

Bref

CENTRE D'ETUDES ET DE RECHERCHES SUR LES QUALIFICATIONS

LES EMPLOIS-JEUNES DANS LES COLLECTIVITÉS LOCALES Une dynamique d'innovation à l'avenir incertain

Dans les collectivités locales, la mise en place du programme « Nouveaux services, Emplois jeunes » a fait naître une véritable dynamique d'innovation. De nouvelles activités ont émergé dans les différents champs couverts par la Fonction publique territoriale, tels que l'environnement, la solidarité ou la culture. Des procédures originales d'identification des besoins, de recrutement et d'accompagnement des jeunes ont appuyé la mise en œuvre de ces nouvelles activités. Mais après trois ou quatre années d'expérience, cette dynamique bute sur deux enjeux de plus en plus contraignants au fur et à mesure que les échéances se précisent : le devenir des activités et surtout celui des jeunes qui les exercent, toujours incertain malgré des démarches amorcées ici ou là. Les récentes mesures gouvernementales sur le programme « Nouveaux services, Emplois jeunes » devraient toutefois relancer la dynamique d'innovation.

Avec près de 50 000 personnes recrutées dans le cadre du programme « Nouveaux services, Emplois jeunes » (cf. encadré page 3), les collectivités locales figurent parmi les premiers employeurs impliqués dans ce dispositif mis en place à partir de fin 1997. Les communes se taillent la part du lion, avec plus de 70 % des effectifs en Emplois-jeunes dans les collectivités locales, suivies par les établissements publics intercommunaux (14 %) et les conseils généraux (8 %). Cette franche adhésion au programme traduit les enjeux spécifiques qu'il revêt pour ces structures. Les collectivités locales considèrent le dispositif Emplois-jeunes comme un moyen de préparer les départs en retraite massifs attendus d'ici 2006 dans la Fonction publique territoriale. De plus, contrairement aux ministères de l'Éducation nationale et de l'Intérieur, elles voient dans les nouvelles activités générées par le dispositif « Nouveaux services, Emplois jeunes » de réelles possibilités de créer des métiers à part entière, tout en aidant des jeunes à débiter leur parcours professionnel. À l'opposé d'autres institutions publiques comme la RATP, elles ont fait le choix de gérer directement un nombre significatif d'Emplois-jeunes, sans se priver en parallèle d'en subventionner dans des associations implantées sur leur territoire. Extrêmement diverses, aussi bien du point de vue de leur taille que du contexte dans lequel elles s'inscrivent, elles mettent en œuvre et gèrent ces emplois jeunes de façon très variée.

Au regard de l'expérience de cinq collectivités locales, très tôt engagées dans le dispositif (cf. encadré page 4), il appa-

raît que le programme « Nouveaux services, Emplois jeunes » a permis dans certaines d'entre elles d'engager une véritable dynamique d'innovation, appuyée par un ensemble de démarches et de procédures relativement inédites dans la Fonction publique territoriale. Après trois ou quatre ans d'existence, cette dynamique se trouve toutefois aujourd'hui confrontée à des enjeux décisifs : quel sera le devenir des activités créées et des jeunes recrutés pour les développer ? Malgré l'amorce de nouvelles démarches visant à pérenniser certaines de ces activités et à préparer les jeunes à sortir du dispositif, la question du devenir de ces salariés perturbe la dynamique d'innovation.

NOUVELLES ACTIVITÉS, NOUVELLES PROCÉDURES

Les services qui entrent dans le cadre du programme « Nouveaux services, Emplois jeunes » sont légion dans les collectivités locales, en raison de la diversité des secteurs d'activité qui relèvent de la compétence de ces collectivités : l'environnement (avec 25 % des effectifs en Emplois-jeunes), la solidarité (15 %), le logement et la vie des quartiers (11 %), la culture (10 %) ... La nature des postes correspondants et leurs intitulés sont innombrables. Par exemple, dans le domaine de l'environnement, on trouve des postes de « conseillers et animateurs de l'environnement » et d'« agents d'entretien des espaces naturels », qui requièrent des niveaux de qualification différents.

Certaines activités ont une portée très innovante, à l'instar de celles développées dans la culture ou les nouvelles tech-

nologies de l'information et de la communication. Dans ces domaines, le dispositif Emplois-jeunes a permis de créer des services qui n'étaient pas jusqu'ici assurés par la collectivité locale, comme l'animation culturelle des bibliothèques, ou des services visant des publics insolubles, telle l'initiation au multimédia proposée dans des maisons de quartier. D'autres activités, les plus nombreuses, contribuent à développer ou à améliorer des services publics existants. C'est par exemple le cas de toutes les activités de médiation sociale, traditionnellement négligées ou mises au second plan par les personnels statutaires, et jugées aujourd'hui prioritaires.

Ces innovations ont transformé les structures et les emplois déjà existants. Si au moment de la définition des nouvelles activités, l'accent a souvent été mis sur les risques de substitution par rapport aux agents en place, la plupart d'entre elles sont surtout porteuses de changements pour l'ensemble de l'organisation du travail. C'est par exemple le cas des « correspondants sportifs des quartiers » dans un service des sports d'une municipalité. Leur principale fonction est de créer et d'animer des activités sportives au profit de jeunes habitués à faire du sport, mais de manière inorganisée. Ce faisant, les correspondants sportifs contribuent à orienter les activités sportives vers des missions à caractère socio-éducatif qui s'inscrivent pleinement dans le projet global du service municipal des sports. L'activité créée au sein du dispositif Emplois-jeunes favorise là explicitement la modernisation du service public.

Les nouvelles activités créées dans le cadre du programme « Nouveaux services, Emplois jeunes » ont également fait émerger des procédures innovantes permettant de mettre en place et développer ces nouvelles activités. Tel est le cas par exemple des démarches fondées sur une logique de projet, plutôt rares dans la Fonction publique territoriale. Ainsi, au-delà des procédures classiques de consultation des services, des pratiques privilégiant l'écoute et la participation des chefs de service, et parfois des personnels de terrain, ont été formalisées et mises en œuvre dans le cadre du dispositif Emplois-jeunes. Ces pratiques ont permis d'explorer de nouvelles activités répondant à des besoins identifiés dans les services le plus souvent avant la création même du dispositif. Expérimentée au préalable dans le cadre de l'aménagement des rythmes scolaires, la fonction de « coordinateur des activités périscolaires » a ainsi pu passer au stade opérationnel.

Le programme « Nouveaux services, Emplois jeunes » attribue aux jeunes un rôle prépondérant dans la dynamique d'innovation. Dans cette perspective, certaines collectivités locales ont aussi mis en place des pratiques originales de recrutement et d'intégration. Elles ont embauché les jeunes avant tout sur la base de leur motivation pour un projet donné, et non exclusivement en fonction de leur niveau scolaire. Pour lancer l'activité d'« initiateur au multimédia », des maisons de quartier d'une municipalité ont par exemple recruté des jeunes peu diplômés, mais très motivés par les nouvelles technologies et connaissant bien le public visé, issu de quartiers défavorisés.

Autre pratique qui s'est avérée déterminante pour la dynamique d'innovation : le recours à des tuteurs, pour

accompagner les jeunes et les aider à s'intégrer dans les services. Ces tuteurs ont favorisé les rencontres des jeunes avec les personnels en place, souvent méfiants à l'égard du dispositif Emplois-jeunes. Dans un contexte forcément imprévisible, ils ont su aussi faire percevoir aux jeunes ce qui était attendu d'eux, et intervenir en leur faveur pour qu'ils disposent du matériel et des conditions d'exercice nécessaires à leur fonction. Sur la durée, les tuteurs ont eu un rôle appréciable dans le suivi des activités, pour lequel ils ont souvent été assistés par leur encadrement ou par les personnes chargées de gérer le dispositif Emplois-jeunes sur l'ensemble de la collectivité. Cette démarche de suivi a permis de constater les changements apportés aux activités par les jeunes et de réactualiser le cas échéant leur profil de poste. Elle a également permis un premier repérage des activités n'ayant pas trouvé leur place parmi les emplois existants, ou n'ayant pas reçu un écho favorable de la part des usagers, à partir duquel il a été possible d'effectuer des ajustements grâce à des réorganisations du travail ou des actions de formation.

ÉVALUER POUR PÉRENNISER

Aujourd'hui, la dynamique d'innovation engagée dans les collectivités locales avec le programme « Nouveaux services, Emplois jeunes » se heurte de plein fouet aux enjeux liés à la « professionnalisation », à savoir : comment pérenniser de nouvelles activités, et comment préparer le devenir professionnel des jeunes ? Ces questions sont de plus en plus sensibles au fur et à mesure qu'approche le terme de la période durant laquelle chaque emplois-jeunes est subventionné par l'État (cf. encadré ci-contre).

Dans les collectivités les plus attentives à ces enjeux, des procédures de « professionnalisation », souvent originales, sont d'ores et déjà mises en place. Il s'agit en premier lieu de démarches qui visent à évaluer le plus objectivement possible l'intérêt ou non de pérenniser les activités créées dans le cadre du dispositif. Elles poursuivent logiquement les démarches de suivi entamées par les tuteurs, mais sont réalisées en général par des personnes externes aux services – chargés de mission des collectivités ou consultants –, considérées comme plus neutres car ayant plus de recul par rapport aux intérêts spécifiques des différents services.

Ces évaluations consistent à élaborer, d'une manière commune sur l'ensemble d'une même collectivité, des bilans propres à chacune des activités créées. Elles sont réalisées auprès de la hiérarchie des services, des tuteurs, des jeunes, des personnels statutaires et, dans certains cas, des usagers. Elles portent sur des dimensions aussi essentielles pour la professionnalisation des activités que la qualité des services rendus, leur « valeur ajoutée » et les transformations induites sur les structures. Dans une ville, on a ainsi pu constater que l'activité d'« initiation au multimédia » s'était effectivement professionnalisée, en répondant à une demande avérée d'usagers avec des compétences spécifiques. En revanche, on s'est aperçu que l'activité d'« animation et de prévention au sein des équipements sportifs » ne parvenait pas à trouver sa place par rapport à la fonction traditionnelle de gardiennage. Dans ce cas, les jeunes ne s'étaient pas imposés auprès des gardiens en poste,

lesquels s'étaient sentis dépossédés des tâches d'animation et de prévention, implicites dans le cadre de leur métier mais très appréciées. Ces évaluations permettent donc de juger de l'utilité des activités créées. Le tout récent plan gouvernemental sur l'avenir du programme « Nouveaux services, Emplois jeunes » prévoit d'ailleurs de les généraliser, sous forme de « bilans-diagnostic », à l'ensemble des collectivités territoriales impliquées dans le programme (cf. encadré ci-dessous).

In fine, ces évaluations préparent les décisions des élus quant aux différentes options de pérennisation pour chaque activité créée : faut-il pérenniser ou non ? Si oui, faut-il le faire en interne ou en externe ? Si c'est en externe, faut-il favoriser la création de nouvelles associations ou entreprises, ou envisager des systèmes de mutualisation des emplois avec différents partenaires ? Si c'est en interne, faut-il créer de nouveaux métiers avec ouverture de postes, ou incorporer la nouvelle activité aux emplois publics existants ? De telles décisions politiques restent étroitement subordonnées aux mesures qui seront prises, dans le cadre du plan sur l'avenir du programme « Nouveaux services, Emplois jeunes », pour reconnaître les nouveaux emplois dans les grilles de la Fonction publique territoriale.

Les démarches d'évaluation des nouvelles activités se heurtent toutefois à la question sensible du devenir professionnel des jeunes qui les exercent. Commencées tardivement, quand elles existent, ces démarches sont en effet encore loin de permettre de lever toutes les incertitudes quant au devenir des jeunes. Or, le débat au sein des collectivités locales s'est très tôt déplacé vers la question

de la « pérennisation » des jeunes, posée par les jeunes eux-mêmes, mais aussi par les syndicats, les personnels titulaires et les élus. Cette pression contrarie le processus d'innovation car elle prend le pas sur la question de la consolidation des activités et risque de ne pas permettre aux collectivités locales de capitaliser tous les efforts qu'elles ont déployé pour créer ces activités. Dans certains services, elle est parfois si forte que des décisions hâtives d'intégration à la Fonction publique sont prises, avant même de disposer des résultats des évaluations sur l'ensemble de la collectivité, créant ainsi des précédents qu'il sera ensuite délicat de ne pas étendre. Plus généralement, le problème reste de savoir si les salariés en Emplois-jeunes sont prêts à accepter des évaluations qui pourraient conduire à ne pas pérenniser leur activité et par-là même déboucher sur des perspectives d'insertion qu'ils pourraient percevoir comme moins favorables.

FORMER POUR PRÉPARER L'AVENIR PROFESSIONNEL

La préparation de l'avenir professionnel des jeunes est donc au cœur des réflexions des collectivités locales impliquées dans le dispositif Emplois-jeunes. En règle générale, elles instaurent d'ailleurs des procédures d'aide à l'élaboration de projets professionnels. Prises en charge par des chargés de mission spécialisés ou des consultants, ces procédures se déroulent normalement en amont des formations devant permettre aux jeunes de préparer leur devenir professionnel. Mais ces formations doivent aussi, en principe, dépendre de l'évaluation des activités créées et des décisions politiques qui en résultent. Ainsi, dans la perspective où l'activité est

L'AVENIR DU PROGRAMME « NOUVEAUX SERVICES, EMPLOIS JEUNES » DANS LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Le programme « Nouveaux services, Emplois jeunes » a été créé en octobre 1997. Il permet aux administrations, aux établissements publics ou chargés de la gestion d'un service public, aux collectivités territoriales, aux organismes privés à but non lucratif et à la Police nationale de créer des « emplois-jeunes », accessibles principalement aux jeunes de moins de 26 ans en recherche d'emploi. Ces emplois sont subventionnés pendant cinq ans par l'État à hauteur de 80 % du SMIC. Ils doivent « promouvoir le développement d'activités [...] répondant à des besoins émergents ou non satisfaits et présentant un caractère d'utilité sociale ». Le programme « Nouveaux services, Emplois jeunes » a ainsi permis de créer 272 000 emplois et l'embauche de 312 000 jeunes.

Le 6 juin dernier, Mme Élisabeth Guigou, ministre de l'Emploi et de la Solidarité, présentait le plan du gouvernement sur l'avenir du programme. Ce plan vise à permettre à chaque jeune de « sortir du programme avec un avenir professionnel construit : soit dans le cadre de l'emploi qu'il occupe ou en dehors, soit par une formation adaptée », et d'autre part aux nouveaux services de « se poursuivre au-delà des cinq années d'aide de l'État ».

Il prévoit plusieurs mesures spécifiques aux collectivités locales :

- des bilans-diagnostic, afin d'évaluer l'utilité des activités créées dans le cadre du programme et pouvoir décider de leur maintien à travers la création d'emplois, mais aussi préparer les jeunes salariés du programme à leur évolution professionnelle ;
- l'accès renforcé à la formation pour les jeunes salariés, avec un soutien à l'élaboration d'un plan de formation territorialisé ;
- la création en 2002 de concours de « troisième voie », destinés en priorité aux jeunes salariés du programme et tenant compte de l'expérience qu'ils ont acquise ;
- la possibilité de recruter directement les jeunes occupant des emplois « de premier niveau de qualification » ;
- la création de nouvelles spécialités au sein des cadres d'emploi existants, voire de nouveaux cadres d'emploi, au sein de la Fonction publique territoriale ;
- une aide financière aux collectivités relevant de la « politique de la ville » ou situées en « zone rurale à revitaliser », pour maintenir certains services de qualité et d'utilité sociale.

• Un dossier de presse présentant l'ensemble des nouvelles mesures de soutien au programme « Nouveaux services, Emplois jeunes » est disponible sur le site internet du ministère de l'Emploi et la Solidarité, à l'adresse : www.nsej.travail.gouv.fr.

pérennisée sous la forme d'un nouveau métier, il convient de proposer aux jeunes qui veulent en faire leur projet des formations d'approfondissement à leur poste. Dans le cas contraire, il s'agit de leur proposer des formations, telles que des préparations aux concours ou des formations diplômantes, devant les aider à envisager une mobilité interne au sein de la Fonction publique territoriale, ou externe sur le marché du travail.

Dans la pratique, la formation est cependant gérée de façon souvent moins rigoureuse. Les décisions tardives quant à l'avenir des activités et les incertitudes qui pèsent sur le devenir des jeunes, conduisent les collectivités locales à privilégier les formations préparant à la sortie du dispositif, au détriment des formations au poste et donc des innovations de service. Prudentes, nombre de collectivités font avant tout du dispositif un tremplin vers l'emploi durable. Les jeunes eux-mêmes se défont des formations au poste. Ils réclament des formations leur permettant d'obtenir un diplôme et qui sont donc éloignées des activités, par définition nouvelles, qu'ils exercent dans le cadre du programme « Nouveaux services, Emplois jeunes ». Cette tendance, à la fois des jeunes et des collectivités locales, est renforcée par la quasi-absence à ce jour de reconnaissance des acquis professionnels – que ce soit pour accéder à la Fonction publique territoriale ou pour obtenir un diplôme. Or, elle crée un risque de disjonction entre professionnalisation des activités et professionnalisation des jeunes, à l'instar de ce que l'on a pu observer dans l'Éducation nationale pour les emplois d'aides éducateurs.

La dynamique d'innovation initiée dans les collectivités locales par le dispositif Emplois-jeunes se trouve ainsi de plus en plus perturbée par l'incertitude qui pèsent sur le devenir professionnel des salariés qu'il a permis de recruter. Après trois ou quatre années d'expérience dans le dispositif, le moment est donc venu pour les collectivités locales de dé-

terminer avec précision ce qu'elles comptent faire en termes de pérennisation des activités, et par conséquent en termes de professionnalisation des jeunes qui les exercent. L'innovation ne peut s'arrêter à l'expérimentation de nouveaux services, aussi pertinents soient-ils, mais doit se prolonger jusqu'aux procédures et aux verdicts qui déterminent leur avenir. À trop tarder pour opérer ce prolongement, il ne faudrait pas que l'enjeu crucial du devenir des jeunes aboutisse à brader la dynamique d'innovation. En prévoyant des mesures destinées à reconnaître de nouvelles spécialités, sinon de nouveaux métiers, au sein de la Fonction publique territoriale, mais aussi des mesures spécifiques de formation et d'accès aux concours, le tout récent plan du gouvernement en faveur des Emplois-jeunes (cf. encadré page 3) devrait cependant relancer cette dynamique.

Jean-Paul Cadet (Céreq).

POUR EN SAVOIR PLUS...

- *La Lettre Nouveaux services*, n° 16-17, ministère de l'Emploi et de la Solidarité, 2000.
- *Aide éducateur : quel devenir pour la fonction, quel devenir pour les jeunes*, J.-P. Cadet, L. Diederichs-Diop, D. Fournié et Ch. Guitton, *Documents*, n° 151, série « Évaluation », Céreq, septembre 2000.
- *Emplois-jeunes : le pari de la mutualisation. L'exemple des agents de proximité et d'information sur l'espace public*, Ch. Labruyère, J. Tessier, A. Savoyant et N. Mandon, *Documents*, n° 152, série « Observatoire », Céreq, octobre 2000.
- « Emplois-jeunes. La professionnalisation en débat », Ch. Guitton, *Bref*, n° 158, Céreq, novembre 1999.
- « *Les emplois-jeunes dans les collectivités territoriales* », rapport de la Direction de l'emploi et des carrières territoriales et de la Direction du développement des compétences territoriales, Centre national de la Fonction publique territoriale, janvier 2001.

LA GESTION DES EMPLOIS-JEUNES DANS CINQ COLLECTIVITÉS LOCALES

Sous la responsabilité de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité (DARES), le Céreq a coordonné, de 1999 à 2001, une évaluation sur la gestion des emplois-jeunes créés à l'interne ou impulsés dans le secteur associatif par les collectivités locales. Cette évaluation a porté sur cinq sites : une commune de près de 40 000 habitants et deux communes de plus de 100 000 habitants, qui ont créé chacune entre 50 et 100 postes emplois-jeunes, une communauté urbaine (185 postes créés) et un conseil général (140 postes). Ces sites ont la particularité de s'être impliqués très tôt dans le dispositif Emplois-jeunes, en signant avec l'État un contrat d'objectifs dès octobre 1997.

Le Céreq a été chargé de faire la synthèse de monographies réalisées dans chacun des sites par des personnes qui évoluent dans les collectivités locales concernées ou par des organismes externes : un cabinet-conseil, un laboratoire universitaire et un observatoire de l'emploi. Ces monographies se sont appuyées sur des entretiens menés auprès de chefs de service, de responsables d'association, d'élus, de tuteurs et de jeunes recrutés dans le cadre du dispositif. Elles décrivent l'émergence des nouvelles activités, le recrutement et l'intégration des jeunes, la professionnalisation et les pistes de pérennisation envisagées.

La synthèse de ces monographies sera publiée prochainement par le Céreq.

ISSN
0758 1858

Céreq

Reproduction autorisée à condition expresse de mentionner la source.
Dépôt légal n° 49-459.

Administration : Céreq, 10, place de la Joliette, BP 21321, 13567 Marseille cedex 02.
Tél. 04 91 13 28 28. Fax : 04 91 13 28 80.
<http://www.cereq.fr>

Direction de la publication : Hugues Bertrand. Rédaction : Isabelle Bonal.
Commission paritaire n° 1063 ADEP.