

Bref

CENTRE D'ETUDES ET DE RECHERCHES SUR LES QUALIFICATIONS

EMPLOIS-JEUNES

La professionnalisation en débat

Traditionnellement centrée sur les jeunes non qualifiés ou victimes du chômage de longue durée, la politique de l'emploi se réoriente partiellement depuis quelques années vers l'accès à l'emploi et à l'expérience professionnelle des jeunes dans leur ensemble, diplômés et non diplômés. Cette évolution se traduit par l'apparition d'une nouvelle forme d'intervention publique, la « professionnalisation », qui est au cœur du programme « Nouveaux services, Emplois jeunes » mis en œuvre en 1997. Ce programme a un double objectif : répondre au chômage des jeunes et développer des activités nouvelles correspondant à des besoins émergents ou non satisfaits. Ce faisant, il introduit une distinction problématique entre professionnalisation des jeunes et professionnalisation des activités, ce qui n'est pas sans conséquences sur la question de la pérennisation des « emplois-jeunes » créés dans ce cadre.

La professionnalisation est une notion sociologique apparue au cours des années 1930 pour désigner les processus de constitution des métiers et des professions. 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. Dans les années 1990, l'expression est utilisée dans le cadre de la politique de l'emploi, à propos des emplois familiaux, avec la professionnalisation de l'offre de services. Elle est aujourd'hui reprise dans le cadre du programme « Nouveaux services, Emplois jeunes » (NS-EJ) sur la base d'une distinction entre professionnalisation des jeunes et professionnalisation des activités (cf. encadré ci-contre). La notion de professionnalisation apparaît polysémique, mais elle traduit la recherche par les pouvoirs publics d'un mode de relation entre formation et emploi qui articule l'expérience professionnelle à la formation, les compétences acquises en situation de travail aux qualifications ou aux diplômes obtenus dans le cadre de la formation initiale. À cet égard, les emplois-jeunes peuvent être considérés comme un dispositif original visant à offrir à des jeunes demandeurs d'emploi, diplômés ou non, une expérience professionnelle dans le cadre d'un emploi « nouveau » c'est-à-dire que les jeunes eux-mêmes doivent contribuer à définir, construire et « professionnaliser ». En associant création d'activité et professionnalisation, les « emplois-jeunes » introduisent une rupture par rapport aux orientations traditionnelles de la politique de l'emploi des jeunes, rupture qui marque une inflexion dans la façon dont les pouvoirs publics perçoivent les déterminants du chô-

mage des jeunes. Ce faisant, le programme NS-EJ repose sur des postulats qui conduisent à une formulation problématique de la question de la professionnalisation, en raison même de la distinction qu'il opère entre professionnalisation des emplois et professionnalisation des jeunes.

LE PROGRAMME

« NOUVEAUX SERVICES, EMPLOIS JEUNES »

Le programme « Nouveaux services, Emplois jeunes » a été institué par la loi n° 97-940 du 16 octobre 1997 relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes.

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, dits « emplois-jeunes », qui pendant cinq ans sont subventionnés par l'État à hauteur de 80 % du SMIC.

Pour bénéficier de cette aide pluriannuelle, les emplois ainsi créés doivent « promouvoir le développement d'activités [...] répondant à des besoins émergents ou non satisfaits et présentant un caractère d'utilité sociale » et être pourvus par des contrats de travail de droit privé (excepté pour la Police nationale), à temps plein, d'une durée de cinq ans ou de durée indéterminée.

Ils sont ouverts aux jeunes de moins de 26 ans en recherche d'emploi, mais également aux jeunes de 26 à 30 ans sans emploi, non indemnisables par l'UNEDIC ou reconnus handicapés.

CHÔMAGE DES JEUNES, UN CHÔMAGE DE FILE D'ATTENTE

Au cours de la première moitié des années 1990, les pouvoirs publics ont progressivement admis que le chômage des jeunes n'est pas seulement un problème de formation mais qu'il résulte 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 globale d'emploi. La sensibilité particulière des jeunes au chômage de file d'attente tient à la fois au mode de construction de la relation formation-emploi et au fonctionnement du marché du travail qui fait peu de place aux nouveaux arrivants. Cette situation traduit moins un ostracisme anti-jeunes de la part des entreprises qu'une méfiance généralisée à l'égard des candidats dépourvus d'expérience professionnelle. Les pouvoirs publics se trouvent ainsi confrontés à un double problème : favoriser en priorité l'insertion professionnelle des jeunes sans qualification, dans un contexte marqué par l'allongement et la complexification des processus de transition professionnelle ; favoriser l'accès au premier emploi ou à la première expérience professionnelle des jeunes débutants dans leur ensemble, diplômés et non diplômés.

Or, pour ce faire, les politiques publiques jouent pour l'essentiel sur deux registres qui éprouvent leurs limites au milieu des années 1990. Les politiques de formation, en agissant sur la qualification donc sur l'employabilité des jeunes, contribuent à améliorer leur situation dans la file d'attente. Mais si cette approche permet d'agir sur la structure du chômage, elle ne peut agir sur son niveau. D'autre part, les politiques d'insertion professionnelle, qui favorisent l'accès à l'emploi des publics prioritaires pour lutter contre la sélectivité du marché du travail, trouvent leur limite avec la montée du chômage des jeunes diplômés au cours de la première moitié des années 1990. Le problème n'est plus alors seulement d'agir sur la structure du chômage des jeunes, au bénéfice des plus en difficulté, mais également de faciliter l'accès des jeunes diplômés à l'emploi pour débloquer la file d'attente du chômage et limiter les phénomènes de déclassement en cascade.

VERS DES POLITIQUES DE L'EMPLOI GÉNÉRALES

On ne peut saisir la spécificité, et l'ambivalence, du programme NS-EJ sans le resituer dans le contexte plus large de la réorientation de la politique de l'emploi à partir de 1992. Cette réorientation marque le passage de politiques spécifiques et ciblées sur des publics prioritaires à des politiques plus générales assises sur des mécanismes de création d'emploi. Elle repose sur un constat simple : le redémarrage de la croissance conditionne la relance de l'emploi, étant entendu qu'en période de reprise les entreprises embauchent de préférence des jeunes. L'objectif que se fixe l'État est double : soutenir l'activité pour « booster » la croissance, et « enrichir le contenu en emploi de la croissance » pour amplifier le processus spontané de création d'emploi. Sur ce second point, l'enjeu consiste à abaisser le seuil de croissance à partir duquel l'économie crée des emplois, par une action conjointe sur le coût et sur la du-

rée du travail : allègement structurel du coût du travail au voisinage du SMIC, incitation au passage à temps partiel, aménagement et réduction du temps de travail, développement des emplois familiaux et des services aux particuliers.

S'agissant de ce dernier volet, la politique de développement des services de proximité conduite à partir de 1992 repose sur trois axes¹ : tout d'abord, la « solvabilisation de la demande » à travers des exonérations de charges sociales, des subventions ou des réductions d'impôts permettant à un plus grand nombre de particuliers d'employer un salarié à domicile ; ensuite, la « structuration de l'offre » par l'ouverture du champ des services à domicile aux entreprises du secteur marchand et par l'agrément des organismes de services aux particuliers (associations mandataires, associations prestataires et entreprises) ; enfin, « la professionnalisation », couramment invoquée face à la nécessité d'améliorer la qualité des services rendus, mais dont la mise en œuvre concrète passe par la seule obligation faite aux particuliers employeurs de cotiser pour la formation professionnelle de leurs salariés.

HYBRIDATION DU MODÈLE DE L'EMPLOI NON MARCHAND AIDÉ ET DU MODÈLE DES SERVICES AUX PARTICULIERS

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 et que le marché ne permet pas d'assurer, soit parce que la demande est collective (sécurité, environnement, culture...), soit parce qu'une partie des demandeurs n'est pas solvable (garde d'enfants, aide aux personnes âgées dépendantes, soutien éducatif...). L'objectif des pouvoirs publics, là encore classique, est de répondre simultanément aux besoins sociaux non satisfaits et à la question de l'emploi des jeunes. Ainsi formulée, l'orientation générale du programme NS-EJ se situe au croisement de deux logiques qui structurent historiquement la politique de l'emploi : l'une récente, datant du début des années 1990, avec la politique de développement des services aux particuliers ; l'autre plus ancienne puisqu'elle remonte à la création des travaux d'utilité collective en 1984 dans le secteur non marchand (établissements publics, collectivités locales, associations). Ce secteur constitue le cadre privilégié de la politique d'insertion professionnelle depuis vingt ans, car l'État a choisi d'en faire un secteur de « transition » pour les publics en difficulté, victimes de la sélectivité du marché du travail, mais également parce que, contrairement au secteur marchand, le niveau de l'emploi dans le secteur non marchand ne dépend pas de la conjoncture, la création d'emplois publics subventionnés étant plus active lorsque le chômage est plus élevé.

Avec le programme NS-EJ, les pouvoirs publics s'appuient encore sur le secteur non marchand tout en rompant avec la logique contre sélective du ciblage sur les jeunes sans qualification ou en difficulté. Ce choix a autorisé les pou-

1 - Cf. *Le développement des emplois familiaux. Effets sur les métiers de l'aide à domicile*, L. Causse, Ch. Fournier, C. Labruyère, Document n° 121, série « Observatoire », Céreq, février 1997.

voirs publics à afficher en 1997 un objectif extrêmement volontariste : la création de 350 000 emplois en trois ans. Mais il a également contraint à trouver une parade à l'objection économique, régulièrement formulée par le ministère de l'Économie à propos des contrats emplois solidarité, selon laquelle la création d'emplois publics subventionnés induit à moyen terme une perte de richesse nationale et une destruction d'emplois marchands en raison des prélèvements nécessaires à leur financement. C'est la raison pour laquelle la logique de développement des services aux particuliers a été transposée dans le cadre du programme NS-EJ, conformément au postulat selon lequel un investissement public limité dans le temps peut accélérer le processus de création d'activités durables à la frontière du service public et du marché. D'où l'intitulé initial du programme : « Nouveaux services, Nouveaux emplois », rebaptisé ensuite « Nouveaux services, Emplois jeunes » pour une meilleure visibilité de l'action gouvernementale.

PÉRENNISATION ET PROFESSIONNALISATION DES ACTIVITÉS

La question de la professionnalisation des activités nouvelles est indissociable de celle de leur financement à échéance des cinq années où elles sont subventionnées par l'État (cf. encadré page 1). À cet égard, la transposition du modèle de développement des services aux particuliers dans le cadre du programme NS-EJ est problématique dans la mesure où la comparaison fait apparaître des différences importantes. En effet, les perspectives varient du tout au tout selon le statut juridique et la position économique des organismes habilités à recruter des emplois-jeunes, lesquels appartiennent soit au secteur concurrentiel (parapublic et associatif), soit au secteur non concurrentiel (secteur public).

Dans le secteur non marchand concurrentiel, les pouvoirs publics postulent, à l'instar des services aux particuliers, 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 va révéler et amplifier. Dans cette perspective, la professionnalisation des activités et des jeunes qui les exercent devient un enjeu central au cours des cinq années du programme dans la mesure où elle constitue le gage de la qualité des services, donc de leur solvabilisation progressive, que ce soit par le marché ou par des financements mixtes. L'enjeu au sein du secteur concurrentiel pourrait se résumer par l'équation « *pérennisation = solvabilisation + professionnalisation* ». Mais cette équation risque de tourner à la quadrature du cercle dans la mesure où les textes qui régissent le programme NS-EJ posent un principe de non concurrence entre emplois-jeunes et emplois du secteur privé, pour limiter les risques de substitution d'emplois. La question de la pérennisation aboutit dès lors à un paradoxe : comment 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 pu-

blic. 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 NS-EJ 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 que le ministère a entrepris une réflexion d'ensemble, d'une part sur la formation, la professionnalisation et l'insertion future des emplois-jeunes recrutés en tant qu'aides éducateurs, d'autre part sur l'impact de leur arrivée dans les établissements scolaires sur l'organisation du travail et la mission d'enseignement de l'Éducation nationale. Dans les collectivités locales et certains établissements publics, 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 NS-EJ s'inscrit dans une perspective de modernisation du service 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 » DES JEUNES ?

Au regard des trois modes d'intervention traditionnels de la politique jeunes, « former » (avec les CFI, par exemple), « insérer par le travail » (avec les TUC, puis les CES), « qualifier dans l'emploi » (avec les contrats de qualification ou les contrats d'apprentissage), le programme NS-EJ institue une nouvelle logique : « professionnaliser dans l'emploi » c'est-à-dire 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.

Cette logique repose sur deux hypothèses complémentaires : en premier lieu, le processus de construction des activités nouvelles devrait être suffisamment rapide pour que les jeunes en emploi soient également les bénéficiaires à terme des nouvelles qualifications correspondantes ; en second lieu, l'expérience professionnelle acquise au sein d'organismes du secteur public et non marchand, devrait être reconnue par les entreprises du secteur privé... Le suivi de l'insertion professionnelle des sortants apportera des éléments de réponse à cette double question en forme de pari. À cet égard, une inconnue centrale tient à l'intitulé même du programme « Nouveaux services, Emplois jeunes ». En effet, dans la mesure où il s'agit d'activités nouvelles, les jeunes ne devraient que partiellement pouvoir s'appuyer sur leur formation antérieure pour les exercer. Autrement

dit, 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 de 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 sur le lien 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. De deux choses l'une en effet : soit l'activité est pérennisée au-delà des cinq années du programme NS-EJ et le jeune pourra rester sur le poste ainsi créé, soit la pérennité de l'emploi n'est pas assurée et le jeune se retrouvera sur le marché du travail en situation de mobilité externe, à devoir « monnayer » l'expérience acquise dans le cadre du programme. Au-delà du caractère central du thème de la validation des acquis et de la certification des compétences dans le cadre du programme NS-EJ, on voit bien que la question de la pérennisation, donc du mode de financement des activités, rétroagit sur celle de la professionnalisation des jeunes.

À cet égard, trois tendances semblent se dégager après deux ans de mise en œuvre du dispositif :

- Au ministère de l'Intérieur, les jeunes recrutés comme adjoints de sécurité sont placés d'emblée dans une perspective de prérecrutement au sein de la Police ou de la Gendarmerie nationale, les cinq années en emploi-jeune faisant office de période d'essai et permettant d'organiser leur formation. Des établissements publics comme la SNCF ou La Poste adoptent également ce type de stratégie.
- À l'inverse, le ministère de l'Éducation nationale a précisé très tôt que, si une partie des postes d'aide éducateur avait vocation à être pérennisée, aucun jeune ne serait intégré à l'issue du programme, sauf à passer les concours. Les aides éducateurs peuvent par contre bénéficier en cours d'emploi d'un « parcours personnalisé de professionnalisation » alliant aide à la définition d'un projet professionnel et formation dans une logique de mobilité externe. Sur ce point, la récente signature d'accords entre le ministère et plusieurs entreprises portant sur le recrutement d'aides éducateur dans le secteur privé tendrait à confirmer que le programme NS-EJ joue comme un filtre sur le marché du travail, permettant de lever la suspicion des employeurs à l'égard des jeunes débutants diplômés.
- Enfin, dans le secteur parapublic et associatif, le schéma théorique est le suivant : un jeune devrait pouvoir conserver son emploi au terme du dispositif NS-EJ pour autant que cet emploi aura été pérennisé, c'est-à-dire qu'un mode de financement *ad hoc* aura été trouvé (solvabilisation), qu'il soit public, privé ou mixte, et que le jeune aura fait

preuve de son utilité et de sa capacité à occuper le poste (professionnalisation).

On le voit, 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 que l'on vient d'évoquer (cf. encadré ci-dessous). Une clé d'évolution de la mise en œuvre des emplois-jeunes réside toutefois dans l'analyse des processus de professionnalisation selon une démarche intégrée articulant trois niveaux : une analyse de la valeur sociale ajoutée des nouveaux services, que ce soit dans une perspective de solvabilisation par le marché ou de modernisation du service public ; la formalisation des emplois métiers en émergence selon une méthode d'analyse du travail (ETED², par exemple) ; une démarche d'ingénierie de formation adaptée à la situation de jeunes en situation de construction de leur propre emploi (pédagogie inductive, par exemple). C'est à cette condition que le risque d'écart, voire 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.

Christophe Guitton (Céreq).

2 - Cf. *Analyse des emplois et des compétences. La mobilisation des acteurs dans l'approche ETED*, N. Mandon, Document n° 135, série « Cahiers ETED », n° 2, Céreq, mai 1998.

SUIVI ET ÉVALUATION DU PROGRAMME « NOUVEAUX SERVICES, EMPLOIS JEUNES »

Le Céreq, et avec lui certains de ses centres régionaux associés, a été sollicité pour contribuer au suivi et à l'évaluation du programme « Nouveaux services, Emplois jeunes » et plus particulièrement de son volet « professionnalisation.

Les travaux qu'il mène actuellement dans ce cadre répondent à des demandes de l'Éducation nationale, de la RATP et de collectivités territoriales. Ils portent sur les secteurs public et parapublic. Ils visent à analyser la construction des activités nouvelles générées par le programme et leur impact sur les emplois existants. Ils traitent également la question de l'évolution prévisible des métiers au sein d'un certain nombre d'organismes (ministères, établissements publics, collectivités locales).

À partir d'octobre 1998, le Céreq a mis en place un séminaire permanent dont l'objectif est d'accompagner ces travaux.