, en contrat emploi-ville à l'origine, en contrat emploi-jeune à partir de 1997. Ce club revendique aujourd'hui la création d'une trentaine de structures associatives locales et l'embauche d'un millier de jeunes en « emplois partagés de gestion urbaine », sous des dénominations variées : agents de prévention et de proximité, agents de prévention et d'environnement, agents de site, agents d'ambiance et de netteté, agents locaux de médiation et de sécurité (pour les emplois-jeunes labellisés par le ministère de l'Intérieur). Conformément à l'esprit de la loi de 1997 – et à la volonté de la RATP de ne pas intégrer les jeunes à l'issue du programme –, ces nouveaux services ont vocation à être pérennisés à terme, et avec eux les emplois ainsi créés. À cet égard, une étude réalisée par le Céreq, à la demande de la RATP, dans trois associations⁹, montre que les stratégies mises en œuvre diffèrent sensiblement d'une structure à l'autre. Deux d'entre elles se situent dans le cadre du schéma initial : identification de besoins non satisfaits sur un territoire donné, développement de services correspondants, professionnalisation des

jeunes, recherche de voies de solvabilisation des activités par les commanditaires, opérateurs publics ou privés, et/ou par les usagers. La troisième se cantonne par contre à une logique d'insertion, proposant aux jeunes des emplois transitoires, peu professionnalisants et sans perspectives de pérennisation.

Pérennisation des fonctions, rotation des jeunes

Avec 65 000 aides-éducateurs en poste à la fin 1999, le ministère de l'Éducation nationale représente plus du tiers des emplois-jeunes. Or, des différents organismes du secteur public engagés dans le cadre du programme « Nouveaux services, nouveaux emplois », ce ministère est, à notre connaissance, le seul à dissocier *a priori* la question de la pérennisation des fonctions et celle de l'intégration des jeunes. La question de la professionnalisation des activités et des jeunes qui les exercent se pose donc de manière tout à fait spécifique, dans la mesure où il a été précisé très tôt que, si une partie des postes d'aides-éducateurs avait vocation à être pérennisée, les jeunes eux-mêmes ne seraient ni intégrés, à l'exception limitée des cas de réussite aux concours externes, ni même susceptibles d'être reconduits dans leurs fonctions à l'issue des cinq années en emploi-jeune.

La question de la professionnalisation des activités renvoie pour l'essentiel à la manière dont les aides-éducateurs ont été accueillis dans les établissements, intégrés au sein des équipes pédagogiques et encadrés dans l'exercice de leurs activités nombreuses et diversifiées. L'étude réalisée par le Céreq, à la demande du ministère, montre en effet que l'intitulé générique d'aide-éducateur recouvre une multiplicité d'activités : assistance pédagogique, soutien scolaire, informatique, documentation, relations école-entreprises, surveillance/vie scolaire, animation, médiation, intégration sociale des élèves handicapés, aide sanitaire et sociale¹⁰. Dans leur majorité, les aides-éducateurs ont su faire preuve de compétences et de ressources de tous ordres pour faire face à leurs multiples fonctions, construire leur espace professionnel

⁸ Caisse des Dépôts, CGEA, SCIC, EDF, GDF, SNCF, La Poste, TRANSDEV, UNFOHLM, VIA GTI, UTP.

⁹ Voir C. Labruyère, J. Teissier, A. Savoyant (2000), « Encadrant de proximité et agent de prévention et d'information : deux emplois métiers développés dans le cadre du dispositif d'emplois partagés de gestion urbaine des associations Partenaires pour la Ville », Convention RATP/Céreq, février. Voir aussi le *Bref* n° 163 d'avril 2000 consacré à la présentation des résultats de cette étude.

¹⁰ Voir J.-P. Cadet, L. Diederichs-Diop, D. Fournié, C. Guitton (à paraître), « Professionnalisation et devenir des aides-éducateurs », Convention MENRT/Céreq.

et s'imposer progressivement au sein des établissements comme des acteurs à part entière du système éducatif.

La question de la professionnalisation des jeunes aides-éducateurs s'apparente quant à elle à une injonction paradoxale : ils doivent en effet exercer leurs activités avec professionnalisme, contribuant ce faisant à professionnaliser la fonction, tout en se professionnalisant eux-mêmes dans la perspective d'une insertion professionnelle en dehors de l'Éducation nationale. Or, pour le tiers des aides-éducateurs, dont le projet à l'entrée dans le dispositif consistait à intégrer à terme l'Éducation nationale, le cas échéant sur une fonction d'aide-éducateur pérennisée¹¹, la décision politique de pérenniser les fonctions mais pas leurs titulaires implique de réorienter leur projet professionnel, et en toute hypothèse, de renoncer à fonder ce projet sur l'activité qu'ils exercent. Face à la montée de la demande de formation de la part des aides-éducateurs, liée à la nécessité de préparer leur reclassement, le ministère a mis en place, à partir de 1999, un important programme de formation et de professionnalisation. Les aides-éducateurs peuvent désormais bénéficier en cours d'emploi d'un « parcours personnalisé de professionnalisation » alliant aide à la définition d'un projet professionnel (validé par les autorités académiques) et formation continue dans une logique de mobilité externe¹². Parallèlement, le ministère a engagé des discussions qui ont abouti à la signature d'un certain nombre d'accords avec des entreprises du secteur privé portant sur le recrutement de contingents d'aides-éducateurs. La multiplication récente de ce type d'accords tend à confirmer que le programme « emplois-jeunes » joue comme un filtre sur le marché du travail en période de reprise économique, en permettant de lever la suspicion des employeurs à l'égard des jeunes débutants diplômés.

* *

*

La question de la professionnalisation des emplois et des jeunes se pose très différemment d'un secteur à l'autre. Seule l'évaluation du programme permettra d'apporter des éléments de réponses aux différentes questions évoquées. Une clé d'évolution de la mise en œuvre du programme, et de son évaluation, réside dans le renoncement à la distinction problématique entre professionnalisation des emplois et professionnalisation des jeunes, au profit d'une approche intégrée des processus de professionnalisation, articulant plusieurs niveaux : premièrement, l'analyse de la valeur sociale ajoutée des nouveaux services, que ce soit dans une perspective de solvabilisation par le marché ou de financement public ; deuxièmement, la formalisation des emplois-métiers en émergence selon une méthode d'analyse du travail (la méthode ETED par exemple) qui permette de passer du « prévisionnel-prescrit » (une nomenclature d'intitulés de fonctions déterminée *ex ante* par les responsables du programme dans tel organisme ou secteur) au « réel », c'est-à-dire à la connaissance des activités effectivement exercées par les jeunes ; troisièmement, une démarche d'ingénierie de formation adaptée aux jeunes en situation de construction de leur propre emploi (pédagogie inductive, par exemple) ; quatrièmement, une procédure de validation permettant aux jeunes, en situation de mobilité externe, de transformer les compétences acquises dans le cadre du programme, en qualifications transférables sur le marché du travail. C'est à cette quadruple condition que le risque d'écart ou de contradiction entre professionnalisation des activités et professionnalisation des jeunes pourra être réduit, rendant ainsi justice au choix des pouvoirs publics de concilier, dans le cadre d'un même programme, la justification économique (la création d'activités) et la justification sociale (l'emploi des jeunes) de l'intervention de l'État sur le marché du travail. ■

¹¹ Ce chiffre est tiré de l'exploitation d'une enquête téléphonique réalisée par le Céreq en octobre 1999 auprès d'un panel de 3 000 aides-éducateurs représentatifs au plan national.

¹² Circulaire N° 99-156 du 8 octobre 1999 relative à la formation et à la professionnalisation des aides éducateurs recrutés par les EPLE, BO n° 36 du 14 octobre 1999.

Bibliographie

- Causse L., Fournier C., Labruyère C. (1997), *Le développement des emplois familiaux : effets sur les métiers de l'aide à domicile*, Marseille, Céreq, coll. « Documents », n° 121.
- Daniel C. (1998), *Les politiques de l'emploi : une révolution silencieuse*, Droit social n° 1.
- Direction de l'animation, de la recherche, des études et de la statistique (Dares) (1999), *Le programme « Nouveaux services, nouveaux emplois »*, ronéoté.
- Guergoat J.-C., Marchand O., Seibel C. (1999), « L'évolution des marchés du travail européens dans les années 1990 », *Premières informations et premières synthèses*, Dares, n° 29.
- Elbaum M. et Marchand O. (1993), « Emploi et chômage des jeunes dans les pays industrialisés : la spécificité française », *Premières Informations et Premières Synthèses*, Dares, n° 34.
- Ernst B. (1996), « Marché du travail et cycle conjoncture », *Données sociales*, INSEE.
- Forgeot G. et Gautié J. (1996), « Chômage des jeunes et relation formation-emploi », *La Lettre du Centre d'Études de l'Emploi*, n° 43.
- Freyssinet J. (1996), « Les jeunes face à l'emploi : l'apport de l'économie du travail », *Cahier Travail et Emploi*, dossier « Les jeunes et l'emploi : recherches pluridisciplinaires », La Documentation française.
- Gautié J. (1994) « Le chômage des jeunes en France : problème de formation ou phénomène de file d'attente », *Futuribles*, n° 186.
- Guergoat J.-C., Marchand O., Seibel C. (1999), « L'évolution des marchés du travail européens dans les années 1990 », *Premières Informations et Premières Synthèses*, Dares, n° 29/1
- Haut-Comité Éducation-Économie (1996), *Professionaliser les formations : choix ou nécessité ?* Paris, Collection des rapports officiels, La Documentation française.
- Holcblat N. et al. (1999), « L'emploi et le chômage en 1998 », *Premières Informations et Premières Synthèses*, Dares, n° 33/1
- INSEE (1997), « Emploi et chômage en mars 1997 », *INSEE Première*, n° 530.
- Lichtenberger Y. (1993), « L'emploi des jeunes », *Revue Esprit*.
- Marchand O. (1999), « Population active, emploi et chômage au cours des années quatre-vingt-dix », *Données sociales*, dossier « La société française », INSEE, Paris.
- Martinelli D. et Vergnies J.-F. (1995), « L'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur se dégrade », *Bref*, n° 107.
- Martinelli D. et Vergnies J.-F. (1999), « Diplômés de l'enseignement supérieur : la reprise de l'emploi ne profite pas à toutes les filières », *Bref*, n° 156.
- Minnie C. et Poulet P. (1997), *Synthèse des résultats du bilan Formation-Emploi*, ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie, ronéoté.
- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité (MES) (1999), *Rencontres nationales Nouveaux services, nouveaux emplois : bilan, données chiffrées et initiatives*, décembre.
- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité (MES) (1997), *Nouveaux services, nouveaux emplois*, Dossier de presse, août.
- Pétrone J.-C. et Vergnies J.-F. (1998), *La place des jeunes sur le marché du travail*, Bilan Formation Emploi (Insee-DPD-Céreq).
- Poulet P. (1999), « Sorties du système éducatif et chômage des jeunes », *Données sociales*, dossier « La société française » Insee, Paris,
- Roch J. (2000), « Éléments d'évaluation du programme " Nouveaux services, nouveaux emplois " dans l'environnement », *IFEN*, ORME, mars.
- Rose J. (1998), *Les jeunes face à l'emploi*, Paris, Desclée de Brouwer.
- Simula P. (1999), *La dynamique des emplois dans la sécurité*, Paris, IHESI, coll. « Études et Recherches ».

Résumé

La professionnalisation, nouvelle catégorie de l'intervention publique L'exemple du programme « Nouveaux services, nouveaux emplois »

par Christophe Guitton

Le programme « Nouveaux services, Nouveaux emplois » a deux caractéristiques : un ciblage très large sur l'ensemble des 16-30 ans et le choix de lutter contre le chômage des jeunes par la création d'activités. Cette double orientation correspond à une volonté des pouvoirs publics d'agir sur le niveau du chômage des jeunes, plus que sur sa structure. Dans cette logique, des créations d'emplois massives devraient débloquer la file d'attente du chômage des jeunes, tout en leur offrant une expérience professionnelle longue. La priorité accordée à la création d'activités et à leur pérennisation transpose, au sein de la politique jeunes, la notion de « professionnalisation », issue de la politique de développement des services de proximité. Il en résulte une distinction problématique entre professionnalisation des emplois et professionnalisation des jeunes. Les présupposés du programme sont mis en perspective et explicités, mais aussi discutés au vu de son bilan à mi-parcours.