

Céreq

CENTRE D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES SUR LES QUALIFICATIONS

*LES COLLECTIVITÉS LOCALES FACE AU PROGRAMME
EMPLOIS-JEUNES : QUEL APPRENTISSAGE POUR LES
DIFFÉRENTS ACTEURS ?*

NUMÉRO / MAI 2002

documents

*LES COLLECTIVITÉS LOCALES FACE AU PROGRAMME
EMPLOIS-JEUNES : QUEL APPRENTISSAGE
POUR LES DIFFÉRENTS ACTEURS ?*

Jean-Paul Cadet

Synthèse de l'évaluation du programme
Nouveaux services Emplois - jeunes sur cinq sites,
pour la Direction de l'Animation, de la Recherche, des Études
et des Statistiques (Dares) du ministère de l'Emploi et de la Solidarité

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
1. L'ÉMERGENCE DES NOUVEAUX SERVICES	10
1.1. L'appropriation des référents au plan local	11
1.2. Le recueil des idées de nouveaux services	16
1.3. La mise en conformité des idées proposées	24
2. L'INTÉGRATION DES JEUNES DANS LES STRUCTURES	31
2.1. Le recrutement des jeunes	32
2.2. La professionnalisation dans le cadre des emplois-jeunes	39
2.3. La gestion du statut d'emploi-jeune	47
3. LA PRÉPARATION DE L'AVENIR DES ACTIVITÉS ET DES JEUNES	53
3.1. Le repérage et le choix des emplois à pérenniser	54
3.2. Les modifications apportées aux emplois en place	60
3.3. L'anticipation des devenirs individuels	63
4.4. CONCLUSION	71
ANNEXE : L'AVENIR DU PROGRAMME NOUVEAUX SERVICES EMPLOIS-JEUNES DANS LES COLLECTIVITES LOCALES	77

INTRODUCTION

La question de l'apprentissage au cœur de l'évaluation

La fonction publique territoriale se trouve largement impliquée dans le cadre du programme Nouveaux services Emplois - jeunes, mis en place depuis octobre 1997. Si seulement 14 % des collectivités locales sont engagées dans ce dispositif¹, elles comptent parmi elles les plus importantes, et regroupent 50 000 personnes en contrat emploi-jeune². Les communes se taillent la part du lion, avec plus de 70 % des effectifs en emploi-jeune, suivies par les établissements publics intercommunaux (14 %) et les conseils généraux (8%). En parallèle aux contrats emplois-jeunes qu'elles gèrent en propre, les collectivités impliquées dans le dispositif en subventionnent également un nombre significatif dans les associations.

La mise en place et le déroulement d'un tel programme sont pourtant loin d'être des situations simples à gérer pour les collectivités locales. La grande diversité de ces dernières, du point de vue de la taille et du contexte d'action, appelle des modes de pilotage du programme extrêmement variés. Ici plus que jamais, il ne peut se dégager un modèle unique de gestion des emplois-jeunes, reproductible partout à l'envie.

Plus généralement, l'émergence des nouveaux services au sein des collectivités et des associations qu'elles subventionnent apparaît comme une dynamique sans précédent, et requiert des démarches originales, plutôt inhabituelles pour ces collectivités. L'intégration des personnes en emploi-jeune au sein des collectivités signifie aussi l'adoption de pratiques inédites : étant donné que la construction effective des nouvelles activités revient pour l'essentiel à ces personnes, et qu'en même temps, elles sont porteuses d'un statut qui les distingue des personnels fonctionnaires et contractuels, cette intégration ne peut être négligée et conduite sur des bases purement classiques. Enfin, question qui se pose de plus en plus à mesure que les échéances du dispositif se précisent, et qu'on annonce des départs en retraite massifs à partir de 2006 dans la fonction publique territoriale³, l'avenir des activités créées et des jeunes recrutés se doit d'être préparé par les collectivités. Une question qui demande à nouveau de leur part des réponses originales.

Ainsi, au regard de ces situations inédites, doit-on s'interroger dans une perspective d'évaluation sur l'apprentissage qu'opèrent les acteurs des collectivités locales impliqués dans le programme emplois-jeunes en termes de nouvelles représentations et pratiques : quelles sont les « compétences » acquises ou élaborées de manière plus ou moins profonde et durable par ces acteurs, afin de faire face aux différents défis évoqués, et plus généralement afin de piloter au mieux le programme et de lui donner sa forme concrète au plan local ?⁴

Cet apprentissage doit être considéré sur un plan collectif. Il concerne non seulement les personnes recrutées en contrat emploi-jeune, qui sont en première ligne, mais aussi, à des degrés divers et pour différents objets, les chefs de service qui sont à l'origine de la création des

¹ Faute de moyens financiers suffisants, les communes les plus petites sont restées le plus souvent en retrait.

² Cf. CNFPT/Observatoire de l'emploi territorial, « *Les emplois-jeunes dans les collectivités territoriales* », rapport, janvier 2001.

³ Cf. CNFPT/Observatoire de l'emploi territorial, « *Evolution des effectifs de la territoriale d'ici à 2020* », in *Repères statistiques*, n°1, octobre 2000.

⁴ On s'inspire ici des approches gestionnaires en termes d'« apprentissage organisationnel » : voir à ce sujet Gérard Koenig, « *L'apprentissage organisationnel : repérage des lieux* », in *Revue Française de Gestion*, janvier-février 1994.

postes emplois-jeunes ; les administratifs affectés à la gestion locale du dispositif ; les consultants ou les agents des missions locales éventuellement associés à cette gestion ; les personnels en poste dans les structures d'accueil, amenés à coopérer avec les jeunes qui sont recrutés ; les usagers qui sont visés par les nouvelles activités de service créées ; les élus, dirigeants des collectivités ou chargés spécialement du dossier emplois-jeunes, qui engagent leur responsabilité politique à travers le programme ;... Bref, l'ensemble des acteurs impliqués peu ou prou dans ce programme.

D'aucuns parleraient de « professionnalisation de la structure » à propos d'un tel apprentissage collectif. Dans les coulisses de la gestion des emplois-jeunes, cette expression est couramment utilisée pour désigner à peu près la même chose. On n'en fera pourtant pas la nôtre ici. Concept sociologique, la professionnalisation renvoie aux processus par lesquels des individus ou des groupes d'individus cherchent à mieux maîtriser leur activité professionnelle et à la faire davantage reconnaître au plan social⁵. L'application de ce concept au cas d'une organisation dans son ensemble n'est donc pas forcément justifiée. A la limite seulement, l'expression de « professionnalisation de la structure » convient pour qualifier le processus de développement des petites associations de bénévoles qui s'impliquent dans le dispositif emplois-jeunes et prennent ainsi des responsabilités d'employeur. Elle ne convient donc pas aux collectivités territoriales, organisations qui n'appartiennent pas, à l'évidence, à la sphère du bénévolat.

Dans le cadre de ce travail d'évaluation et de synthèse (voir encadré 1), il est ainsi préférable d'employer la notion d'apprentissage. Il s'agit d'examiner quelles sont les pratiques, les démarches et les compétences originales qui émergent ou se développent à l'occasion de la mise en œuvre du programme Nouveaux services Emplois-jeunes au sein des collectivités locales.

Cet examen porte précisément sur les trois grandes séquences qui caractérisent le pilotage du programme, et qui renvoient aux trois thématiques retenues dans la rédaction du cahier des charges initial de l'évaluation :

- 1) L'émergence des nouveaux services, éligibles au titre du programme Nouveaux services – Emplois-jeunes,
- 2) L'intégration des jeunes salariés bénéficiaires de ce programme au sein des structures d'accueil,
- 3) La pérennisation de tout ou partie des activités créées et la préparation de l'avenir professionnel des jeunes recrutés sur ces activités.

Dans une perspective de mutualisation, on tente notamment de repérer les nouvelles démarches et pratiques qui se révèlent particulièrement propices ou exemplaires. On s'interroge aussi, plus généralement, sur les difficultés et les limites des apprentissages tentés ou amorcés.

Une opération d'évaluation atypique

Il ne s'agit pas ici d'une évaluation d'effets produits par le programme à proprement parler, en jugeant par exemple son impact sur la modernisation de la fonction publique territoriale ou sur le devenir avéré des jeunes qui quittent le dispositif. Il s'agit plutôt d'une évaluation de

⁵Lire à ce sujet Chantal Labruyère, « Professionnalisation : de quoi parlent les chercheurs, que cherchent les acteurs ? », in Formation-Emploi, n°70, avril-juin 2000.

processus, centrée sur les représentations et les pratiques des acteurs qui participent, de près ou de loin, à la mise en œuvre du programme⁶.

On s'appuie sur l'étude et la comparaison de monographies portant sur cinq collectivités locales de taille distincte, et traitant de manière fine de la dynamique d'émergence des nouveaux services, des modalités d'intégration des jeunes dans leur nouvel emploi, et des pistes de pérennisation et de construction de l'avenir d'ores et déjà explorées. Les monographies permettent de confronter les expériences des collectivités dans leur ensemble, mais aussi et surtout celles des services et des structures qui composent ces collectivités, en tant que ce niveau d'analyse se révèle plus discriminant pour réaliser les comparaisons.

Ces monographies sont le fruit d'une opération d'évaluation très particulière. Cette opération, appelée « inter-sites » (voir encadré 1), présente la spécificité de se fonder sur des auto-évaluations provenant des cinq collectivités, tout en étant encadrée de l'extérieur par un cahier des charges commun, ainsi que par une assistance méthodologique assurée par la Dares (commanditaire de l'évaluation globale) et le Céreq (en charge de réaliser la synthèse).

L'opération d'évaluation a également la particularité d'impliquer des collectivités locales engagées de manière volontariste dans le cadre du programme emplois-jeunes. Elles se mobilisent très rapidement, avant même que la loi soit votée en octobre 1997, et elles font usage de démarches et de pratiques plutôt riches pour piloter le programme. A l'évidence, elles ne sont en aucune manière représentatives de l'ensemble des collectivités locales impliquées dans le programme. Au contraire, elles donnent à voir des expériences de nature très spécifique.

Ces expériences répondent pourtant bien à la principale ambition problématique de ce rapport de synthèse, qui est de réfléchir sur la conduite du programme dans les collectivités et plus particulièrement sur les apprentissages en termes de représentations et de pratiques générés par ce programme. Dans la mesure où elles se caractérisent par une vraie richesse, de telles expériences favorisent pareille réflexion.

Précisons encore que les monographies ont été réalisées entre janvier 1999 et le premier semestre 2001. Elles précèdent donc l'annonce des dernières mesures gouvernementales en faveur des emplois-jeunes le 6 juin 2001 par Mme Elisabeth Guigou, ministre de l'emploi et de la solidarité, et dont une partie vise spécifiquement les collectivités locales (voir annexe 1). Les monographies reflètent ainsi des apprentissages réalisés ou amorcés au préalable, et non ceux effectués à présent à la suite de ces nouvelles mesures.

Ces travaux monographiques restent toutefois pleinement pertinents pour l'analyse de la dynamique d'émergence des nouveaux services et du processus d'intégration des jeunes au sein des collectivités locales, les nouvelles mesures portant essentiellement sur la préparation de la sortie du programme. En outre, comme nous le verrons plus loin, ils gardent une pertinence suffisante pour l'analyse même de cette préparation, dans le sens où ils permettent de repérer et de questionner des pratiques antérieures au plan du gouvernement, mais déjà en phase avec certaines des mesures prévues par ce plan.

⁶Pour une distinction étayée de ces deux modes d'évaluation, voir Eric Monnier, « *Evaluations de l'action des pouvoirs publics* », deuxième édition revue et augmentée, Economica, 1992.

Encadré 1 : Une évaluation inter-sites

Le travail proposé ici par le Centre d'Etudes et de Recherches sur les Qualifications (Céreq) a pour objet de faire la synthèse d'une évaluation portant sur la mise en œuvre du programme Nouveaux services Emplois-jeunes par cinq collectivités locales, et placée sous la responsabilité de la Direction de l'Animation, de la Recherche, des Etudes et des Statistiques (Dares).

Les cinq collectivités en question figurent parmi les quatorze premières collectivités territoriales à avoir signé un contrat d'objectifs avec le Premier Ministre et le Ministre de l'Emploi et de la Solidarité dès le 29 octobre 1997. Ce contrat d'objectifs prévoyait la réalisation d'une évaluation sur chacune d'entre elles, mais aussi de manière coordonnée entre elles, afin de favoriser enseignements et échanges.

Ces cinq sites sont :

- la Ville de Grenoble
- la Ville de Villeurbanne
- la Ville de Roanne
- la Communauté Urbaine de Strasbourg
- le Conseil Général du Territoire de Belfort

L'opération a eu pour particularité de voir chaque collectivité piloter sa propre évaluation :

- à Belfort, les travaux ont été confiés à l'Observatoire Départemental de l'Emploi et de la Formation de la Maison de l'Information sur la Formation et l'Emploi (Mife/Odef),
- à Strasbourg, au service Evaluation des Politiques Publiques de la Communauté Urbaine,
- à Roanne, à une chargée de mission de la mairie, membre de la cellule Emplois-jeunes,
- à Villeurbanne, à deux chargés de mission de la mairie et au cabinet-conseil Asdic,
- à Grenoble, à l'Institut de Recherche Economique sur la Production et le Développement (Irepd) et au laboratoire Cristo de l'université Pierre Mendès-France.

Ces évaluations locales ont donné lieu à la production de monographies selon une trame homogène, définie au préalable dans un cahier des charges. Sur chaque site, les monographies ont successivement porté sur la dynamique d'émergence des nouveaux services, les procédures de recrutement et d'intégration des jeunes, et les pistes de pérennisation et d'évolution d'ores et déjà envisagées et explorées. Elles ont été alimentées par de nombreux entretiens menés auprès de chefs de service, de responsables d'association, d'élus, de tuteurs et de jeunes.

Il est clair qu'en optant pour la question de l'apprentissage des acteurs comme angle d'attaque, la synthèse que nous tirons de ces évaluations locales ne couvre pas l'ensemble des observations et des analyses demandées par le cahier des charges, et donc incluses dans les monographies. Des questions comme l'impact du programme emplois-jeunes sur le devenir professionnel des jeunes qui décident de le quitter avant son terme sont ainsi volontairement laissées de côté. Soulignons aussi le choix de rendre anonymes les exemples cités dans ce travail de synthèse. Le repérage des apprentissages opérés autour du programme emplois-jeunes n'a pas vocation à donner des bons points à certains sites et à réprimander les autres. Les distinctions les plus pertinentes ne se situent d'ailleurs pas aux niveaux des collectivités considérées dans leur globalité, mais aux niveaux de leurs services respectifs.

Encadré 2 :
Le programme Nouveaux services Emplois-jeunes
au sein des collectivités locales

Lancé depuis octobre 1997, le programme Nouveaux services Emplois-jeunes permet aux collectivités locales, comme aux administrations, aux établissements publics ou chargés de la gestion d'un service public, aux organismes privés à but non lucratif et à la Police nationale, de créer des emplois appelés « emplois-jeunes », car accessibles principalement aux jeunes de moins de 26 ans en recherche d'emploi.

Subventionnés par l'Etat à hauteur de 80 % du SMIC pendant cinq ans, ces emplois ont vocation à permettre le développement d'activités répondant à des besoins émergents ou non satisfaits au plan local, et présentant un caractère d'utilité sociale.

Au 30 septembre 2000, les collectivités territoriales comptaient près de 50 000 jeunes employés dans le cadre du programme, soit environ 1/5 de l'ensemble des jeunes concernés par ce programme, tous secteurs confondus. Le flux d'embauches cumulées se montait à plus de 60 000, et le taux de turnover s'établissait à près de 19 %.

Les jeunes employés dans les collectivités locales se distinguent relativement de la totalité des effectifs en emploi-jeune. 54 % sont des hommes, contre à peine plus de 40 % pour l'ensemble des jeunes employés dans le cadre du programme. 35 % ont un niveau de formation initiale inférieur au bac, ce qui fait des collectivités locales le secteur qui recourt le plus aux jeunes peu ou pas qualifiés au plan scolaire dans le cadre du programme.

60 % des activités créées au titre du dispositif emplois-jeunes au sein des collectivités locales concernent quatre domaines : l'environnement, la solidarité, les « îlots de vie » et la culture⁷.

⁷Cf. Observatoire de l'emploi territorial/CNFPT, janvier 2001, op. cit.

1. L'ÉMERGENCE DES NOUVEAUX SERVICES

Le programme Nouveaux services Emplois-jeunes consiste à confier à des personnes « jeunes », âgées pour la plupart de moins de 26 ans au moment de leur embauche, des activités de service supposées nouvelles. Il est clair qu'elles possèdent le premier rôle dans la construction effective de ces activités.

Mais de telles activités, ne serait-ce que pour se fondre sous la forme sociale des emplois-jeunes, sont imaginées et pensées avant leur appropriation par les jeunes. Pour faire surgir des idées de nouvelles activités au sein des collectivités locales et des associations, et pour les rendre éligibles auprès des directions départementales de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP), qui instruisent le dispositif au nom de l'Etat, différents acteurs, membres des collectivités ou commandités par elles (élus, chargés de mission, responsables de service, conseillers d'insertion, consultants, etc.), se mobilisent.

C'est précisément cette séquence précédant l'appropriation des nouvelles activités par les jeunes qui nous intéresse ici. Elle correspond à une dynamique au cours de laquelle les acteurs précités apprennent et mettent en œuvre des démarches originales pour faire émerger les nouveaux services. Quelles sont donc celles qui se révèlent propices à cette émergence ?

Trois catégories de démarches spécifiques à la dynamique d'émergence des nouveaux services sont identifiables :

- les démarches donnant au plan local un sens et un cadre politique aux nouveaux services;
- les démarches conduisant à l'invention effective des nouveaux services ;
- les démarches permettant la validation à l'interne et auprès des DDTEFP des nouveaux services proposés.

NB : Il faut noter l'introduction d'une inflexion importante par rapport à la problématique générale exposée dans le cahier des charges initial de l'évaluation. Il est simplement question, à présent, de « nouvelles activités », et non plus d' « *activités véritablement nouvelles* » et d' « *activités à améliorer ou à développer* », comme le mentionnait le cahier des charges. En effet, une telle distinction ne se vérifie pas aux niveaux des démarches mises en œuvre pour les faire émerger. De plus, elle n'est jamais établie avec netteté dans les monographies. L'une des raisons à cela tient à l'amalgame très fréquent dans les emplois-jeunes de fonctions pourvues d'un contenu innovant à part entière et de fonctions déjà assumées antérieurement par des personnels en place.

Plus généralement, on s'interdit de vouloir systématiquement porter un jugement de nature objectiviste sur le degré effectif de nouveauté des activités créées dans le cadre du programme. Nous préférons adopter un point de vue plus relativiste à l'égard de ces activités, en s'intéressant à toutes celles qui parviennent à être validées et donc à être reconnues, à un moment donné, comme « nouvelles ».

Ce choix méthodologique semble d'autant plus justifié qu'au stade de l'émergence des activités, il est impossible de prévoir avec exactitude comment par la suite sera interprété leur nouveauté, une fois que chaque acteur concerné (jeunes recrutés, mais aussi encadrants des services, chargés de mission pilotant le programme, élus...) aura pu l'expérimenter et s'en faire une idée. Ce faisant, on évite de tomber dans le piège d'une approche qui prendrait d'ores et déjà en compte ce que les acteurs ne pourront faire et décider qu'ensuite⁸.

⁸Cette exigence méthodologique est propre à la sociologie contemporaine de l'innovation : cf. Madeleine Akrich,

1.1. L'appropriation des référents au plan local

L'adoption et l'ajustement des référents du programme emplois-jeunes au plan local représentent le premier apprentissage à opérer pour les collectivités locales, dans l'optique de faire émerger de nouveaux services en conformité avec ce programme.

Deux grands référents fondent le dispositif public des emplois-jeunes : l'innovation de service dans le champ des activités d'utilité sociale, et l'aide à l'insertion professionnelle des jeunes, sans distinction de niveau de qualification a priori. Localement, il convient donc de s'approprier ces référents, de les décliner et de les approfondir selon les réalités singulières des sites, voire de choisir de privilégier l'un par rapport à l'autre.

Se mobiliser au niveau politique

Puisqu'il consiste à donner sens à l'émergence des nouveaux services au plan local, ce travail sur les référents est d'ordre politique. Il revient pour l'essentiel aux dirigeants élus des collectivités locales.

Sur les cinq sites étudiés, les principaux élus des collectivités s'emploient rapidement à opérer pareil apprentissage. Dès l'été 1997, alors que la loi inaugurant le programme Nouveaux services Emplois-jeunes n'est pas encore votée (elle le sera seulement en octobre), ils prennent la décision d'impliquer leur collectivité. La loi votée, ils s'empressent de signer un « contrat d'objectifs » qui les engage officiellement dans le dispositif. Ils font alors de leur collectivité l'une des quatorze premières en France à s'engager de la sorte.

Précisons qu'ils partagent la même coloration politique que le gouvernement en fonction, ce qui favorise à coup sûr leur mobilisation précoce. Précisons également qu'ils disposent d'une certaine envergure politique. Ils comptent tous dans la vie politique locale et régionale, voire nationale. Notamment, figurent parmi eux un maire, ancien ministre, qui est à la tête d'une association nationale de maires de ville moyenne.

Au fil du temps, ces « politiques » ne reviendront pas sur leur détermination à l'égard du programme emplois-jeunes. Les années passant, ils se montreront peut-être un peu moins loquaces sur le sujet, mais aucun fléchissement sérieux ne démentira leur volonté politique à l'endroit des emplois-jeunes⁹.

Michel Callon, Bruno Latour, « A quoi tient le succès des innovations », in *Gérer et Comprendre*, Annales des Mines, juin 1988.

⁹Il faut noter que les monographies exploitées dans ce travail de synthèse datent d'avant les dernières élections municipales. Toutefois, il semble que ces élections n'aient pas provoqué d'inflexions significatives, y compris dans les situations où la majorité politique a basculé. La place relativement mineure occupée par les emplois-jeunes parmi les thèmes de campagne, mais aussi l'engagement aussi ferme de nombreuses collectivités tenues par l'opposition depuis le lancement du programme, autorisent à penser que si des inflexions ont eu lieu, elles ont été très certainement de portée limitée.

Contractualiser avec l'Etat, voire avec d'autres institutions environnantes

L'appropriation localisée des référents du programme Nouveaux services Emplois-jeunes se donne à voir lors des interventions publiques des principaux élus, notamment par voie de presse, mais aussi à l'occasion des réunions qu'ils tiennent avec les chefs de service de leur collectivité, avec des responsables d'associations, et avec des élus d'autres collectivités, au moment du démarrage du programme en 1997, afin de jouer un rôle d'ambassadeur local en sa faveur. Ces interventions font figure d'engagements politiques forts au profit de la recherche d'innovation et de la lutte contre le chômage des jeunes.

Elles sont d'autant plus crédibles qu'elles reposent sur une contractualisation avec les services de l'Etat. En effet, elles sont reprises, totalement ou partiellement, au sein des « contrats d'objectifs » signés avec ces services. La démarche contractuelle est intéressante car elle oblige les collectivités signataires, dans une certaine mesure, à essayer de tenir leur engagement.

Parfois, ce type de démarche, favorable à la dynamique d'innovation comme à l'aide à l'insertion des jeunes, se complète avantageusement par des contrats plus territoriaux. Ils ont l'originalité de lier les différents élus d'un même territoire et de les engager sur des objectifs ambitieux par rapport au programme emplois-jeunes, telles que la cohérence et la recherche de la qualité dans sa mise en place à l'échelle du territoire.

Par exemple, une Charte de Qualité est signée entre les principaux acteurs institutionnels d'un département : le conseil général, la ville principale du département, l'office départemental HLM, une association départementale de maires. Cette charte vise à établir un cadre efficace et cohérent à la mise en œuvre du programme emplois-jeunes. Dans cette perspective, elle énonce sept « engagements de qualité » que les signataires entendent faire respecter dans leurs propres services, ou au sein des structures amenées à bénéficier de leur soutien financier :

- * la recherche dès le départ de pistes de pérennisation,
- * la pratique d'une « professionnalisation des emplois »,
- * l'offre d'un capital de formation aux jeunes salariés (quatre heures hebdomadaires),
- * la recherche de passerelles entre secteur public, secteur associatif et secteur marchand,
- * la quête d'une correspondance entre profils des emplois et profils des jeunes,
- * la garantie d'un encadrement,
- * la réalisation d'une évaluation.

Ces engagements de qualité concernent ainsi autant le référent de l'innovation de service que celui de l'aide à l'insertion. Ils impliquent fortement les acteurs signataires, en tant qu'ils s'imposent à eux comme des « contrats » à respecter, au moins d'un point de vue « moral ».

Favoriser l'innovation de service

Tout d'abord, les collectivités sont amenées à s'approprier politiquement l'objectif de créer des activités qui répondent « à des besoins émergents ou non satisfaits et présentant un caractère d'utilité sociale »¹⁰, ou qui ont été « insuffisamment assurées jusqu'ici »¹¹. Partout, cet objectif est repris en chœur. Partout, il s'agit de faire émerger des services jugés « nouveaux », c'est-à-dire, dans le cadre d'une interprétation élargie de la nouveauté, des activités de service permettant de satisfaire des besoins sociaux non ou mal couverts localement, et se distinguant des services existants au sein de l'administration, des associations et du secteur privé.

¹⁰Cf. Loi du 16 octobre 1997.

¹¹Cf. Circulaire d'application du 17 octobre 1997.

Selon les spécificités des sites, des secteurs d'activité prioritaires ou considérés comme particulièrement opportuns sont identifiés pour répondre à cet objectif de création d'activités nouvelles dans le champ de l'utilité sociale.

Par exemple, la sécurité et la médiation sont mises en avant dans cette collectivité où l'on s'estime touché avec acuité par les questions de la délinquance et de l'incivilité, tandis que les activités qui ont trait au développement de l'« Europe au quotidien » sont vantées dans une autre collectivité située en zone frontalière.

S'agissant des activités qu'elles sont amenées à créer en leur sein, les collectivités locales cherchent à en faire des instruments au service du processus plus général de modernisation de la fonction publique territoriale. Les dirigeants des collectivités souhaitent que ces activités améliorent globalement les services rendus aux usagers et irriguent favorablement les emplois, les méthodes et les organisations du travail en place. Parfois, ils vont jusqu'à penser certaines des nouvelles activités créées comme des supports à la mise en œuvre de nouvelles politiques publiques dans leur ensemble, jusqu'ici fortement désirées au plan local, mais restées en friche faute de moyens pour se développer ou dépasser le simple stade expérimental.

Parmi ces nouvelles politiques publiques qui trouvent l'occasion d'être mises en place au plan local, citons l'exemple de l'aménagement des rythmes scolaires dans l'une de nos cinq collectivités.

En ce qui concerne les activités impulsées par les collectivités, c'est-à-dire celles pour lesquelles elles interviennent sur le plan financier (cofinancement de projets), situées pour l'essentiel dans le secteur associatif¹², le principal objectif poursuivi est de favoriser le développement social du territoire, par-delà, donc, les murs des collectivités. L'objectif est aussi d'apporter en priorité un soutien financier aux associations qui développent des nouveaux services en adéquation avec les politiques sectorielles des collectivités. Dans certains cas, il est même envisagé de faire usage du dispositif emplois-jeunes comme moyen d'accroître les délégations de missions de service public au sein du secteur associatif.

Par exemple, dans l'une des collectivités concernées par l'évaluation, on compte clairement sur le concours d'associations pour développer des politiques publiques auxquelles la collectivité attribue pourtant un statut stratégique. En l'occurrence, il s'agit des politiques qu'elle entend promouvoir dans les domaines de la médiation sociale et de la promotion du vélo comme moyen de déplacement en ville.

A propos du montant de l'aide financière apportée par les collectivités aux associations implantées sur leur territoire, il faut noter que les pratiques diffèrent d'une collectivité à l'autre. Le montant des subventions est notamment variable. Ici, par exemple, il est décidé d'offrir des subventions s'élevant à 50 % du salaire restant à la charge de l'employeur, en sus de l'aide de l'Etat ; là, les décideurs se montrent moins généreux en limitant cette offre à 10 %. Les collectivités proposent par ailleurs des coups de pouce supplémentaires aux associations qui développent de nouveaux services dans des champs jugés prioritaires. Sur l'un des sites étudiés, la subvention au profit des associations se monte ainsi à 80 % du salaire restant à leur charge si elles sont porteuses de projets de poste considérés comme pourvus d'un « caractère social ».

On peut parler, au total, d'un apprentissage du référent relatif à l'innovation de service par les dirigeants des collectivités locales. Certes, il ne s'agit pas d'une perspective politique totalement inédite pour les collectivités. En particulier, elles flirtent avec ce référent depuis les anciens TUC (travaux d'utilité collective) et les plus récents CEV (contrats emploi-ville), en

¹²Notons que le conventionnement par les services de l'Etat d'un poste emploi-jeune proposé par une association est toujours le préalable indispensable à la décision de co-financer ce poste par la collectivité locale.

passant par les CES (contrats emploi solidarité) et les CEC (contrats emploi consolidé), toujours en usage. Mais l'innovation de service n'a jamais tenu, jusqu'ici, une place aussi importante. Les dispositifs antérieurs évoqués n'ont pas porté exclusivement sur des activités considérées comme nouvelles. Ils ont toujours été mobilisés pour aider à l'insertion sociale et professionnelle de personnes jugées « en difficulté », et se sont souvent inscrits dans des temporalités relativement limitées, peu propices à une quête d'innovations.

Aider à l'insertion

Les dirigeants des collectivités locales affichent également leur préoccupation pour la lutte contre le chômage des jeunes, l'autre référent du programme, le plus médiatique. Ils reprennent donc l'objectif global d'aider à l'insertion professionnelle des jeunes. Concrètement, il s'agit d'offrir à un nombre non-négligeable d'entre eux une première expérience du travail a priori suffisamment longue (cinq ans au moins) et « professionnalisante » pour pouvoir être valorisée par la suite, au sein des collectivités ou des associations, ou ailleurs sur le marché du travail. Le principe étant de créer, comme diraient les économistes, des marchés transitionnels du travail.

Là encore, un zeste de déclinaison locale est apporté à ce second grand référent : les collectivités souhaitent aider en priorité des jeunes résidant au sein des territoires qu'elles administrent.

La meilleure traduction locale de la préoccupation pour le chômage des jeunes demeure la fixation par les élus de volumes d'emplois-jeunes relativement importants à créer sur leur zone d'intervention. Sur nos différents sites, ces volumes apparaissent en effet toujours appréciables : entre 135 et 477 postes créés ou impulsés par chacune des cinq collectivités locales au 1er janvier 2000. Des échéances relativement précises, ainsi que des vagues de recrutement, sont par ailleurs prévues. Le tout figure soigneusement au sein des contrats d'objectifs signés au préalable avec l'Etat, et s'impose dès lors comme des engagements chiffrés et datés de la part des élus qui se trouvent à la tête des collectivités concernées.

Sur la plupart des sites, les objectifs totaux de création de postes emplois-jeunes, qu'ils soient propres à la collectivité, ou relatifs aux associations à aider financièrement, sont a priori déterminés à l'aide d'une banale règle de trois : population du territoire administré x nombre d'emplois-jeunes prévus au plan national (350 000) / population nationale.

Le référent de l'aide à l'insertion des jeunes s'impose ainsi aux collectivités. La lutte contre le chômage des jeunes reste un sujet très sensible en 1997/1998, au moment du lancement du dispositif et de l'émergence de la plupart des nouveaux services éligibles au titre de ce dispositif. Par ailleurs, le référent en question apparaît bien ancré dans les collectivités, étant donné leur expérience acquise dans la mise en œuvre et la gestion des programmes antérieurs pour l'emploi, tels que les contrats aidés.

Le programme emplois-jeunes suppose toutefois un apprentissage autour de ce référent. En effet, contrairement aux périodes précédentes, l'originalité de ce programme est de s'adresser potentiellement à l'ensemble de la population « jeune », et non plus seulement aux jeunes non qualifiés et abonnés depuis longue date aux interventions publiques comme les contrats aidés. En fait, le dispositif emplois-jeunes approfondit avec éclat cette tendance de long terme à la responsabilisation croissante des acteurs locaux dans le cadre de la politique publique d'emploi¹³.

¹³ Cf. Thierry Berthet, Philippe Cuntigh et Christophe Guitton, « *Politique d'emploi et territoires* », in *Bref* n°182,

Il faut néanmoins souligner le choix des décideurs locaux de ne pas exclure du programme Nouveaux services Emplois-jeunes les jeunes les moins qualifiés au plan scolaire. Ce principe de discrimination positive se fait surtout sentir à partir de 1998, quand le gouvernement décide de faire des « jeunes en difficulté » une cible particulière du recrutement dans le cadre du programme (il est prévu qu'ils représentent 20 % des recrutements à venir)¹⁴. Localement, cela conduit les dirigeants des collectivités locales à réclamer davantage de créations de nouvelles activités dans les quartiers jugés « sensibles », de projets de postes emplois-jeunes en lien avec ces quartiers, comme en matière d'animation et de médiation. Plus généralement, l'attachement des élus des collectivités au principe de discrimination positive explique pourquoi la fonction publique territoriale est devenue le secteur qui emploie en proportion le plus de jeunes peu ou non qualifiés dans le cadre du programme emplois-jeunes.

Opter pour une dominante

Les cinq collectivités locales étudiées ont ainsi fait le pari politique qu'il était possible d'articuler les deux référents majeurs du programme. Leurs dirigeants ont donc le mérite de ne pas l'enfermer précocement dans l'une de ses deux versions, et de laisser relativement ouvert le champ des possibles.

Cependant, une telle articulation est par essence paradoxale. Une politique de création de nouvelles activités à part entière ne peut se combiner aisément avec ce qui reste, somme toute, une mesure pour l'emploi, encadrée inéluctablement par un échéancier politico-administratif. Une politique d'innovation s'inscrit a priori dans une temporalité plus longue, sinon imprévisible. La mise en œuvre d'une mesure pour l'emploi incite au contraire à une mobilisation dans une relative urgence, peu compatible avec une recherche d'innovation.

Certes, les objectifs quantitatifs de création d'emplois-jeunes et les échéances liées à ces objectifs sont présentés sur nos cinq sites comme des orientations qui ne doivent pas être forcément observées à la lettre. Mais ils risquent d'être perçus par de nombreux chefs de service comme une injonction politique à laquelle il faut se plier. Ce sentiment d'une injonction sera particulièrement ressenti par les chefs de service qui ne disposent guère a priori de projets d'innovation autonomes, prêts à se fondre dans le dispositif emplois-jeunes. Il conduira nombre d'entre eux à faire des propositions d'activités hors programme, se substituant carrément aux activités existantes, et déguisées simplement à l'aide d'une nouvelle appellation.

Dès le départ, les collectivités ont d'ailleurs tendance à privilégier l'un des deux référents du programme. Dans la plupart des cas, il s'agit du référent de l'aide à l'insertion, non seulement en raison du rendement électoral d'une telle position, mais aussi par prudence vis-à-vis du devenir des nouvelles activités créées. Mais ce peut être aussi l'autre référent, avec d'emblée la volonté affichée d'expérimenter en priorité des fonctions que l'on pressent pouvoir transformer en nouveaux métiers ou en nouvelles spécialités en fin de parcours.

Bien sûr, ces options politiques vont influencer sur la forme concrète que va prendre le programme Nouveaux services Emplois-jeunes sur le site, et par là même sur la nature des apprentissages organisationnels à réaliser. Les collectivités qui font le choix initial de privilégier le référent de l'aide à l'insertion vont ainsi embaucher en masse au sein de leurs services, alors que celles qui

janvier 2002.

¹⁴La circulaire du 6 février 1998 en précise les caractéristiques : des jeunes sans qualification (avec un niveau de formation inférieur au niveau V), des bénéficiaires de l'un des minima sociaux, ou jeunes habitant des quartiers relevant de la politique de la ville.

font le choix inverse vont d'emblée se situer sur le plan de la qualité des activités créées et de leur probabilité d'être pérennisées à terme¹⁵. Souvent, ces dernières auront plus de latitude que les premières pour soutenir les emplois-jeunes créés par les associations, et pour adopter en conséquence une vision plus territoriale du programme et de son pilotage.

Dans cette ville, le principal objectif assigné au programme Nouveaux services Emplois-jeunes est rapidement de permettre la création d' « *emplois durables* ». Les besoins sociaux sont considérés par les élus comme « *étant là* ». Les emplois-jeunes doivent autoriser ce qui doit se faire à terme, d'une manière comme une autre. Cette représentation locale conduit à la création d'un nombre relativement limité de postes emplois-jeunes au sein des services de la collectivité, ce qui laisse en même temps des moyens importants pour aider à l'émergence d'autres postes emplois-jeunes dans les associations et les autres établissements publics de la zone.

Cette autre ville privilégie au contraire l'autre référent du programme, à savoir sa vocation à servir aux jeunes qui en bénéficient de « *tremplin* » à une insertion professionnelle durable. Les dirigeants de la ville n'ont donc pas pour principal objectif d'engendrer de nouveaux postes ou de nouvelles fonctions permanentes au sein de la collectivité. Aussi décident-ils la création d'un nombre relativement important d'emplois-jeunes dans leurs services, au regard de la taille de leur collectivité. En l'occurrence, ils prévoient de créer en valeur absolue autant d'emplois-jeunes à l'interne que la ville évoquée ci-dessus, pourtant près de quatre fois plus grande que leur ville.

1.2. Le recueil des idées de nouveaux services

La dynamique d'émergence des nouveaux services ne s'arrête pas à l'apprentissage de nouvelles représentations politiques. Elle signifie aussi et surtout la mise en place de nouvelles pratiques de gestion.

Parmi ces pratiques, on trouve en premier lieu celles qui vont permettre de faire jaillir les idées de nouveaux services. Leur credo, plutôt inhabituelle au sein de la fonction publique territoriale, accoutumée à un style de management plus directif : inciter les porteurs potentiels de projet à se mobiliser, sinon associer l'ensemble des acteurs a priori concernés à la réflexion.

Si les services des collectivités sont vivement sollicités à faire émerger de nouvelles activités conformes au dispositif, on ne saurait les forcer à entrer dans ce dispositif, sous peine de récolter des projets de piètre qualité, risquant l'invalidation à l'interne et par les DDTEFP. Cette remarque est d'autant plus évidente pour les associations et les jeunes susceptibles de proposer leur propre projet, lesquels n'ont bien sûr aucune obligation vis-à-vis des collectivités.

De manière réaliste, il est important que les projets de nouveaux services émanent de réflexions et de besoins exprimés par des acteurs de terrain, intéressés par le développement des nouvelles activités. Ainsi, alors que la mise en place du programme emplois-jeunes repose sur un formidable volontarisme politique, il convient en contrepoint de respecter au mieux ce qui fait ordinairement l'innovation dans les organisations¹⁶.

¹⁵Ce choix politique initial n'est pourtant pas non plus la panacée. En effet, il ne donne pas la possibilité à des activités, dont la nouveauté et l'utilité ne sont pas forcément criantes au départ, de pouvoir se révéler par la suite, grâce à l'action autonome des jeunes recrutés pour les exercer, à l'évidence imprévisible en phase d'émergence.

¹⁶Sur ce point, voir Norbert Alter, « *L'innovation ordinaire* », La Découverte, 2001.

Intéresser les responsables de structure

Sur chaque site faisant l'objet de l'évaluation, on cherche avant tout à donner la parole aux porteurs de projet qui semblent les plus « évidents », à savoir les chefs de service des collectivités et les responsables d'association. L'enjeu est dès lors de parvenir à les mobiliser, à leur donner envie de participer au programme Nouveaux services Emplois-jeunes.

Ce sont les acteurs visés en priorité, compte tenu de leur position hiérarchique ou de leur rôle de dirigeant. De plus, ils sont censés avoir une connaissance fine des activités pratiquées dans leur structure et des besoins des usagers auxquels ces activités sont destinées. Ils apparaissent ainsi comme les acteurs les plus faciles à mobiliser dans la perspective d'une mise en œuvre rapide du programme.

Tout un travail d'intéressement et d'incitation de ces acteurs s'impose. Au démarrage du dispositif, en 1997, il est d'abord pris en charge par les principaux élus des collectivités locales. Avant même que la loi soit votée, ils incitent les différents services de leur collectivité à commencer à imaginer de nouvelles activités éligibles au titre du futur programme emplois-jeunes en gestation. Dans le même temps, ils sont à l'initiative de réunions avec des acteurs du tissu associatif local et des autres collectivités environnantes, afin de leur « vendre » le programme et les référents sur lesquels il s'appuie.

A l'interne, ce travail d'intéressement est également assuré en phase de démarrage par des « gestionnaires » affectés au sein des collectivités au pilotage du dispositif. Au tout départ, il s'agit le plus souvent de l'acteur nommé « chef de projet » pour la conduite du programme sur l'ensemble de la collectivité. En général, il fait partie de la direction des ressources humaines, ou bien occupe diverses responsabilités administratives importantes comme secrétaire général, chef de projet de la politique de la ville, etc.

Les démarches d'intéressement menées initialement par ces acteurs auprès des chefs de service permettent une première sensibilisation de ces derniers à leur intérêt à s'impliquer dans la recherche des nouveaux services. Elles passent concrètement par de la persuasion et de la pédagogie, les exigences de « nouveauté » et d'« utilité » n'étant pas toujours facile à cerner et à accepter. Anticipant souvent la loi sur les emplois-jeunes d'octobre 1997, de telles démarches permettent aussi, en général, de dénicher rapidement les premières innovations de service envisageables, et d'en avoir d'ores et déjà une vue d'ensemble, apte à alimenter les contrats d'objectifs à signer avec l'Etat.

Dans cette collectivité, par exemple, des réunions de brainstorming sont systématiquement organisées dès septembre 1997 avec les différents chefs de service afin de commencer à recenser les nouvelles activités de service et les structures d'accueil envisageables. La synthèse de ces réunions sert alors de base à la rédaction du futur contrat d'objectifs signé avec l'Etat.

A l'initiative des pilotes du programme (élus et gestionnaires), des procédures originales sont ensuite mises en place pour mobiliser les chefs de service sur la conception de projets : élaboration des dossiers à remplir pour répondre au cahier des charges de l'Etat, réunions de concertation, agendas spécifiques, procédures de validation à l'interne (cf. *infra*)... Ces procédures s'inscrivent en marge des procédures classiques de consultation des services, telles que les procédures d'élaboration des plans annuels d'embauche. En laissant une importante marge d'initiative aux chefs de service, elles tranchent avec les fonctionnements hiérarchiques ordinaires, verticales et marqués par des rythmes relativement lents. Au contraire, elles concordent avec le principe d'une gestion de l'innovation sous le mode « projet », plutôt inhabituelle dans la fonction publique territoriale.

Dès que le contrat d'objectifs est signé avec l'Etat, le travail d'intéressement à réaliser au sein des collectivités s'accroît considérablement. Il devient alors l'une des compétences d'unités spécifiques, appelées « missions » ou « cellules emplois-jeunes ». Placées fréquemment sous la responsabilité du chef de projet, elles sont créées quelques mois après le démarrage du programme sur les sites. Alors que le dispositif gagne progressivement sa vitesse de croisière en 1998, les membres de ces cellules prolongent et approfondissent le travail d'intéressement commencé par les politiques et les chefs de projet. Ils vont poursuivre ce travail par la suite, en incitant les chefs de service jusqu'ici restés en retrait à s'impliquer, et en invitant à la persévérance ceux qui portent des projets nécessitant une maturation (comme les projets dans le domaine diffus de la médiation).

Les cellules emplois-jeunes représentent les principales chevilles ouvrières du programme sur les sites. Le champ d'action de ces cellules porte avant tout sur les services des collectivités, dans certains cas seulement sur le secteur associatif. Elles utilisent à plein temps une équipe composée de quelques personnes recrutées pour cela ou réaffectées à l'interne : généralement, un(e) chargé(e) de mission et du personnel détaché pour réaliser le travail administratif. Quel que soit le lieu, la particularité de ces unités est de se démarquer, plus ou moins nettement, des structures existantes, afin d'affirmer les dimensions innovante et expérimentale du programme emplois-jeunes. Le choix de les désigner par « cellules » ou « missions » est une façon d'insister sur leur caractère non pérenne ou ponctuel, au contraire des fonctions et des services en place. Le plus souvent, elles sont rattachées aux directions des ressources humaines des collectivités mais avec un statut d'entité à part, relativement aux fonctions classiques de gestion des ressources humaines. Dans l'une des collectivités appréhendées, le démarquage va loin puisque la cellule Emplois-jeunes dépend du service « économie-emploi », et non du service de gestion du personnel.

Parfois, les pilotes locaux du programme et les cellules emplois-jeunes se chargent également d'intéresser le secteur associatif, dans une perspective de recherche de complémentarité. Mais c'est loin d'être toujours le cas, et de façon suffisante. Afin d'intéresser le secteur associatif, les collectivités comptent plutôt, à vrai dire, sur des acteurs externes, compte tenu de la lourdeur de la tâche et des compétences propres à ces acteurs :

- les services de l'Etat, et en particulier les DDTEFP, en tant qu'il s'agit des principaux financeurs des associations dans le cadre du programme ;
- les missions locales, sollicitées par les collectivités étant donné leur connaissance satisfaisante du monde associatif, leur propre vocation à inciter à l'émergence d'activités d'utilité sociale, et leur penchant pour les approches qui font des jeunes les principaux producteurs de leur ;
- des associations faisant figure de « têtes de réseau », au vu de leur expérience du monde associatif et de leur capacité à jouer un rôle d'intermédiaire auprès de ce monde associatif.

Vis-à-vis du secteur associatif, le travail d'incitation mené à l'amont n'a d'ailleurs pas la même ampleur que celui concernant les collectivités à l'interne. Il se limite le plus souvent à de la « publicité » à l'égard du dispositif emplois-jeunes. Une fois cette publicité réalisée, les collectivités locales se contentent en général de faire un appel à projets. Cette démarche incitative a le mérite de laisser toute latitude aux responsables d'association. Ceux-ci décident de se saisir ou non de l'aide financière proposée, et plus globalement du dispositif emplois-jeunes. Seul un site sur les cinq étudiés cherche remarquablement, au tout départ, à recenser les projets qui seront portés par les associations et à impliquer ces dernières (plus exactement, une partie d'entre elles) dans les réflexions qui précèdent la signature du contrat d'objectifs avec l'Etat.

Participer activement à la dynamique d'émergence en tant que chef de service

De fait, nombre de chefs de service au sein des collectivités locales prennent part à la dynamique d'émergence des nouvelles activités. Ils vivent le programme Nouveaux services Emplois-jeunes comme une « commande » politique, mais aussi comme une démarche qui leur laisse une réelle initiative à leur niveau, ainsi qu'une certaine marge de manœuvre (toute relative) en termes de calendrier. Plusieurs d'entre eux apprécient la possibilité qui leur est généralement offerte de faire rapidement les propositions d'activité qui leur paraissent les plus abouties, et de reporter à plus tard celles qui leur semblent les plus flasques, le temps qu'elles puissent se durcir comme il faut.

Les chefs de service des collectivités font aussi, à leur niveau, l'apprentissage des référents du programme. La plupart perçoivent ce programme comme un instrument de lutte contre le chômage des jeunes, ce qui est valorisant pour eux, mais aussi et avant tout comme un instrument de développement d'activités nouvelles et utiles à leur structure, ce que les dispositifs d'emploi aidé antérieurs ne leur ont jamais permis de faire, ou à peine.

Les chefs de service ont surtout l'occasion de s'approprier le dispositif de manière relativement ouverte, compte tenu de l'interprétation large qui est faite sur les sites du principe de « nouveauté ». Cette ouverture engendre des tas de projets, plus ou moins innovants, quelquefois carrément hors programme. Mais elle a le mérite de favoriser la mobilisation des chefs de service, en tant qu'acteurs de premier plan de la dynamique d'innovation au sein des collectivités locales.

Ainsi, des chefs de service parviennent à imaginer des activités de portée totalement nouvelle, à l'instar de celles développées dans les domaines liées aux technologies de l'information et de la communication, ou à la culture. D'autres, les plus nombreux, en viennent à proposer des activités qui partent d'un substrat plus ancien que le dispositif emplois-jeunes. Ils cherchent dès lors à améliorer des services publics existants, ou bien à réactiver des missions anciennes sur la base d'une nouvelle approche, centrée par exemple sur un objectif pédagogique ou éducatif auprès des usagers. Un certain nombre de chefs de service entendent systématiser des activités innovantes conçues avant l'arrivée du dispositif emplois-jeunes, mais demeurées jusqu'ici au stade de la réflexion ou de l'embryon.

Le dispositif emplois-jeunes est parfois l'occasion pour les chefs de service d'imaginer des activités qui n'étaient pas jusqu'ici assurées par la collectivité, comme l'animation culturelle dans une bibliothèque municipale, ou des activités visant des publics insolubles, telle que l'initiation au multimédia proposée dans des maisons de quartier d'une communauté urbaine.

Le dispositif est plus souvent l'occasion de mettre en place des activités spécifiques qui permettent de développer un service public plus global. Par exemple, les projets proposés par les services municipaux du sport sont en général assez proches des activités existantes, mais incluent des dimensions originales, tel qu'un rôle accru en matière de médiation, un élargissement des plages horaires de présence, ou une fonction de sécurisation et de prévention.

De même, si les activités autour de la médiation sociale apparaissent aujourd'hui négligées ou mises au second plan par les personnels fonctionnaires, elles ne constituent pas des projets totalement nouveaux. Il est prévu, néanmoins, qu'elles soient exercées à présent de manière inédite, sur la base d'une écoute approfondie des usagers, d'un dialogue recherché avec eux, et d'un recrutement spécifique (des jeunes connaissant bien la situation des usagers visés).

Le dispositif permet par ailleurs à des chefs de service de concrétiser des projets conçus avant le lancement du programme emplois-jeunes. Projet prévu initialement au regard de l'évolution de

la législation, le tri des ordures est par exemple mis en place par l'intermédiaire du programme dans quelques-unes des villes impliquées dans l'opération d'évaluation. Avec les emplois-jeunes, les chefs de service concernés trouvent le moyen d'aller plus vite pour implanter cette nouvelle activité obligatoire à terme.

Coopérer avec d'autres responsables de structure

Sur chacun des sites étudiés, des chefs de service parviennent à s'investir dans des projets transversaux ou partagés avec d'autres responsables de structure, de la même collectivité ou d'autres organisations, associatives ou publiques. Ces projets ressortent de leur propre initiative, ou de celle des pilotes locaux du programme emplois-jeunes, dans une perspective de développement organisationnel ou territorial, ou dans le but de mettre fin à des redondances dans les propositions d'activités nouvelles.

Déjà éprouvés de façon convaincante en d'autres lieux¹⁷, les projets partagés supposent une coopération renforcée entre les différentes structures concernées.

Sur ce territoire, toutes les institutions concernées par l'activité de médiation décident par exemple de coopérer afin de définir précisément cette activité et de penser son articulation avec l'ensemble des intervenants en place dans le domaine du travail social. Cette mise en réseau est induite par la mise en œuvre du programme emplois-jeunes, mais aussi par la signature prochaine d'un contrat local de sécurité.

Pratiques innovantes, les projets partagés entre plusieurs responsables de structure restent toutefois l'exception. Les chefs de service comme les dirigeants d'association préfèrent développer leur propre projet. En outre, l'expérience sur les sites montre qu'il est particulièrement difficile de faire travailler ensemble plusieurs responsables à l'émergence d'un projet partagé. La concertation se révèle parfois si compliquée que certains projets pensés dans un premier temps en commun, et apparemment très pertinents, finissent par être abandonnés.

Exemple d'un tel abandon : le projet d'une plate-forme multiservices sur l'un de nos cinq sites. Séduisant, il suppose l'installation d'une véritable mixité entre la collectivité et plusieurs partenaires du monde associatif. Les différents responsables de structure finissent par renoncer à ce projet du fait de leur incapacité à se mettre d'accord et à construire un projet collectif.

Sans doute, les habitudes du partenariat faiblement développées dans l'administration territoriale, ou limitées aux services des collectivités ouverts sur leur environnement du fait de leur activité, expliquent-elles ces difficultés à faire émerger des projets mutualisés. Il est probable, par ailleurs, que les responsables des structures entendent préserver leur marge d'autonomie au plan managérial et peinent ainsi à vouloir se lancer dans des aventures partagées¹⁸.

Cependant, la nature même du dispositif emplois-jeunes accentue certainement aussi les obstacles. On peut faire l'hypothèse que des responsables de structure hésitent à s'engager dans

¹⁷Voir par exemple l'Opération Partenaires pour la Ville, en région parisienne : cf. Chantal Labryère, Alain Savoyant, Josiane Tessier, « *Emplois partagés de gestion urbaine : un dispositif innovant, des métiers en construction* », in Edith Heurgon (coord.), « *Agents d'urbanité publique ? De nouveaux partenaires pour la ville* », éditions de l'Aube, 2001.

¹⁸C'est le cas, notamment, de certains responsables d'association, désireux de devenir employeurs en propre dans le cadre du programme emplois-jeunes, tout en étant soucieux de limiter leur lien aux collectivités locales à de simples relations financières.

des projets partagés, de nature forcément complexe et risqué, sur la base d'un dispositif amené à s'appuyer sur des jeunes peu expérimentés par définition, parfois peu diplômés, et préoccupés avant tout par leur devenir professionnel.

Associer les usagers à la réflexion

Consulter les usagers est une démarche a priori intéressante car elle permet, au plus tôt, de tenir compte du rôle joué par les usagers dans la coproduction des nouveaux services¹⁹. Elle est susceptible de donner des repères pour tenter d'anticiper l'accueil que les usagers finiront par leur réserver.

Une telle démarche doit également permettre d'identifier des besoins originaux, ignorés ou mal pris en compte par les structures existantes. Elle doit donc favoriser au sein de la collectivité la conception de projets inédits par-delà les structures en place, étant entendu que celles-ci sont toujours tentées d'orienter à leur convenance le contenu des innovations proposées et de circonscrire ainsi le champ des possibles.

Sur les cinq sites étudiés, seule une collectivité organise explicitement une consultation des usagers, par le biais de réunions animées par un consultant. Une consultation directe auprès de deux groupes de jeunes habitant un quartier défavorisé, et cibles potentiels de nouveaux services à inventer, mais aussi indirecte, auprès de l'ensemble des élus locaux, en tant que représentants des usagers au plan politique. Cette consultation est entreprise au tout démarrage du programme, au moment où il s'agit de définir les grandes priorités d'action au plan local, en parallèle à la consultation des porteurs potentiels de projet (les chefs de service et des représentants du monde associatif). La pratique est d'autant plus remarquable qu'elle va permettre de révéler de nouveaux porteurs de projet, à savoir quelques jeunes qui vont souhaiter transformer leurs attentes en projets éligibles dans le cadre du programme emplois-jeunes. Une situation qui s'accorde très bien avec l'un de ses principes philosophiques de base, suivant lequel c'est avant tout aux jeunes de construire et de légitimer leur activité, à l'instar de véritables entrepreneurs.

17 jeunes sont précisément concernés par cette consultation préalable à la mise en place du dispositif. Ils habitent un quartier jugé « sensible » et sont issus pour la plupart de l'immigration. En cours de réunion, ils en viennent à formuler de nombreux besoins spécifiques dans les domaines de l'animation et de la médiation. Certains d'entre eux décident alors de se positionner comme porteur de projet.

Il est clair, cependant, qu'au sein des collectivités locales étudiées, la participation directe des usagers à l'émergence des nouveaux services reste une pratique exceptionnelle, faisant donc l'objet de très rares apprentissages. En règle générale, la conception de ces services ne part pas de besoins identifiés ou exprimés par la population. Les acteurs des collectivités font le pari que les nouveaux services construiront eux-mêmes leur demande, une fois mis en place.

Ce faisant, ils prennent pourtant la décision de lancer ces services dans l'inconnu, et avec eux les jeunes recrutés pour les faire vivre, devant des usagers aux réactions totalement imprévisibles, risquant notamment de se montrer indifférents, voire hostiles. Plus généralement, c'est toute une kyrielle d'idées de nouveaux services qui risque d'échapper à la collectivité en l'absence d'une consultation des usagers. Faute d'une caution apportée par les usagers, les

¹⁹Ce rôle de coproducteur tenu par les usagers est aujourd'hui mis en avant dans les approches théoriques sur les services : cf. Laurence Bancel-Charensol, Jean-Claude Delaunay, Muriel Jougleux, « Une société de services. Comment gérer des biens invisibles ? », in *Sciences Humaines*, n°91, février 1999.

projets partagés entre plusieurs structures, au contenu souvent très innovant, mais en proie constante aux inerties structurelles de toute sorte, risquent également de manquer à l'appel ou de s'éteindre en cours d'émergence.

En tant que mesure pour l'emploi, le programme Nouveaux services Emplois-jeunes n'est sans doute pas le meilleur dispositif pour favoriser pareilles pratiques de consultation des usagers. L'urgence liée à sa mise en place incite à recourir en priorité aux structures en place, et non à prendre le temps d'aller recueillir les besoins auprès de la population et à revoir l'organisation générale des services en fonction des besoins ainsi exprimés.

Sans doute, l'intérêt d'associer les usagers et de consentir les investissements consécutifs varie-t-il en pratique selon la nature et le stade d'avancement des projets. Dans le cas où le projet procède de réflexions ou de programmations antérieures au dispositif emplois-jeunes, déjà solidement argumentées, sinon expérimentées, une association indirecte des usagers par l'intermédiaire des membres du service concerné peut certainement suffire. Dans ce cas de figure, on peut penser que ces acteurs sont passablement compétents pour parler au nom des usagers. Au contraire, dans l'hypothèse où le projet se fonde sur des réflexions neuves ou sur un contenu très innovant, donc aussi très fragile, il semble souhaitable de favoriser autant que possible l'association des usagers. Il n'est d'ailleurs pas toujours nécessaire d'engager les grands moyens, par exemple sous la forme d'études de marché, qualitatives ou quantitatives. Il est possible de recourir à des acteurs a priori compétents pour s'exprimer en leur nom : les différents élus locaux, comme on vient de le voir dans l'exemple précité, mais aussi des représentants d'association, des membres de missions locales, etc., du fait qu'ils soient au contact de l'ensemble des usagers ou de groupes d'usagers particuliers.

Certaines monographies exploitées dans ce travail de synthèse font néanmoins état d'un manque d'intérêt et de mobilisation de la plupart des élus, quand ils ne sont pas à la tête de la collectivité ou quand ils n'ont pas en charge de piloter le programme emplois-jeunes à l'échelle du site. Alors même qu'ils apparaissent comme les porte-parole de la population a priori les mieux placés, capables d'identifier ses besoins et de les reformuler dans un langage politique, ils demeurent le plus souvent en retrait. Cette difficulté à apprendre le rôle qu'il était possible d'attendre d'eux s'explique en partie par le fait qu'ils se montrent critiques à l'égard des référents du programme. Beaucoup d'entre eux sont désorientés par le contraste qui existe entre l'exigence d'innovation et d'implication demandée a priori aux jeunes, et la précarité du statut d'emploi-jeune qui leur est offert.

Vérifié partout, ce constat est également valable pour la collectivité évoquée ci-dessus, qui a organisé des réunions de consultation des élus pour appréhender les besoins de la population. Peu d'entre eux auraient fait acte de présence, et les débats n'auraient pas égalé en qualité les réunions organisées au même moment avec les responsables de structures et les groupes de jeunes.

Faire participer les personnels des services

Les situations de consultation des personnels en poste dans les services, formelles ou non, sont plus fréquentes. Plutôt inhabituelles au sein de la fonction publique territoriale, elles requièrent d'importants apprentissages organisationnels.

Sur les sites, trois types de situation sont précisément identifiables :

- On trouve d'abord le cas du service où la démarche d'émergence est très largement participative. Le personnel est associé à l'identification des activités à créer de manière très formalisée, avec par exemple la formulation d'un appel à projets à son intention.
- Il y a ensuite le cas plus fréquent du service où l'association du personnel est organisée sous le mode d'une consultation informelle. Le chef de service sollicite l'avis des agents en poste.
- Le service qui limite la démarche participative à un groupe de travail, composé de l'encadrement et d'agents de base spécialement invités à cette démarche, représente également un cas courant. Le groupe ainsi constitué a pour mission de réfléchir concrètement aux activités à développer au sein de la structure et de rédiger les profils de poste qui en résultent.

Quelle que soit son degré de formalisation, la participation des personnels des services à l'émergence des nouvelles activités est en mesure de favoriser la dynamique d'innovation. En contact direct avec les usagers, ces personnels ont des choses à dire sur les activités à créer ou les projets de leur responsable. Les faire participer au processus d'émergence, ou du moins solliciter leur avis dans le cadre de ce processus, sont des pratiques susceptibles d'accroître la pertinence des projets proposés au regard de la réalité du travail quotidien, voire d'en faire jaillir de nouveaux.

La participation des personnels des services en phase d'émergence est également un moyen de préparer d'ores et déjà l'accueil qui sera fait aux personnes recrutées sur les emplois-jeunes et aux activités qu'elles exerceront. Ceci est d'autant plus important que ces activités s'articuleront le plus souvent au plus près des activités des personnels en poste, et que certaines d'entre elles iront jusqu'à remettre en cause leurs pratiques.

Par ailleurs, l'implication des futurs encadrants directs ou tuteurs des jeunes dès la phase d'émergence des nouvelles activités se révèle très utile pour préparer leur professionnalisation à venir au sein des structures. C'est un moyen de préparer avec efficacité l'installation de ces activités au regard de l'organisation du travail existante et leur pérennisation possible.

Ces formes de participation ne sont pourtant pas systématiques. Dans la majorité des cas, les personnels en poste dans les services des collectivités locales sont au contraire écartés des processus d'émergence. Ils ne sont en aucune manière consultés par leur hiérarchie, ni même informés sur le programme emplois-jeunes et sa mise en place prochaine au sein de leur structure. Pour le justifier, les chefs de service prétextent que les nouvelles activités qu'ils proposent ne créeront aucune concurrence avec les activités exercées par les personnels actuellement en emploi, et que de ce fait, nul n'est besoin de les impliquer en phase d'émergence.

Ainsi, le recueil des idées de nouveaux services se limite le plus souvent à la hiérarchie des services. Dans la plupart des cas, seuls les chefs de service, assistés éventuellement par leur encadrement, définissent les besoins, à partir de l'offre d'activités existantes, et selon leurs propres souhaits d'amélioration ou de développement.

Une telle limitation de la participation dans de nombreux services montre en fin de compte à quel point les situations sont extrêmement variées d'un service à l'autre. En fait, cette variété résulte des modes de pilotage du programme emplois-jeunes sur les sites, lesquels confient à chaque fois une importante marge de manœuvre aux chefs de service. A eux de décider s'ils souhaitent organiser ou non une participation au sein de leur structure. Ils ne sont en aucune façon contraints par une quelconque procédure générale concernant la participation des personnels en poste.

Si la majorité des chefs de service opte pour une limitation de la participation, cela renvoie sans doute aux comportements de gestion ordinaires au sein de l'administration territoriale. Le style de management habituellement en vigueur, plutôt directif et tributaire des décisions politiques, est très probablement un facteur explicatif. Il ne facilite pas l'apprentissage de pratiques plus participatives.

Mais là encore, la principale explication réside très certainement dans la nature même du dispositif emplois-jeunes. Même si les créations d'activité sont échelonnées sur une période allongée (allant principalement de 1997 à 1999), il s'agit d'aller relativement vite pour procéder à ces créations. Cela laisse assez peu de temps aux chefs de service pour organiser une consultation en bonne et due forme des personnels en poste.

Il faut mentionner aussi la méfiance à l'égard des emplois-jeunes nourrie par les personnels en poste, en tant qu'ils craignent souvent, a priori, des effets possibles de substitution. Cette méfiance est en partie entretenue par les syndicats. En règle générale, ceux-ci ne sont pas associés aux démarches d'émergence. Ils sont seulement informés de manière régulière sur les projets de nouvelles activités dans les réunions des instances paritaires (les comités techniques paritaires). Faisant de l'interpénétration des nouvelles activités avec les activités existantes une question tabou, les syndicats se défont dans la plupart des cas du programme emplois-jeunes. Ainsi, cette méfiance des personnels et des syndicats n'incite guère les chefs de service à user de procédures systématiques de consultation et de participation en phase d'émergence.

1.3. La mise en conformité des idées proposées

Au sein des collectivités locales, il ne suffit pas de se mobiliser et de proposer la création de nouveaux emplois pour que ceux-ci soient forcément acceptés au titre du programme Nouveaux services Emplois-jeunes. Il importe que les projets proposés respectent les principaux critères d'éligibilité - des activités reconnues comme « nouvelles » et répondant à des besoins insatisfaits de la population -, et soient ainsi validés par les commissions départementales chargées spécialement de la validation dans le cadre du programme, et placées sous la responsabilité des DDTEFP.

Ces commissions instruisent les dossiers pour l'Etat. Elles regroupent chacune le préfet chargé de l'emploi, le directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, le délégué départemental de l'ANPE, ainsi que les coordonnateurs emploi-formation du département.

A en croire les monographies, ces commissions chapeautées par les DDTEFP examinent sans complaisance les dossiers présentés par les collectivités locales. Elles ont tendance à se montrer pointilleuses sur les principales composantes du cahier des charges : l'« utilité sociale » des projets proposés et leur « nouveauté » réelle. Puisqu'elles les jugent trop proches de postes existants, elles rejettent ainsi des postes emplois-jeunes proposés par des collectivités locales. Parmi les exemples indiqués dans les monographies, citons les postes de moniteur de tennis, de régisseur et technicien du spectacle, de personnel de ménage,...

Force est néanmoins de constater que leur taux de rejet n'est jamais important : entre 9 et 11% de l'ensemble des dossiers présentés, tous secteurs confondus, si l'on en croit les données très partielles incluses à ce sujet dans les monographies. En outre, les commissions ne rejettent pas forcément de manière définitive les dossiers invalidés. La plupart du temps, elles incitent les porteurs de projet à revoir leur copie, et à la rendre plus conforme à l'esprit du programme emplois-jeunes.

Ajoutons la tendance des commissions à se montrer un peu moins exigeantes sur le contenu des dossiers au fil du temps. Au démarrage, elles cherchent souvent à savoir si les nouveaux services proposés constituent ou non des « nouveaux métiers » à part entière, éventuellement susceptibles d'être pérennisés à terme. Par la suite, les commissions lâchent quelque peu la bride, et élargissent leur point de vue. Etant donné qu'elles se rendent compte que l'exigence de pérennisation tend à bloquer des initiatives, elles mettent de plus en plus de côté cette exigence. Tout service apparaissant « nouveau » au sein de la structure d'accueil devient par ailleurs éligible, et non plus seulement les services qui semblent correspondre à de nouveaux métiers. Cette modification dans les évaluations des commissions rejoint les inflexions apportées par le gouvernement au programme, notamment son changement d'appellation : de « Nouveaux services Nouveaux emplois », on passe à « Nouveaux services Emplois-jeunes », ce qui conduit à élargir le champ visé.

Assister les porteurs de projet à l'amont des validations

Ainsi, l'enjeu consiste à assister les acteurs qui s'impliquent dans le programme Emplois-jeunes dans le montage de leur projet de nouveau service. Au sein des collectivités locales, ce travail d'assistance est assuré par les gestionnaires du programme à l'interne, les personnels des cellules emplois-jeunes pour l'essentiel. Parmi ces gestionnaires, ceux qui sont membres des collectivités depuis longtemps ont l'immense avantage de bien connaître les services des collectivités et leur environnement propre. Les gestionnaires qui ont été au contraire recrutés spécifiquement à la conduite du programme sont quant à eux censés être porteurs de compétences en matière de management de projet et de gestion des ressources humaines, non forcément répandues au sein de la fonction publique territoriale. Dans certaines collectivités, il est également fait appel, en appui aux gestionnaires affectés au programme, à des consultants extérieurs, essentiellement pour renforcer l'expertise disponible en management de projet et de gestion des ressources humaines.

Il arrive que ces acteurs gestionnaires soutiennent des associations sollicitant une aide technique. Mais afin d'apporter une assistance aux candidats du monde associatif au programme emplois-jeunes et à la quote-part qu'elles leur proposent, les collectivités locales comptent de nouveau sur les DDTEFP et les cabinets-conseil auxquels ces dernières font appel au titre de l'aide à l'ingénierie et à l'expertise, ainsi que sur les missions locales et sur certaines associations en mesure de jouer un rôle de relais vis-à-vis du tissu associatif local. Par conséquent, dans le droit fil de ce que les collectivités se contentent de faire quand il s'agit d'intéresser les représentants du milieu associatif au dispositif (cf. *supra*).

Parfois, l'assistance a pour objet le recueil des besoins qui justifient la création des nouvelles activités à l'intérieur des structures. Cette assistance coïncide, ou du moins commence avec le travail d'intéressement mené en direction des chefs de service. Indirectement, elle offre aux pilotes du programme une première possibilité de s'assurer que les propositions venant du terrain n'entrent pas en concurrence avec des activités existantes.

Dans cette collectivité, des réunions de « brainstorming » sont organisées dès septembre 1997 avec les chefs de service, ainsi qu'avec des élus, des jeunes, des partenaires du milieu associatif et du monde de l'insertion. Animées par un consultant, elles permettent de faire jaillir des idées de « nouvelles activités possibles » et les répartir en « employeurs potentiels ». De ces réunions, le consultant rédige une synthèse qui va servir alors de base au contrat d'objectifs signé en octobre avec l'Etat et aux réflexions menées au sein des services.

Toutefois, l'assistance porte surtout sur le montage des dossiers à constituer dans le cadre du programme emplois-jeunes. Pour se voir valider leur proposition, les porteurs de projet se doivent de remplir un dossier qui problématise et formalise leur demande autour de quelques

grandes questions : quelle activité ? Pour quel besoin ? Sur la base de combien de postes de travail ? Et pour quel avenir ?

Sur les sites étudiés, des dossiers sont élaborés et mis en place par les pilotes du programme emplois-jeunes pour formaliser les projets de nouvelle activité et répondre au cahier des charges de l'Etat, relatif au programme. En règle générale, ces dossiers requièrent :

- une description fine des projets et du calendrier de leur mise en œuvre,
- des précisions sur les tâches principales à confier aux jeunes,
- des développements sur les perspectives de pérennisation, des indications sur les profils de publics à recruter en termes de niveau de formation, de compétences et de titres requis,
- un éclaircissement sur les actions envisagées pour assurer la professionnalisation des nouvelles activités et des jeunes recrutés pour les exercer.

Si ces dossiers aident les porteurs de projet à faire preuve de rigueur dans leur proposition et à la penser dans toute sa complexité et dans toutes ses dimensions, ils apparaissent relativement contraignants à remplir. La capacité à aider au montage des dossiers des porteurs de projet s'impose ainsi comme une compétence-clef du pilotage du programme.

Il faut bien prendre conscience des difficultés que posent à certains porteurs de projet les procédures d'urgence. En effet, elles appellent à leur créativité et à leur réactivité tout en s'inscrivant dans des conditions générales de fond et de forme à respecter. Face à cette ambiguïté, propre à toutes les interventions publiques qui se fondent à la fois sur une logique de projet et une logique de programme, les porteurs de projet risquent à tout moment de se décourager.

De plus, on constate sur les sites que les propositions de nouvelle activité remontent des services avec des degrés d'avancement et de formalisation très distincts. Si certaines propositions sont déjà bien travaillées, et n'ont sûrement pas besoin d'être retouchées par les gestionnaires du programme, d'autres sont à peine formulées sous la forme d'idées, et la plupart demeurent insuffisamment définies, ou mal traduites dans les dossiers-standart à remplir.

Le volet « ressources humaines » des dossiers est le principal point d'achoppement. Les compétences requises dans les descriptions de poste apparaissent en général assez floues. Les profils de formation exigés a priori sont souvent excessifs au regard des contenus des postes proposés. Parfois, c'est le périmètre de l'activité qui ne convient pas, soit parce qu'il génère une polyvalence excessive, soit parce qu'il engendre, au contraire, un niveau de spécialisation tel, qu'il risque d'hypothéquer l'avenir des personnes qui exerceront l'activité.

Notons encore le cas très particulier des jeunes porteurs de projet, amenés à transformer leur rêve en réalité. En particulier, les emplois qu'ils imaginent a priori correspondent rarement à des emplois à « temps plein ». Pour les pilotes du programme, le problème est alors de recadrer ces emplois rêvés dans une perspective réalisable et conforme au cahier des charges.

L'assistance au montage des dossiers consiste essentiellement à tenter de traduire de multiples projets singuliers dans le cadre d'un programme déterminé, ayant ses propres critères d'éligibilité et procédures (des dossiers à remplir et un calendrier donné).

Cet effort de traduction passe d'abord par une aide à l'écriture. En fonction des besoins propres à chaque projet de nouvelle activité, le soutien scripturaire porte par exemple sur la façon de justifier la pertinence des projets, le choix des intitulés de poste et la rédaction des profils correspondants. Ce faisant, les gestionnaires des collectivités locales ou les consultants qui apportent cette aide à l'écriture des dossiers se mettent avant tout au service des porteurs de projet. Ils font tout leur possible, en termes de soutien rédactionnel, pour faire valider les projets proposés.

L'effort de traduction ne se réduit pourtant pas à ce soutien à l'écriture. Les acteurs précités s'efforcent surtout de persuader les porteurs de projet à orienter ou à modifier leur proposition, quand celle-ci apparaît décalée par rapport à l'esprit du programme emplois-jeunes. L'opération de traduction s'apparente ainsi à un processus négocié, et non à une simple aide pour remplir un dossier.

Valider à l'interne les projets proposés

Avant d'être examinés par les commissions des DDTEFP, les dossiers proposés par les services des collectivités locales sont passés au crible par des instances de validation interne, appelées ordinairement « comités de pilotage ». Ces instances statuent sur la pertinence des dossiers au regard des critères du programme emplois-jeunes : des activités considérées comme « nouvelles » et « utiles ». Les comités en question orientent ou prennent carrément les décisions politiques à l'égard des propositions qui viennent des services. En même temps, leur travail permet, en plus de l'assistance offerte aux porteurs de projet par les membres des cellules emplois-jeunes, de préparer avec sérieux la validation par les services de l'Etat. Ainsi, les comités de pilotage représentent une nouvelle procédure cherchant à rendre les projets des services conformes à l'esprit du programme emplois-jeunes. Ils forment des lieux essentiels pour l'apprentissage organisationnel autour de ce programme.

Ces comités rassemblent des « acteurs politiques » (les élus en charge du programme, ainsi que des élus qui s'occupent de secteurs d'activité touchés par ce programme) et des « acteurs techniques » (les gestionnaires affectés à la conduite du programme, auxquels s'ajoutent divers responsables administratifs tels que le secrétaire ou le directeur général des services ou le responsable de la gestion des ressources humaines). Faisant cohabiter élus et techniciens, les comités de pilotage garantissent la présence du « politique » dans les procédures de validation interne. En même temps, en impliquant des administratifs, dotés chacun d'une expertise sectorielle ou transversale (par exemple en GRH), ils empêchent une monopolisation du pilotage du programme par les seuls élus²⁰.

Sur les sites, la validation interne n'apparaît pas comme une simple formalité. Chaque projet fait l'objet d'un examen scrupuleux par les membres des comités de pilotage. Ils n'hésitent pas à rejeter ou à ajourner des projets de service qui ne semblent pas cadrer avec le cahier des charges du programme emplois-jeunes, tels des projets recherchant de simples effets d'aubaine ou consistant en une simple demande de personnels supplémentaires pour remplir des tâches et des fonctions classiques.

Le 5 octobre 1997, le comité de pilotage d'une ville décide la validation de 15 nouvelles activités sur les 36 propositions émanant des services. Parmi les activités non validées, plusieurs concernent le secteur culturel, les services techniques et le secteur de la petite enfance. Ces activités sont écartées car elles correspondent, juge-t-on, à des besoins classiques de moyens ou à des postes statutaires de la fonction publique territoriale. Selon la monographie qui fait état de cette décision, il y aurait eu, de la part de certains responsables de service, une tentative de détournement du dispositif emplois-jeunes pour obtenir au plus vite et au moindre frais du personnel en renfort. Le comité de pilotage de la ville aurait donc éliminé les mauvaises copies.

L'exercice de validation n'est pourtant pas imparable. Des projets considérés comme hors programme dans les monographies parviennent à être validés à l'interne. Souvent, ils arrivent à

²⁰Nous faisons l'hypothèse que pour les élus, ce fonctionnement en comité avec des administratifs et des techniciens représente un moyen de se protéger relativement des pressions qui risquent constamment d'émaner d'administrés, soucieux de voir rapidement le programme leur être profitable.

se draper dans les plus beaux oripeaux de la « nouveauté » et de l'« utilité », alors qu'ils renvoient à des besoins classiques et à de simples tentatives de renforcer les personnels en place dans les services. Si la validation de tels projets, somme toute minoritaires, est due à la réussite de leur déguisement par les chefs de service, elle s'explique peut-être aussi, dans une certaine mesure, par le « pragmatisme » en vigueur dans les collectivités, afin d'atteindre dans les meilleurs délais les objectifs quantitatifs de création de nouvelles activités et d'emplois. Ce pragmatisme a d'ailleurs tendance à s'accroître aussi au fil du temps aux niveaux des commissions de validation des DDTEFP (cf *supra*), lesquelles inspirent forcément les comités de pilotage des collectivités dans leur évaluation des dossiers.

Le dispositif emplois-jeunes représente une aubaine pour le service communication d'une municipalité. En effet, ce service a besoin d'une personne supplémentaire pour s'occuper de la photothèque, ce qui renvoie à un poste classique. Pour que ce projet hors programme soit validé à l'interne comme à l'externe, le « nouveau » poste reçoit le nom curieux, mais à l'allure innovante, de « *gardien de la mémoire vivante* ». Par la force des choses, ce profil imaginaire s'avérera plus tard inadapté à la réalité et mécontentera le titulaire de l'emploi recruté.

A noter aussi le travail de validation spécifique réalisé par les collectivités locales en ce qui concerne les projets associatifs, demandeurs d'un co-financement de leur part. A leur sujet, il faut préciser qu'ils doivent être déjà conventionnés par les commissions des DDTEFP pour être discutés au sein des collectivités. A part cela, c'est le même type de travail et de compétence qui est à l'œuvre : l'examen de la pertinence des dossiers présentés par les associations, au regard cette fois de la politique des « nouveaux services » menée par la collectivité locale vis-à-vis du tissu associatif et du territoire.

Sur la plupart des sites, ce n'est pas le comité de pilotage chargé de valider les projets internes qui examine les projets associatifs, mais une autre instance politico-technique constitué ad hoc (de composition plus légère). Cette distinction s'explique par des raisons de commodité, car les procédures diffèrent forcément d'un type de projet à l'autre. Elle entrave néanmoins la réflexion des collectivités sur l'articulation à opérer entre les emplois-jeunes qu'elles gèrent en propre et ceux qu'elles subventionnent dans les associations de leur territoire.

Assister les porteurs de projet à l'aval des validations

Le travail d'assistance et de traduction se poursuit lorsque le dossier présenté est ajourné par l'instance de validation interne ou la commission départementale de validation propre aux services de l'Etat. En effet, il s'agit d'aider le chef de service « recalé » par l'une ou l'autre de ces instances de validation.

Quand un projet est ajourné, le travail redemandé au chef de service est en général important. Cela suppose, en conséquence, qu'il accepte cette nouvelle charge de travail, ainsi que les révisions qui lui sont demandées, révisions qui l'amènent à devoir se justifier à nouveau. On comprend que certains chefs de service rechignent et se montrent critiques, en particulier vis-à-vis des DDTEFP, qu'ils jugent tatillonnes. Risquant de se lasser et de se décourager, ils ont besoin à nouveau d'une assistance.

Les acteurs en charge d'assister les porteurs de projet les aident ainsi à tenir compte de ce qui leur est demandé et à surmonter le désappointement causé. En position d'interface, ils facilitent les révisions suggérées par les instances de validation, ce qui suppose nouvelles négociations avec les porteurs de projet et nouvelles réécritures des dossiers. Parfois, il arrive qu'ils se fassent l'avocat des porteurs de projet auprès des DDTEFP en revenant à la charge sur certains points contestés. Ils ne sont donc pas seulement des courroies de transmission. Ils assurent une fonction interactive à part entière entre les porteurs de projet et les valideurs.

Le profil de poste d' « agent d'ambiance » proposé par une mairie est d'abord refusé par la DDTEFP qui le trouve trop apparenté à celui de garde-champêtre. Il est dès lors retravaillé par le service qui l'a proposé, avec l'aide d'un membre de la cellule emplois-jeunes. Il reçoit un habillage moins sécuritaire et plus axé sur la médiation. Cette révision permet alors la validation du projet au cours du second examen par les services de l'Etat.

Se coordonner au préalable avec les services de l'Etat

Afin de limiter les cas d'invalidation et les situations qui amènent les chefs de service, avec le soutien des techniciens des cellules emplois-jeunes, à revoir leur copie, il apparaît intéressant d'organiser une coordination préalable entre les pilotes du programme aux niveaux des collectivités et les membres des commissions départementales de validation de l'Etat.

Pareille organisation facilite l'installation de relations de confiance entre ces acteurs et réduit les risques d'invalidation à l'aval, ainsi que les charges de travail supplétives et les sautes d'humeur qui peuvent en résulter. Elle favorise par là même la dynamique d'émergence des nouvelles activités.

Dans cette collectivité, on prend le soin d'organiser au préalable la relation entre le comité de pilotage et la DDTEFP. D'emblée, un professionnel de la mission locale est détaché au sein de la collectivité, avec pour mission spécifique de faciliter les contacts entre les pilotes locaux du programme et les coordonnateurs emploi-formation de la DDTEFP, chargés de la conduite du programme pour le compte de l'Etat. Ce professionnel est alors en mesure d'aider à l'élaboration de dossiers recevables par les services de l'Etat, et sa contribution tend finalement à limiter les invalidations prononcées par la commission de la DDTEFP.

2. L'INTEGRATION DES JEUNES DANS LES STRUCTURES

L'intégration dans les structures des personnes amenées à exercer les nouveaux emplois créés dans le cadre du programme se doit de prendre une tournure originale. En effet, ces « jeunes », par l'âge comme par la manière dont le programme les désigne, sont appelés à jouer un rôle prépondérant dans l'édification des activités qui leur sont confiées, ce qui représente une situation spécifique au regard des pratiques d'intégration des jeunes les plus répandues. Ni plus ni moins, on attend explicitement qu'ils procèdent à l'invention du positionnement et du contenu de leur emploi. Rude défi qui leur est posé d'entrée !

De plus, recrutés dans le cadre du dispositif emplois-jeunes, ils arrivent dans les structures avec un statut qui les place dans des conditions particulières : ce statut est de type transitoire, mais avec une espérance de vie relativement longue (cinq ans au plus). Dans un contexte où ils rencontrent, peu ou prou, des difficultés d'insertion sur le marché du travail, surtout jusqu'en 1998/1999, ils se voient proposer des contrats qui leur offrent une première expérience professionnelle significative, se voulant en principe de qualité et utile à leur devenir à l'issue des contrats. En échange de quoi ils sont amenés à développer les nouveaux services imaginés avant leur recrutement et à accepter une situation d'emploi marquée par une rémunération plutôt modeste et un horizon professionnel sans cesse indéterminé.

Les jeunes qui nous intéressent ici se distinguent en conséquence des personnels en place dans les collectivités locales, qu'ils soient fonctionnaires, contractuels ou même sous contrat classique aidé, en contrat emploi-solidarité ou en contrat emploi-consolidé. Les personnels fonctionnaires et contractuels des collectivités sont mobilisés sur des missions établies et pourvus de statuts durables ou relativement consistants. Les personnels sous contrat aidé classique n'interviennent que rarement ou de manière seulement informelle sur de nouvelles activités. La plupart d'entre eux n'effectuent que des passages limités au sein des structures.

Il s'agit ainsi de questionner les manières spécifiques d'intégrer les jeunes bénéficiaires du programme Nouveaux services Emplois-jeunes au sein des collectivités locales. Quelles sont les pratiques et les procédures originales mises en place sur les cinq sites étudiés pour faciliter leur intégration particulière dans les structures d'accueil, en tant que principaux « constructeurs » de leur activité et détenteurs en même temps du statut atypique d'emploi-jeune ?

Trois catégories de pratiques mises en œuvre sur les sites sont analysables :

- les pratiques de recrutement, qui visent à intégrer des personnes avant tout motivées pour les projets d'innovation de service ;
- les pratiques de professionnalisation dans le cadre des emplois-jeunes, qui ont pour objet de structurer les nouvelles activités et d'acquérir ou de faire acquérir les compétences que ces nouvelles activités requièrent ;
- les pratiques de gestion du statut d'emploi-jeune, qui servent à marquer la différence d'avec les personnels en poste, tout en veillant soigneusement à ne pas laisser un hiatus trop grand qui pourrait nuire à la motivation durable des jeunes et par conséquent aux innovations de service.

NB : Dans cette deuxième partie, l'accent est donc mis sur le concept d'intégration et les pratiques qui lui donnent chair. Il faut comprendre ce concept comme un processus. L'intégration des jeunes réfère à la place spécifique qui leur est offerte progressivement et qu'ils se construisent eux-mêmes, sans homologation obligatoire. Ce processus s'étale dans la durée. Il commence dès la phase de recrutement et se poursuit jusqu'à la fin du contrat emploi-jeune, tel un processus inachevé par essence.

Une telle posture de l'intégration « sans fin », dès lors que le contrat emploi-jeune n'est pas terminé, est d'autant plus justifiée que le positionnement des titulaires de ce contrat n'apparaît pas déterminable d'avance. Notamment, vis-à-vis des personnels en place, il est rarement possible de prévoir ce qu'il en sera de ce positionnement. Au contraire, celui-ci va sans cesse être discuté, suivant les problèmes rencontrés, et rien ne permet d'affirmer qu'il sera vraiment stabilisé à l'issue des contrats emplois-jeunes.

Ainsi, l'analyse de l'intégration ne se réduit pas ici aux modalités de recrutement et d'accueil des jeunes dans les structures, lesquelles renvoient seulement à des moments délimités du processus. Elle porte potentiellement sur la durée totale des contrats. Par conséquent, outre les modalités de recrutement et d'accueil, on s'intéresse aussi aux modalités de suivi et de gestion des compétences des jeunes, bref à leur professionnalisation dans leur emploi, par le biais de l'organisation du travail, du tutorat et de la formation. De même, on se penche également sur la gestion locale du statut d'emploi-jeune et les adaptations progressives qui lui sont apportées. On aboutit alors à une vision globale de l'intégration des jeunes, conforme à celle que la littérature adopte le plus souvent de nos jours²¹.

2.1. Le recrutement des jeunes

Le recrutement des jeunes représente la première séquence du processus d'intégration. Compte tenu du rôle prépondérant qui leur est assigné dans l'installation et la légitimation des nouveaux services dans les structures, il s'agit forcément d'une séquence essentielle. Une certaine « qualité » s'impose. Il convient d'embaucher des jeunes qui pourront non seulement se professionnaliser dans leur activité, mais aussi contribuer à professionnaliser leur activité. On n'est donc pas dans une situation classique d'aide à l'insertion.

De même, à l'image de leurs pratiques pour recruter des contractuels, mais avec une toute autre ampleur, les collectivités sont amenées à mettre en place des pratiques originales d'information, de présélection et de sélection des jeunes qui se distinguent des dispositifs ordinaires d'accès à la fonction publique territoriale, fondés sur la procédure « à distance » et impersonnelle des concours, sans contact direct, en principe, avec les candidats²². Ces pratiques supposent au contraire de la mise en relation et du face à face, de la mise en concurrence aussi.

De qualité et de nature relativement nouveau, le recrutement se doit encore d'être rapide, du moins au cours des premiers mois suivant le lancement du programme emplois-jeunes sur les sites. Les principaux élus des collectivités souhaitent cette rapidité pour faire preuve de dynamisme dans l'application locale du programme, et démontrer leur capacité à respecter leurs promesses.

Si les principaux recrutements ont lieu pendant cette première période, qui va jusqu'en 1998/1999, d'autres se poursuivent cependant par la suite, afin de pourvoir les nouvelles créations de postes, mais aussi et surtout afin de procéder aux remplacements des jeunes qui décident de quitter le dispositif avant son terme, décisions qui se multiplient à mesure que ses échéances se précisent. De fait, le recrutement apparaît comme un problème permanent du pilotage du programme.

²¹Voir par exemple Claude Tapia, « *Intégrer les jeunes dans l'entreprise* », Les éditions d'organisation, 1994.

²² D'après une catégorisation utilisée par François Eymard-Duvernay et Fabienne Marchal dans « *Façons de recruter. Le jugement des compétences sur le marché du travail* », Métailié, 1997.

Informers les jeunes au préalable

Afin de garantir la qualité et la rapidité du recrutement, les collectivités locales organisent au préalable des dispositifs d'information sans précédent sur le programme et les postes offerts par leurs services. Cette information est d'autant plus nécessaire que l'on s'attend sur les sites, au moment du démarrage du programme, à capter un nombre important de candidatures spontanées de jeunes. En effet, pour ces derniers, l'enjeu premier est sans conteste de trouver par le biais des emplois-jeunes un travail et une possibilité de s'autonomiser sur le plan familial et financier, et non a priori de prendre part à un processus d'innovation de service.

Une large médiatisation sur les sites, avec articles dans la presse locale et diffusion de plaquettes spécifiques, est ainsi réalisée au cours de cette période de lancement. Elle complète localement le battage médiatique national sur les emplois-jeunes.

Par exemple, cette grosse collectivité territoriale ne lésine pas sur les moyens pour informer les jeunes sur le programme et les postes qu'elle propose à ce titre : 12 000 plaquettes d'information, 60 000 fiches métiers, 10 000 dossiers de candidature, soit plus de 60 dossiers par poste !

En lien avec cette médiatisation, le soin apporté aux propositions de postes, afin de les rendre attractives, se révèle une pratique importante. Les intitulés de poste doivent être bien choisis, la façon de présenter les emplois, claire et agréable, et les dossiers de candidature, bien conçus. Tout ceci dans le but de susciter un réel intérêt parmi les jeunes.

Dans cette collectivité, la formalisation des nouvelles activités de service est réalisée avec le concours de consultants spécialisés en « *ressources humaines* ». Cette formalisation vise autant à attirer des jeunes vers les nouvelles activités qu'à faciliter leur validation par la DDTEFP. Les consultants s'emploient à supprimer les termes trop techniques proposés en premier lieu par les porteurs de projet, à utiliser un vocabulaire plus adapté aux jeunes, et à trouver des intitulés qui reflètent de manière dynamique et attrayante le contenu des postes.

L'information des jeunes est ainsi une autre compétence revenant aux acteurs en charge du pilotage du programme Nouveaux services Emplois-jeunes aux niveaux des collectivités. Les dirigeants politiques locaux participent à la médiatisation initiale du programme au plan local, en s'engageant publiquement dans les médias locaux sur le nombre d'emplois-jeunes qu'ils entendent créer au sein de leur collectivité ou impulser sur leur territoire de référence. Les gestionnaires affectés à la conduite du programme, dont en premier lieu les membres des cellules emplois-jeunes, figurent également au premier plan, dans la conception et la mise en œuvre des actions de communication en direction des jeunes.

Sur les sites étudiés, les acteurs des collectivités s'accordent aussi avec l'ANPE, les missions locales, et le cas échéant, dans le cadre de partenariats élargis, d'autres institutions en relation avec le monde de la jeunesse, tels que des centres sociaux, pour informer plus directement les jeunes. Cette information plus directe se fait alors de deux manières :

- d'une part, dans le cadre du travail normal d'orientation des jeunes à la recherche d'un emploi,
- d'autre part, au travers de séances d'information collective, à caractère général dans un premier temps, puis portant sur des secteurs ou des activités spécifiques, une fois identifiés les premiers postes proposés par les collectivités²³.

²³Avec la présence éventuelle de membres des collectivités, gestionnaires en charge du programme emplois-jeunes

Il est clair qu'une telle information opérée directement auprès des jeunes permet de nourrir les phases suivantes de présélection et de sélection. En effet, elle a vocation à susciter au plus vite des candidatures ciblées et non plus seulement spontanées, sans référence précise à un poste ou un secteur d'activité. Souvent, afin de préparer les futures orientations, il est également demandé aux jeunes de se positionner sur plusieurs postes.

Au total, l'originalité des pratiques évoquées ici réside plus dans leur ampleur et leur caractère systématique et soigné que dans leur contenu propre. Elles montrent d'ores et déjà que l'on ne souhaite plus se situer avec le programme dans une logique purement classique d'aide à l'insertion, mais au contraire dans une certaine logique de gestion des compétences, plus cohérente avec ce qui est attendu des jeunes.

Sûr, par ailleurs, que l'ensemble des efforts initiaux d'information et de communication expliquent en grande partie la masse des candidatures spontanées et ciblées observées par nos collectivités, au moins jusqu'en 1999.

Ouvrir le plus possible la présélection

Pour opérer un premier tri entre les candidatures, les collectivités font logiquement appel à l'ANPE et aux missions locales. Leurs agents réalisent ce premier tri sur la base des CV et des lettres de motivation reçus, de façon spontanée ou ciblée, puis sur la base d'entretiens avec des jeunes convoqués spécialement. Il arrive que leur intervention aille très loin à ce stade de la présélection.

En témoigne, par exemple, le « *service d'aide au recrutement individualisé* » proposé par cette mission locale et cette agence de l'ANPE à une collectivité, pour l'aider à sélectionner des jeunes au titre du programme emplois-jeunes. En collaboration avec d'autres structures chargées de publics spécifiques, tels que les bénéficiaires du RMI et les femmes, ce service prévoit :

- de recenser les candidatures des jeunes (création d'un fichier candidats spécifique),
- d'informer les jeunes en organisant des réunions collectives,
- de présélectionner les candidats en fonction des postes proposés,
- d'assurer le suivi des offres.

Les pilotes du programme emplois-jeunes au sein des collectivités locales ne se désengagent pas hors de la phase de présélection. Au contraire, il leur faut être en relation constante avec l'ANPE et les missions locales, afin de leur faire connaître avec précision les postes à pourvoir et les profils souhaités.

Ces gestionnaires des collectivités veillent principalement à l'adéquation entre les profils de poste et les candidats présélectionnés. En général, ils incitent également à ouvrir le plus possible la présélection à des jeunes peu ou non diplômés. Cette orientation est d'abord le fruit de cette préoccupation politique qui consiste à ne pas exclure du programme Nouveaux services Emplois-jeunes les publics les moins bien dotés au plan scolaire (cf. Première partie). Mais elle résulte aussi et surtout de l'intention de sélectionner avant tout les jeunes sur la base de leur motivation pour des projets d'activité donnés, voire pour certains projets, sur la base de qualités et d'expériences très personnelles jugées a priori utiles à la conduite de ces projets : la personnalité des candidats, leur implication dans la vie associative, leur origine ethnique, leur

ou chefs de service porteurs des activités proposées, notamment lorsqu'il s'agit de postes dont le contenu prévu apparaît particulièrement flou.

maîtrise d'une langue étrangère, tel que l'arabe ou le turc, leur passion personnelle pour une activité déterminée...

Il y a là un facteur important d'innovation en termes de pratiques d'intégration. A côté des principaux critères classiques d'embauche, l'expérience professionnelle et surtout le diplôme, auquel la fonction publique territoriale est culturellement attachée, de par ses modes d'accès traditionnels par voie de concours, on entend adopter et même privilégier d'autres critères. Certes, ces derniers sont plus difficiles à cerner, mais ils sont en mesure, pense-t-on, de renseigner davantage sur la capacité des candidats à s'intégrer dans le cadre particulier des emplois-jeunes et à contribuer par là même au développement des nouvelles activités créées.

De fait, la majorité des postes proposés par les services des collectivités locales requiert des compétences relationnelles ou de nature nouvelle qu'il est difficile, objectivement, de répertorier sous la forme de diplômes existants ou d'un niveau d'étude. On pense par exemple aux compétences en matière de médiation et de prévention, mais aussi aux compétences en matière de nouvelles technologies de l'information et de la communication, pour lesquelles il n'existe pas encore vraiment de formation spécifique.

Seules certaines activités requièrent des qualifications indispensables. C'est le cas d'activités dans le domaine de l'environnement, qui exigent des connaissances pointues en gestion des déchets, en gestion et traitement de l'eau et/ou en aménagement de l'espace, que seules des formations universitaires de haut niveau garantissent. On peut également citer les activités dans l'animation sportive qui, réglementation de Jeunesse et Sports oblige, exigent des diplômes spécifiques : le bapaat (brevet d'aptitude professionnelle d'assistant animateur technicien), le bees (brevet d'état d'éducateur sportif).

Souhaitée très souvent par les pilotes du programme emplois-jeunes, cette ouverture de la présélection buterait toutefois sur l'attitude courante de leurs partenaires des agences locales pour l'emploi. D'après l'une des monographies exploitées, ces derniers auraient tendance à privilégier toujours le diplôme possédé par les jeunes comme critère de présélection. Pour eux, il resterait le meilleur critère pour « signaler » le potentiel d'innovation des jeunes.

S'agissant de la phase de présélection, notons encore que les collectivités parviennent à la gérer plutôt convenablement au moins jusqu'en 1999, et ce en raison de la masse des candidatures reçue. Le flux diminuant par la suite, étant donné la dynamisation du marché du travail, de réelles difficultés commencent à surgir, puis deviennent constantes, en particulier pour un secteur comme les technologies de l'information et de la communication, en pénurie générale. Certaines collectivités en viennent alors à rationaliser leurs pratiques de présélection : conservation des CV, repositionnement vers d'autres postes,...

Ouvrir effectivement le recrutement

Au sein des collectivités locales étudiées, des jurys de recrutement sont mis en place pour procéder aux sélections définitives, à partir des premiers tris effectués. Y figurent systématiquement un représentant de la direction des ressources humaines, ainsi que le chef du service concerné, à qui revient toujours la décision finale. Dans les cas les plus exemplaires, on y trouve aussi la personne amenée à encadrer le jeune qui sera recruté, son « tuteur » comme on dit.

Le cas échéant, il arrive que les jurys de la collectivité soient communs à d'autres structures du territoire (associations, autres établissements publics) quand les postes à pourvoir sont de même nature. Dans ce cas de figure rare mais de nature très innovante, les jurys poursuivent le plus souvent le travail de coopération inter-institutionnel amorcé en phase d'émergence.

Dans le cadre d'un réseau de centres socio-culturels impliqués en partenariat avec une collectivité locale dans le dispositif emplois-jeunes, des axes et des procédures sont définis et appliqués pour procéder au recrutement d'« initiateurs multimédia ». Le même jury sélectionne les candidats pour l'ensemble des structures. Un stage de pré-embauche de deux mois est organisé sur une base de règles communes avant le recrutement définitif dans chaque structure.

Quel que soient leur forme, ces jurys correspondent à une procédure intéressante car elle limite, dans une certaine mesure, la pratique du « piston », ordinairement très répandue au sein de la fonction publique territoriale. De plus, ils offrent l'occasion de compléter l'information déjà donnée aux jeunes sur les postes proposés et plus généralement, sur ce qu'il est attendu d'eux en termes de comportements propices à l'innovation (autonomie, adaptabilité, créativité, etc.). Ce complément d'information montre à nouveau à quel point les emplois-jeunes se distinguent des emplois classiques du point de vue de l'importance de l'information préalable transmise aux prétendants.

Au cours des sélections, les membres des jurys s'efforcent surtout d'évaluer la motivation des candidats à occuper les postes, ainsi que pour la plupart des emplois proposés, leurs qualités personnelles, perçues a priori comme plus ou moins favorables à la perspective de l'innovation. Pour arriver à cette fin, ils usent parfois de techniques spécifiques comme les jeux de rôle ou les tests de personnalité.

Par exemple, afin de procéder aux recrutements, les gestionnaires du dispositif au sein d'une communauté de communes adoptent une méthode spécifique qui consiste en une grille d'entretien et un test de personnalité. Il s'agit en priorité de faire apparaître des aptitudes de caractère, tel que l'« *esprit de communication et de médiation* », plutôt que des compétences spécialisées ou des niveaux de formation donnés.

Nombreux sont les chefs de service qui s'inscrivent dans cette démarche originale de recrutement. Dans bon nombre de cas, on assiste à une ouverture effective du recrutement. Les chefs de service privilégient la motivation apparente du candidat, ou bien, en relation avec l'idée qu'ils se font du secteur ou de l'environnement concerné, ils tentent de faire la part belle aux qualités de communication et de médiation potentielles des candidats. D'ailleurs, en raison de la nouveauté des activités créées, ils sont rarement en mesure de demander aux candidats une expérience antérieure dans l'activité considérée ou, de surcroît, un diplôme ou une formation correspondant à cette activité. La motivation et/ou les qualités apparentes des candidats s'imposent ainsi comme les principaux critères utilisables à leurs yeux. Cela les amène parfois à embaucher effectivement des jeunes peu ou non qualifiés.

Par exemple, les différents projets autour de la médiation sociale au sein de cette agglomération sont conçus dès l'origine comme étant destinés à des jeunes non diplômés et issus des quartiers relevant de la politique de la ville. Ces projets positionnent ce mode de recrutement comme une composante essentielle de leur contenu. Leurs promoteurs estiment que les qualités requises pour exercer des activités de médiation ne sont pas liées à la possession d'un diplôme. Ils pensent aussi que les personnes les mieux à même pour dialoguer avec les jeunes habitant les quartiers défavorisés sont des jeunes issus du même milieu, puisque ces derniers sont censés bien connaître leur situation et leurs problèmes. Avec une arrière-pensée très moraliste, les promoteurs de tels projets s'attendent à ce que ces jeunes « *montrent l'exemple* » aux autres jeunes habitant les quartiers défavorisés. Notamment, en leur renvoyant l'image d'un semblable qui « *s'en sort* » sur le plan de l'accès à l'emploi.

Cette ouverture du recrutement n'est pas toujours immédiate. Quelquefois, les chefs de service la réalisent seulement après s'être rendus compte de certains recrutements infructueux dans leur structure, après donc un apprentissage par l'expérience.

Pour les nouveaux emplois d'« agent d'ambiance » et de « médiateur » de ce site, les responsables des services concernés en viennent à juger infructueux une partie de leurs premiers recrutements effectués sur ces emplois. En effet, les personnalités de certains jeunes recrutés ne se révèlent pas « *adaptées* » aux fonctions des emplois évoqués ici. Les chefs de service prennent alors la décision de prendre en compte de nouvelles exigences. Désormais, des compétences de nature très personnelle, telle que la connaissance des quartiers où les interventions ont lieu, sont prises en compte lors de la sélection des jeunes.

Parfois, l'ouverture du recrutement dans le cadre du programme Nouveaux services Emplois-jeunes est facilitée par le choix d'intégrer des jeunes déjà employés au sein de la collectivité, notamment en contrat emploi-solidarité, en contrat emploi-consolidé et en contrat emploi-ville. Puisque ces jeunes sont souvent peu ou pas qualifiés, il est clair que ces pratiques d'intégration progressive à la collectivité contribuent à l'ouverture du recrutement en question.

Au service Propreté de cette collectivité locale, il est ainsi décidé de lancer le projet de sensibilisation des habitants au tri sélectif dans le cadre du programme emplois-jeunes avec des salariés auparavant en contrat aidé. Peu diplômés, ils sont néanmoins retenus de par leur expérience acquise dans le secteur et leurs compétences relationnelles, déjà connues, de fait, par leur employeur.

Dans certains cas, force est de constater que l'ouverture du recrutement s'explique aussi par l'absence de candidats spécialisés sur les postes offerts.

Sur ce territoire, on voit par exemple des jeunes occuper des postes d'initiateur aux nouvelles technologies de l'information et de la communication alors qu'ils ne sont pas du tout informaticiens de formation. Certes, ces jeunes disposent le plus souvent d'un niveau de formation générale élevé, mais ils sont avant tout recrutés en raison de leur passion personnelle pour les nouvelles technologies.

Dans d'autres cas, l'ouverture du recrutement poursuit un objectif de complémentarité. Les chefs de service qui se fixent cet objectif sont amenés à pourvoir plusieurs postes pour une même activité. Ils s'emploient à constituer des équipes de jeunes cohérentes, sur la base de profils distincts mais considérés comme complémentaires et à même de favoriser à terme des échanges fructueux de compétences.

C'est ce que cherche explicitement à faire ce responsable d'une bibliothèque municipale lorsqu'il recrute des jeunes pour ses postes emplois-jeunes d'« animateur aux activités culturelles ». La complémentarité recherchée porte sur les compétences techniques des jeunes. Les personnes recrutées ont respectivement des compétences en matière d'arts plastiques, de

musique, d'informatique et de communication audiovisuelle. La complémentarité visée porte également et surtout sur le mode d'approche attendu du titulaire du poste, selon son profil. Au côté de jeunes diplômés en formation artistique classique, connaissant les publics ordinairement intéressés par les activités culturelles, est ainsi recruté un jeune non diplômé, mais connaissant très bien quant à lui les publics qui habitent les quartiers défavorisés, généralement moins ouverts sur ces activités culturelles et demandant ainsi un mode d'intervention inédit.

Ainsi, innove-t-on en partie sur les sites en ce qui concerne la sélection des jeunes et les pratiques qui permettent cette sélection. A ce propos, il est important d'insister à nouveau sur le rôle moteur joué par les pilotes locaux du programme, et plus particulièrement par les membres des cellules emplois-jeunes. Ces acteurs s'efforcent d'orienter le choix des services en les invitant à recruter sinon selon la motivation et les qualités personnelles des candidats, du moins aux niveaux qui correspondent aux descriptions de poste initiales. Ils insistent auprès des chefs de service sur les effets pervers des pratiques de surqualification, comme par exemple les frustrations occasionnées par ces pratiques.

L'expérience montre que ce travail de sensibilisation est loin d'être superfétatoire. En effet, on observe sur les sites le maintien d'un certain classicisme dans les pratiques de recrutement dans bon nombre de services. En dépit de l'effort de sensibilisation des pilotes du programme au niveau de chaque collectivité, la sélection des jeunes ne s'y fait pas toujours en parfaite adéquation avec les profils requis. Elle tend plutôt à se faire dans le sens classique d'une surqualification.

La répartition des jeunes salariés recrutés selon le diplôme fait apparaître sur ce site une majorité de jeunes titulaires du baccalauréat et plus (74 % contre 26 % de non bacheliers). Plus significatif, l'écart entre les niveaux de formation initialement prévus et ceux constatés après le recrutement témoigne d'une tendance naturelle à la surqualification chez les responsables de structure :

- 40 % des postes sont pourvus par des personnes ayant un niveau de formation supérieur à celui initialement prévu,
- 46,5 % par des personnes ayant un niveau de formation conforme à celui prévu lors de la rédaction du profil de poste,
- 13,4 % par des personnes ayant un niveau inférieur.

Le niveau de formation scolaire reste donc un critère très fréquemment utilisé, voire déterminant. Dans l'esprit des chefs de service qui demeurent attachés à ce critère, il s'agit de réduire le plus possible la prise de risque liée au recrutement, le niveau de formation (comme l'expérience) étant toujours un indicateur spontanément employé. Pour eux, le caractère nouveau et évolutif des activités, ainsi que les qualités et les capacités a priori requises par cette situation (en termes relationnels, d'autonomie, d'adaptabilité,...), nécessitent le recours à des candidats relativement qualifiés au plan scolaire. Ils interprètent les niveaux requis des postes créés, définis lors de la phase d'émergence des nouvelles activités, comme des niveaux minimaux, et s'emploient autant que possible à embaucher au plus haut niveau de formation. Contrairement à leurs collègues évoqués précédemment, ils ont donc des représentations et des pratiques assez classiques en matière de recrutement. Ils s'inscrivent dans la tradition de la fonction publique territoriale, assise sur des procédures qui donnent la priorité aux titres, via l'obtention d'un concours, sur la personnalité des candidats.

Par ailleurs, on note parmi les jeunes les moins qualifiés l'existence d'un phénomène d'auto-exclusion par rapport aux postes proposés par les collectivités locales. Les jeunes concernés par ce phénomène adoptent eux-aussi à leur façon une stratégie de limitation des risques. Ils ne posent pas leur candidature pour les postes qui requièrent des niveaux de formation supérieurs

à leur propre niveau. Ce faisant, ils participent au maintien du caractère discriminant du niveau de diplôme.

Ainsi, des jeunes peu ou pas qualifiés se voient écartés de nombreux postes emplois-jeunes alors qu'ils pourraient très bien faire valoir des atouts réels : qui, une bonne connaissance des milieux professionnels concernés ; qui, de riches expériences dans le domaine du bénévolat et de la vie associative ; qui, des aptitudes non mesurables mais essentielles dans les situations d'innovation, comme la créativité ; qui, une motivation certaine pour des projets d'activité donnés...

Dans certains services, l'élimination relative de ces jeunes a l'inconvénient d'entraîner l'embauche de jeunes surqualifiés rapidement frustrés, ou encore de jeunes très peu intéressés par l'activité qui leur est confiée. Elle a tendance, par ailleurs, à amplifier les difficultés croissantes à l'embauche constatées depuis 1999 sur les sites. En effet, dès lors que les chefs de service n'ont pas changé leur optique, il leur est de plus en plus difficile de pourvoir leurs postes en se contentant de faire appel à des jeunes relativement bien qualifiés au plan scolaire, lesquels se trouvent happés par la reprise du marché de l'emploi.

2.2. La professionnalisation dans le cadre des emplois-jeunes

La professionnalisation dans le cadre des nouveaux emplois générés par le programme correspond à une dimension essentielle du processus d'intégration. Il importe non seulement que les jeunes recrutés acquièrent les compétences requises par ces nouveaux emplois (professionnalisation des jeunes dans leur activité), comme dans toute situation de prise de fonction, mais aussi que les nouveaux emplois en question parviennent à trouver leur place dans l'organisation des collectivités, ce qui représente cette fois une situation autrement plus originale (professionnalisation des activités confiées aux jeunes).

Avant l'arrivée des jeunes, la plupart des nouvelles activités de service issues de la phase d'émergence demeurent des inventions imparfaites et abstraites, aux contenus et aux contours peu visibles. Elles ne sont pas porteuses d'un sens forcément évident et incontestable pour tout le monde. Faute d'usage à ce stade, leur utilité n'est pas démontrée, mais seulement invoquée par leurs promoteurs. Leur spécificité par rapport aux activités existantes n'est pas plus assurée a priori.

Ce flou initial autour des nouveaux services contribue en fin de compte à entraver leur légitimation locale au départ. Très souvent, les personnels en poste dans les structures se sentent menacés dans leurs missions et leurs compétences, en raison du manque d'articulation des nouvelles activités avec leurs propres activités. Parfois, ce sont les jeunes recrutés pour mettre en place les nouveaux services qui peinent eux-mêmes, d'entrée de jeu, à prendre conscience de la valeur et de la spécificité de ces nouveaux services.

Les agents en poste de centres médico-sociaux d'une collectivité s'opposent par exemple tout de suite à l'arrivée prévue dans leur structure de la nouvelle fonction d' « écrivain public », dans le cadre du programme Nouveaux services Emplois-jeunes. Non consultés par leur hiérarchie lors de l'émergence de cette nouvelle fonction, ils sont persuadés qu'elle remet en question leurs compétences et leurs missions spécifiques. Cette situation va fortement perturber l'intégration des salariés recrutés pour l'exercer.

Le statut d'emploi-jeune n'arrange en rien les choses. Il véhicule une image de précarité auprès des personnels en poste, fonctionnaires pour la plupart, qui apparaît dissonante avec les valeurs et les normes de l'emploi classique auxquelles ils sont très attachés.

A tout cela s'ajoutent les problèmes matériels (outils, vêtements de travail, bureaux, etc., à attribuer aux jeunes), inévitables au départ, mais également néfastes à la professionnalisation des activités tant qu'ils restent irrésolues. On remarque que ces problèmes sont souvent importants lorsque les activités sont exercées à l'extérieur des locaux des collectivités : par exemple, dans les rues, les parcs, les jardins, les écoles...

Se professionnaliser dans le cours du travail

Les monographies insistent toutes sur la professionnalisation extraordinaire des jeunes dans le cadre de leur fonction. En effet, ils ne font pas seulement que s'adapter à leur poste de travail, selon des normes de qualité de service préétablies, comme c'est le cas dans les situations les plus habituelles. Ils vont jusqu'à le structurer, lui donner sens et vie, bref le « professionnaliser » lui-même. De la qualité de cette contribution dépend non seulement la réussite des projets, donc à terme leur pérennisation possible, mais aussi le bon fonctionnement des structures qui accueillent ces projets.

En règle générale, les jeunes contribuent activement à la dynamique et à la re-définition de leur poste de travail. Progressivement, ils acquièrent et élaborent les compétences correspondantes. Le plus souvent, ils font preuve d'une réelle autonomie et prennent des initiatives pour préciser le contenu et les contours de leur poste, sinon pour les faire évoluer au fil du temps. Parfois, on constate qu'ils arrivent à donner beaucoup plus d'ampleur aux activités par rapport à ce qui était prévu initialement.

Par leur action au quotidien, et par les relations qu'ils nouent avec les personnels en poste, ils jouent souvent le principal rôle dans la délimitation progressive de leur poste emploi-jeune par rapport aux postes existants au sein des structures. En général, ils ont bien compris l'injonction de la « nouveauté » et veillent scrupuleusement, autant que possible, à ne pas empiéter sur les prérogatives et les compétences de ceux qui les accueillent dans les structures.

Ce mode d'intégration des jeunes correspond à une innovation en soi. Celle-ci réside essentiellement dans une responsabilisation inédite pour le cas de jeunes en phase de transition professionnelle. On s'attend à ce que les salariés recrutés dans le cadre du programme emplois-jeunes développent un rapport au travail tout à fait singulier. On aspire à qu'ils se sentent investis d'une activité ou d'un projet en devenir, et non pas seulement de tâches qui leur sont dévolues, bien définies et relativement immuables.

Les apprentissages ne s'opèrent pourtant pas sans difficulté. Sur les différents sites, des jeunes peinent à s'adapter et surtout à s'approprier leur fonction, aux yeux des chefs de service qui les emploient dans le cadre du programme. C'est suite à ce constat que certains chefs de service décident de modifier leurs pratiques de recrutement, par exemple en révisant à la hausse ou la baisse les niveaux de formation requis.

Des jeunes se refusent par ailleurs de jouer le jeu de la dynamique progressive de structuration de leur activité, en ne s'en tenant qu'aux descriptions initiales de poste et en jugeant toute évolution comme des « dérives » inacceptables par rapport à ces descriptions.

Plus généralement, les collectivités ne peuvent laisser les jeunes qu'elles recrutent complètement seuls pour professionnaliser leur fonction. Dans le cas contraire, leur action n'arriverait jamais à devenir visible et à être reconnue. En tant que nouveaux arrivants dans les structures, dotés de surcroît d'un statut plutôt critiqué à l'interne, assimilé à un simple statut d'« insertion », les jeunes ne parviendraient jamais à définir des frontières acceptables avec les personnels en poste. Les collectivités se doivent donc d'accompagner cette professionnalisation hors du commun, en se donnant des moyens particuliers pour cela.

Organiser l'accueil des jeunes

Les collectivités locales faisant l'objet de l'évaluation attachent une importance particulière à la phase d'accueil des jeunes dans leurs services. A la suite des premières vagues massives de recrutement, et à l'initiative des directions des ressources humaines et des cellules emplois-jeunes, en collaboration le cas échéant avec les services de communication, les collectivités organisent de véritables sessions d'accueil. Celles-ci s'accompagnent de rencontres et de visites sur le terrain, et bénéficient souvent de la présence des principaux élus, voire de journalistes locaux.

Lors de sa première vague de recrutements, cette mairie fait le choix d'organiser une journée de rencontre entre les personnes recrutées et les chefs de service. Cette journée est l'occasion de présenter aux jeunes arrivants les différents services, mais aussi le rôle plus global de la mairie et les impératifs liés à son fonctionnement. Autant de données que les jeunes méconnaissent.

En général, les collectivités créent également des livrets d'accueil spécifiques. On peut considérer cette création comme une innovation émanant du pilotage du programme emplois-jeunes. Les livrets sont censés contribuer à informer le nouveau salarié sur les missions de la structure d'accueil. Ils ne sont pas forcément coutumiers dans l'administration territoriale, habituée à d'autres modes de recrutement. Notons que dans l'une des collectivités étudiées, la mise en place du livret d'accueil sert d'expérimentation avant sa généralisation à l'ensemble des personnels arrivant au sein de la collectivité, tous statuts confondus.

L'accueil des jeunes est surtout facilitée par l'intervention de l'encadrement des structures d'affectation, et plus particulièrement par ceux qui sont désignés comme tuteurs : soit les chefs de service, soit les encadrants directs, soit encore des agents en poste sans responsabilité hiérarchique. Le tutorat est une pratique rendue obligatoire par la loi mais laissée à l'initiative des employeurs quant à son mode de mise en œuvre. Dans le cas des emplois-jeunes, il s'agit d'un tutorat exigeant car il a vocation à répondre à une pluralité de situations et de besoins. Il s'adresse pêle-mêle à des jeunes avec ou sans diplôme, avec ou sans expérience professionnelle, avec ou sans projet professionnel, autonomes ou non... Il ne se limite plus aux personnes considérées comme étant en « difficulté d'insertion », pour lesquelles certaines collectivités locales ont déjà une expérience du tutorat.

Là où l'on joue effectivement le jeu du tutorat, les tuteurs facilitent l'accueil des jeunes dans les services. Cet accueil complète de manière moins clinquante les premières modalités d'action organisées au niveau de l'ensemble des collectivités, mais aussi avec beaucoup plus d'impact. En effet, il est important que les jeunes se sentent attendus dans les structures, alors même que les nouvelles activités souffrent a priori d'un déficit de légitimité, en particulier auprès des personnels en poste, quand ils n'ont pas été associés à leur genèse. Dans cette perspective, les tuteurs organisent les premières rencontres entre les jeunes et les personnels en poste et explicitent au mieux aux uns et aux autres ce qu'il est attendu des nouvelles activités créées, du moins selon l'idée que l'on s'en fait a priori. Ils interviennent également en faveur des jeunes pour qu'ils disposent au plus vite du matériel et des locaux dont ils ont besoin.

Les modalités d'accueil ont donc leur importance. Elles permettent d'apporter une première précision sur ce qui est attendu, a priori, des jeunes dans le cadre de leur nouvel emploi. Elles demeurent cependant insuffisantes pour parachever la professionnalisation. Souvent, elles sont perçues par les jeunes comme des moments utiles et « agréables » mais qui restent en dehors de la réalité du travail au quotidien.

Suivre et accompagner les jeunes au fil du temps

L'action des tuteurs s'apprécie surtout dans la durée. C'est là toute la raison d'être de la mission de suivi des jeunes et de leur activité qui est assignée aux tuteurs dans les services qui mettent le mieux en œuvre la pratique du tutorat. Dans ces services, les tuteurs rencontrent régulièrement les jeunes pour discuter avec eux des fonctions qui leur sont confiées, des insuffisances de toute sorte qui sont constatées, du contenu évolutif de leur activité, de son articulation aux missions globales des services et aux activités classiques exercées par les agents en poste. Leur action est complétée utilement par l'organisation de bilans réguliers entre les jeunes et les responsables hiérarchiques du service, quand ceux-ci ne sont pas eux-mêmes leur tuteur. Au cours du temps, ces bilans sont l'occasion de dégager plus formellement des objectifs de travail, par exemple en termes de qualité de service rendu, et d'en évaluer l'atteinte ou non.

Parmi les exemples de réussite en matière de tutorat, indiqués au sein des monographies, on peut citer celui des agents locaux de médiation sociale d'une municipalité. Les tuteurs sont choisis parmi les agents de développement territorial. Ils ne disposent pas de responsabilité hiérarchique auprès des jeunes. Ils ont vocation, par ailleurs, de les accompagner dans leur prise de fonction. Pour ce faire, ils leur apportent les principales informations pour qu'ils arrivent à comprendre les quartiers de la ville sur lesquels ils sont affectés, et plus généralement, le sens global de leur fonction. Les tuteurs ont aussi pour charge de suivre le contenu de l'activité des jeunes, et d'identifier les problèmes de divers ordres qu'ils rencontrent, grâce à la mise en place d'un briefing hebdomadaire.

Le suivi réalisé par les tuteurs permet notamment de constater les changements intervenus dans les contenus d'activité qui pour un certain nombre, se sont produits à l'initiative des jeunes. Il permet aussi de repérer les problèmes qui se posent durablement aux jeunes : difficultés d'appropriation de leur poste, accueil mitigé ou hostile de la part des personnels en place, difficultés pour positionner leur activité dans l'organisation du travail existante, échos insuffisants auprès des usagers, etc. Le suivi amène alors à s'interroger sur les facteurs individuels et organisationnels qui traduisent ces problèmes, ainsi que sur les décisions à prendre pour améliorer les situations ou remédier aux problèmes.

Le suivi permet dans ce service municipal de prendre conscience d'un problème rencontré par des jeunes affectés à des missions et des tâches de médiation. Contrairement à l'hypothèse qui a présidé à leur embauche dans le programme Nouveaux services Emplois-jeunes, il leur est difficile de s'imposer professionnellement dans leur quartier de résidence. Les habitants ne les reconnaissent pas comme des représentants de la mairie et comme des professionnels à part entière.

L'étape ultime d'un suivi au sein d'un service est en principe la révision du profil de poste de l'emploi-jeune. Il s'agit d'intégrer l'ensemble des fonctions effectivement assurées par le jeune dans un référentiel d'emploi qui représente cette fois la réalité, et non plus un pronostic de cette réalité. Dans cette perspective, le chef de service se donne les moyens d'une meilleure

visibilité de l'emploi tenu par le jeune, et donc d'une préservation relative des acquis en cas de départ du jeune.

On peut citer l'exemple du poste emploi-jeune d'« assistant-informateur-conseiller en environnement » du service Espaces Verts d'une collectivité. Le suivi de ce poste au sein du service montre l'inadaptation de sa description initiale aux besoins et à la réalité du terrain. On s'est limité formellement jusqu'ici à circonscrire la définition de l'activité à la médiation dans les parcs et les jardins publics de la collectivité. Or une telle activité n'a de sens que six mois par an, et surtout pendant les mois d'été. Grâce à un travail de réflexion et de formalisation, mené par les responsables du service, la description initiale du poste est alors modifiée et étoffée, en intégrant un volet « animation ».

Au vu de l'importance du tutorat et plus largement de l'encadrement de proximité dans les processus de professionnalisation, certains sites mettent en place des actions de formation ad hoc en direction des personnels concernés.

Sur ce territoire, la formation proposée aux encadrants de personnes en emploi-jeune est articulée autour de quatre axes :

- . cerner le rôle de l'encadrement dans le processus d'intégration des jeunes salariés au sein de l'organisation du travail,
- . veiller aux évolutions relatives aux activités développées par les jeunes et à leur impact sur l'organisation du travail,
- . rendre l'encadrant acteur dans le dispositif,
- . accompagner le jeune dans la formalisation de ses compétences acquises au fil du temps, et dans la construction de son projet professionnel.

En parallèle au suivi réalisé par les encadrants et les tuteurs dans les services, un suivi complémentaire est également assuré par les cellules emplois-jeunes des collectivités locales. Celui-ci participe aussi à la dynamique de construction des nouvelles activités et à la professionnalisation des jeunes.

Dans cette ville, la cellule emplois-jeunes organise par exemple, à un moment donné, des entretiens individuels avec les encadrants et les jeunes. Les entretiens portent, entre autres, sur les tâches réellement effectuées et sur celles qui n'ont pas pu jusqu'ici être mises en place malgré ce qui était prévu.

Le suivi assuré par les cellules emplois-jeunes sert également à gérer les conflits qui surgissent parfois entre des jeunes et leur responsable hiérarchique, à propos du contenu des postes et des conditions de leur exercice. Les membres des cellules emplois-jeunes cherchent notamment à éviter les risques de licenciements. Ils sont parfois amenés à proposer des affectations sur d'autres postes emplois-jeunes.

Notons la mise en place de pratiques de suivi relativement élaborées et soignées sur certains sites. Faisant appel à des spécialistes externes et à des méthodologies relativement rigoureuses, qui permettent de dépasser le simple cadre de la relation de travail au quotidien, ces pratiques aident les jeunes et leur encadrement à construire et à s'approprier progressivement les nouvelles activités. Rares et visant le plus souvent des activités au contenu très incertain, elles sont surtout intéressantes du fait qu'elles orientent la réflexion sur le contenu et le sens réels des postes de travail nouvellement créés avant les actions de formation à mettre en place.

Cette mairie fait par exemple le choix de confier à un cabinet-conseil le soin de suivre les jeunes après leur recrutement dans le cadre du dispositif emplois-jeunes. Pour la mairie, ce choix est un moyen adapté pour trouver les compétences nécessaires à l'accompagnement des jeunes et des nouveaux emplois.

Le cabinet-conseil décide de se faire aider lui-même par un professeur d'université spécialiste des questions d'emploi et de formation. Cette collaboration conduit à la conception d'une méthodologie d'intervention spécifique pour permettre aux jeunes, à leurs encadrants directs et aux responsables des services concernés de se rencontrer et de construire progressivement ensemble les nouvelles activités. Plus précisément, l'objectif est de définir ces dernières à partir de l'« *utilité* » que ces trois catégories d'acteurs leur confèrent.

Dans les groupes ainsi constitués, les participants échangent sur les activités effectives exercées par les jeunes, leurs finalités, les coopérations avec d'autres catégories de personnel qu'elles nécessitent, les raisons pour lesquelles elles n'étaient pas effectuées auparavant, les modifications qu'elles font intervenir dans les relations avec les usagers. Les réflexions issues de ces groupes, mais aussi le fait même d'y participer, nourrissent en fin de compte la dynamique de construction des nouvelles activités. Avant de se lancer dans des opérations de formation classiques, la démarche permet de répondre à la demande initiale des jeunes d'avoir un « *travail qui ait du sens* ».

Force est de constater, cependant, le très inégal développement du suivi au sein des différents services des collectivités étudiées. Nombre de services restent en retrait, ou ne vont pas jusqu'au bout de la démarche, en particulier en matière de tutorat. Si le rôle de l'encadrement de proximité est maintes fois souligné par les pilotes du programme emplois-jeunes au niveau de chaque collectivité, il n'est pas perçu avec la même acuité par l'ensemble des responsables de service. En outre, la fonction tutorale dans le cadre du programme requiert une forte motivation, une grande disponibilité, un intérêt réel pour l'activité confiée au jeune, ainsi que des compétences d'accompagnement que tous les tuteurs ne sont pas forcément en mesure de disposer.

D'ailleurs, l'affectation à la fonction de tuteur ne se fait pas toujours sur la base du volontariat. Les tuteurs sont parfois désignés arbitrairement par leur hiérarchie, ce qui n'est ni la meilleure façon de les motiver pour leur fonction, ni une manière de la reconnaître dans tout son intérêt et sa spécificité.

Au niveau de la collectivité, la fonction n'est pas considérée à part entière comme une nouvelle compétence stratégique. A notre connaissance, elle ne fait pas l'objet d'une reconnaissance spécifique, sous la forme par exemple d'une augmentation salariale ou d'une promotion. La fonction ne fait pas non plus l'objet de pratiques d'échanges entre tuteurs de services différents, pratiques qui permettraient d'opérer un transfert de compétences et d'avancer collectivement sur les points posant de gros problèmes à la conduite de la fonction, telle que l'évaluation du travail des jeunes.

Proposer des formations aux postes

Bien qu'elle ne soit pas une obligation dans le cadre général du programme Nouveaux services Emplois-jeunes, la formation est aussi un outil de professionnalisation utilisé par les collectivités locales. Sur les sites étudiés, les jeunes sont ainsi intégrés aux plans de formation des collectivités.

Il faut bien prendre conscience des moyens considérables que suppose cet effort de formation en direction du programme emplois-jeunes. Dans le cadre des plans de formation globaux, les collectivités développent souvent une ligne budgétaire spécifique afin d'éviter tout risque de glissement avec l'existant. Cette ligne représente un montant budgétaire annuel appréciable,

comparable en général à celui qui est réservé aux agents fonctionnaires et contractuels en poste.

A nouveau, les encadrants et les tuteurs des jeunes interviennent en repérant les besoins de formation des jeunes, au cours de leurs bilans ou entretiens réguliers avec eux. Les chargés de mission des cellules emplois-jeunes effectuent aussi ce repérage par leur propre suivi, mais aussi à partir de procédures plus formelles comme la mise en place de fiches de recueil de besoins.

Des formations orientées sur les activités exercées sont ainsi proposées aux jeunes. Il s'agit de formations d'adaptation au poste, organisées dans les premiers mois des contrats emplois-jeunes, ou bien par la suite, en fonction de l'évolution des activités. Certes, elles apparaissent souvent anecdotiques par rapport à l'obtention d'une qualification, proches parfois de simples pratiques d'information. Mais pourvu qu'elles soient bien conçues, elles contribuent à aider les jeunes à acquérir les compétences nécessaires à leur activité, voire à édifier les « nouveaux métiers » en germe.

Par exemple, la formation dispensée aux « *intervenants de rue* », employés par le service de police municipale d'une collectivité, dure environ 60 jours et se déroule avant leur affectation sur le terrain. Elle est montée à partir de représentations a priori à l'égard des missions confiées aux intervenants de rue et des publics à rencontrer. Elle apparaît assez approfondie, avec une partie consacrée aux « *attitudes* » et aux « *comportements* » à avoir en situation, une initiation au secourisme et à la self-défense, des informations sur les institutions publiques locales et la police, une formation sur la drogue, des rencontres avec des magistrats et des pédopsychiatres,...

Autre exemple : la formation dispensée à des jeunes exerçant une activité d'initiation aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, dans le cadre du service Education populaire d'une collectivité locale. Cette formation est perçue comme importante car le « *métier* » est à créer. Elle a vocation à aider les jeunes à acquérir des compétences nécessaires à leur fonction, mais aussi à générer un effet de groupe pour inventer collectivement le nouveau métier.

Sur les sites, certaines opérations exemplaires sont montées. Elles donnent lieu à la création de formations nouvelles, voire de certifications nouvelles, et s'articulent aux autres modalités de professionnalisation en usage au sein des collectivités et des services.

Cette opération implique les « agents locaux de médiation sociale » (ALMS) d'un site. Elle s'inscrit dans le cadre d'un dispositif de professionnalisation complet, comprenant :

- une « *préformation* » en interne (prise de contact avec les différents services de la collectivité, avec des élus, présentation des missions des services et de leur fonctionnement),
- une « *préformation* » sur les quartiers ciblés par les agents de développement territorial désignés comme « *référénts* » (tuteurs) des jeunes (présentation des jeunes aux différents intervenants sur les quartiers, présentation des quartiers et de leur contexte),
- un « *accompagnement* » des équipes par les référents (régulation du groupe, analyse des pratiques, réunion hebdomadaire),
- une formation en alternance, devant conduire au titre d'« agent de médiation-information-services ».

Cette formation est proposée par l'AFPA. Elle se scinde en deux temps :

- dans un premier temps, une formation d'adaptation est dispensée aux jeunes. Elle se base sur un travail préalable d'identification et de caractérisation des missions de médiation : comment se la représenter ? dans quel environnement s'exerce-t-elle ? comment la mettre en œuvre ? Cette formation d'adaptation est sanctionnée par un certificat de compétences professionnelles, intitulé « *faire de la médiation sociale* ». Elle laisse ainsi une place à une validation des acquis professionnels.

- en second lieu, les jeunes ont la possibilité de suivre une formation plus qualifiante. Celle-ci cherche à consolider les acquis issus de la phase précédente d'adaptation au poste. Elle met l'accent, par ailleurs, sur les compétences nécessaires au travail en réseau et en partenariat dans le champ du travail social. Elle débouche sur deux certificats de compétences professionnelles, appelés « *promouvoir les services rendus dans la structure* » et « *établir des relations avec un réseau et participer à des actions partenariales* ».

A l'issue de ces deux cycles de formation, il est prévu que les jeunes ayant obtenu les trois certificats correspondants puissent passer une épreuve finale, délivrant le titre AFPA « agent de médiation-information-services » de niveau V.

A noter aussi les opérations de formation conduites en partenariat avec d'autres structures impliquées dans le programme Nouveaux services Emplois-jeunes, sur une base à la fois territoriale et sectorielle. Ce sont essentiellement les opérations montées dans le cadre des « plates-formes de professionnalisation », régionales ou départementales, auxquelles prennent part, plus ou moins activement, les collectivités locales étudiées. Etant donné qu'elles rassemblent des jeunes et des responsables de structure évoluant dans des secteurs d'activité similaires au sein d'institutions diverses, on peut dire qu'elles sont sources d'économies d'échelle, mais aussi d'expérience et d'apprentissage.

Sur ce département, la plate-forme « *médiation sociale - prévention des risques* » est celle qui fonctionne le mieux. Le comité des employeurs de cette plate-forme se réunit très souvent, ce qui permet de suivre la dynamique des activités qui relèvent de ce secteur et de définir des contenus de formation appropriés. Ce travail en commun est d'autant plus utile que l'activité de médiation possède des contours relativement flous par rapport aux professions classiques du « social », et vis-à-vis des usagers eux-mêmes.

Dans le domaine de la formation, les pratiques des collectivités locales ne sont pas non plus exemptes de critiques. Les plates-formes de professionnalisation n'apparaissent pas toujours en lien avec les besoins locaux. Les opérations exemplaires ne sont pas pour leur part légion. Par ailleurs, il serait sans doute inefficace de se lancer de façon systématique dans de vastes opérations de formation qualifiante et certifiante : mieux vaut les réserver aux activités qui paraissent avoir de bonnes chances d'avoir un avenir en tant que nouveaux métiers ou nouvelles spécialités professionnelles.

De manière plus générale, les formations au poste proposées aux jeunes sont loin de se révéler toujours adaptées à la spécificité des nouvelles activités créées. La pratique montre qu'il n'est pas facile de définir des contenus et des modalités de formation appropriés aux nouvelles activités, et de surcroît évolutifs à mesure que ces nouvelles activités se transforment.

Les formations au poste souffrent par ailleurs de la priorité donnée par la plupart des collectivités à la préparation de l'avenir professionnel des jeunes sur la dynamique des innovations de service. Ces collectivités ont tendance à privilégier assez rapidement les formations préparant à la sortie du programme emplois-jeunes (cf. troisième partie). En proposant des formations approfondies aux postes, elles craignent peut-être de cautionner les revendications tenues par certains jeunes de se voir automatiquement « pérennisés » à terme sur leur fonction actuelle.

Les jeunes eux-mêmes se défient pour la plupart des formations au poste. Ils réclament des formations leur permettant d'obtenir des diplômes et des qualifications reconnues, par conséquent le plus souvent éloignées des activités, par définition nouvelles, qu'ils exercent dans le cadre du programme emplois-jeunes (cf. troisième partie).

Notons encore un effet pervers pointé par quelques monographies : la tendance d'un nombre significatif d'agents en poste à considérer les personnes en emploi-jeune comme de relatifs privilégiés, au regard des « *traitements de faveur* » dont ils semblent jouir en matière de formation comme en matière d'accueil et de suivi.

2.3. La gestion du statut d'emploi-jeune

Les collectivités locales offrent aux jeunes recrutés dans le cadre du dispositif emplois-jeunes une situation hybride sur le plan statutaire. En effet, ce sont des salariés de droit privé, mais intervenant au sein de la fonction publique territoriale, dans le cadre de CDD d'une durée atypique de cinq années. Leur statut de salarié est principalement défini en référence au droit du travail qui est valable dans le secteur privé, mais il est difficile de faire fi, d'un point de vue gestionnaire, qu'ils interviennent au sein d'un système d'emploi régi par le droit public.

Cette situation hybride complexifie alors l'intégration des jeunes dans les collectivités locales.

Informen en permanence les jeunes sur leur statut

Compte tenu de la nature des statuts offerts aux jeunes, leur intégration au sein des collectivités locales pose tout d'abord un redoutable problème d'information. L'enjeu est de leur préciser et de leur rappeler le plus souvent possible la condition statutaire très particulière qui est la leur dans le cadre du programme Nouveaux services Emplois-jeunes.

Le besoin d'informations des jeunes sur leurs droits et leurs devoirs est d'ailleurs d'emblée important, et s'accroît au fur et à mesure. Ils demandent des informations de plus en plus précises sur leurs droits en matière de congés, de suspension et de rupture de contrats, de formation, etc. Au fil du temps, ils sont de plus en plus nombreux à protester sur leurs conditions d'emploi et de travail.

Dès la phase de recrutement, il s'agit non seulement d'attirer et de sélectionner des jeunes motivés pour les nouvelles activités de service créées, comme nous l'avons vu au préalable, mais aussi de les informer avec précision sur les modalités de gestion statutaire des emplois-jeunes. Ainsi, une consigne habituellement adressée aux membres des jurys de recrutement est de saisir l'occasion pour rappeler les conditions offertes par le statut d'emploi-jeune : un CDD de cinq ans, non renouvelable, rémunéré au SMIC ou légèrement au-dessus dans certains cas²⁴, sans garantie de pérennisation d'aucune sorte, mais avec l'avantage, en principe, de servir de tremplin à leur parcours professionnel. Les jeunes qui postulent pour les emplois-jeunes sont donc informés sur ce à quoi ils peuvent s'attendre en termes statutaires. Ceux qui restent prêts à être embauchés sont alors censés accepter le « contrat » et les conditions statutaires associées. Du point de vue des gestionnaires des collectivités, une telle transparence doit permettre finalement de prévenir au plus tôt les risques de controverse sur les questions délicates du statut et de la pérennisation.

Dans le cadre de cette procédure de recrutement définie au sein d'une collectivité locale, un temps est prévu pour que les membres du jury de sélection explique aux candidats, outre les postes proposés, le cadre légal du dispositif emplois-jeunes. Les offres d'emploi concernent des

²⁴ Le choix politique dominant au sein des collectivités locales a été de recruter les personnes en emploi-jeune sur des bases salariales modestes (le SMIC dans la plupart des cas) et analogues, quels que soient les emplois occupés et les niveaux de qualification possédés (pour une raison d'équité).

CDD de cinq ans, non renouvelables, rémunérés de 100 à 130 % du SMIC, sans garantie de pérennisation, mais avec pour principal objectif de servir de tremplin à une insertion professionnelle durable. Du point de vue des gestionnaires de la collectivité, il s'agit d'un message clair à faire passer pour éviter autant que possible de se retrouver à terme en situation délicate auprès des jeunes recrutés : contestation rapide du statut, revendications de leur propre « pérennisation » dans leur fonction actuelle...

Les encadrants et les tuteurs des jeunes poursuivent en général ce travail d'information. Parmi les nombreuses tâches inhérentes à l'accompagnement des jeunes dans les structures, il y a la nécessité de leur préciser et de leur rappeler les droits et les obligations liés à leur statut particulier, et cela pour répondre aux questions qu'ils se posent au fil du temps. Placés en position-carrefour entre les jeunes, la hiérarchie des services, les équipes en place et les services administratifs, les tuteurs sont à même de créer et de maintenir un dialogue sur ces questions lors des rencontres régulières avec les jeunes.

Cependant, au vu de la complexité du problème statutaire, au vu aussi de l'inégale développement de la pratique du tutorat au sein des services, les tuteurs sont loin de pouvoir toujours répondre aux questions des jeunes. Les cellules emplois-jeunes prennent alors le relais, du fait de leur compétence en gestion administrative et de leur mission d'animation du dispositif sur l'ensemble des collectivités. Les membres des cellules se montrent ainsi disponibles pour recevoir les jeunes en quête d'informations sur leur statut, ou souhaitant faire part de difficultés rencontrées dans leur service d'affectation. Cette pratique a pour avantage de ne pas réduire le dialogue des jeunes avec leur institution aux tuteurs, mais elle a aussi l'inconvénient, dans un certain nombre de cas, de faire des chargés de mission des cellules des « deuxièmes » tuteurs, voire les seuls tuteurs effectifs.

L'information à donner aux jeunes sur leur statut suppose par ailleurs un apprentissage au fil du temps. Au démarrage du dispositif, à partir de la fin de l'année 1997, cette information apparaît minimale, et même parfois floue et imprécise. A cette date, les gestionnaires des collectivités locales ne disposent pas de toutes les données nécessaires. Celles-ci ne sont disponibles que très progressivement, à mesure que les salariés se confrontent à des problèmes concrets ayant trait à leurs droits et devoirs, et qu'ils les posent ainsi aux gestionnaires du programme. Les réponses que ces derniers leur fournissent contribuent alors à accroître la capacité d'informations transmissibles. Elles viennent d'ailleurs nourrir les livrets d'accueil. Plus généralement, elles contribuent à réduire les sentiments de « suspicion » des jeunes.

Accorder aux jeunes des droits supplémentaires sans gommer leur particularité

L'information à elle seule demeure toutefois insuffisante. Elle ne permet pas d'effacer les stigmates créés par le statut d'emploi-jeune au sein de la plupart des structures d'accueil. Dans ces structures, les personnels en place dénomment plus souvent les jeunes par leur statut : les « emplois-jeunes », que par leur fonction. Cette tendance à appeler ainsi les jeunes par leur statut renvoie à l'image de précarité que ce statut véhicule, auprès de personnels attachés à des valeurs et à des normes d'emploi toute autres. Y compris dans les services où les relations nouées avec les jeunes sont satisfaisantes, et où les nouvelles activités sont comprises et acceptées, ces personnels voient avant tout des jeunes leur statut, en tant qu'il entre en dissonance avec les règles traditionnelles de la fonction publique. Ils tendent donc à maintenir la distance en persistant à user du statut pour désigner leurs « bénéficiaires ».

Par ailleurs, la plupart des jeunes ne se satisfont pas durablement du statut qui leur est proposé. Si dans un premier temps, ils l'acceptent et le jugent souvent plus attractif par rapport à d'autres situations précaires, ils se sentent au fur et à mesure de plus en plus dévalorisés par ce statut.

Nombre de jeunes en viennent à contester leur rémunération, fixée au SMIC ou à un niveau très légèrement supérieur. Ils la trouvent largement insuffisante au vu de leur niveau de qualification et/ou des responsabilités qu'ils exercent dans le cadre de leur poste emploi-jeune. Le thème de la formation et celui du devenir alimentent également le mécontentement, parfois plus que la rémunération, notamment chez les jeunes sans projet professionnel précis.

Par rapport aux autres personnels des collectivités locales, les jeunes salariés en emploi-jeune perçoivent souvent leur statut sur le mode de l'injustice. Ils considèrent que les avantages propres aux fonctionnaires et aux contractuels leur reviennent de droit, en vertu de leur implication au bénéfice des collectivités. Ils ne veulent plus être « à part », avec des droits et des devoirs différents.

Ainsi, afin de limiter le caractère stigmatisant et démotivant du statut d'emploi-jeune, les collectivités locales accordent progressivement des droits nouveaux à ses détenteurs et raccourcissent l'écart en termes statutaires avec les personnels fonctionnaires et contractuels. Ce faisant, elles s'emploient à préserver ou à accentuer un minimum de sentiment d'appartenance chez les salariés du programme emplois-jeunes. Elles entendent leur rappeler qu'ils évoluent dans des institutions singulières, reconnaissant leur utilité et leur apport.

C'est ainsi que ces salariés héritent au fur et à mesure, et à des degrés divers selon les collectivités, de droits supplémentaires. Les exemples abondent, plus ou moins anecdotiques : accès au restaurant administratif, obtention de congés exceptionnels... L'octroi de ces avantages a des effets symboliques moins bénins qu'on est tenté de le croire. Il vise à faciliter l'intégration des jeunes, en leur donnant l'impression qu'ils ne sont pas totalement des salariés « à part » dans les collectivités au regard de leur statut, mais des salariés comparables aux agents en poste. Accorder ces avantages aux jeunes, c'est veiller à ne pas laisser des disparités qui soient telles qu'elles conduisent à leur démotivation.

Après n'avoir accordé aux personnes en emploi-jeune aucun des avantages attribués aux fonctionnaires et aux contractuels, cette ville décide de leur en faire bénéficier progressivement. C'est le cas de la gratuité de l'accès aux équipements municipaux, ainsi que de l'attribution d'une prime de risque aux personnels exposés à des situations relationnelles jugées « difficiles ». Pour cette ville, ce type de décision est conçu comme un moyen de reconnaître symboliquement l'utilité des personnes employées dans le cadre du programme Emplois-jeunes.

Soulignons surtout les efforts de revalorisation salariale réalisés en cours de programme sur certains sites. Ils traduisent à nouveau un souci de reconnaissance de la part des collectivités concernées.

Consciente de l'enjeu d'une bonne intégration des jeunes en termes statutaires, cette municipalité décide en janvier 2001 de leur accorder une revalorisation annuelle des salaires. Le montant de cette revalorisation représente la prime annuelle versée aux fonctionnaires, sous la forme d'un 13^{ème} mois. Elle répond à une revendication portée depuis longtemps par les salariés en emploi-jeune du site.

Après trois ans d'expérience dans le dispositif emplois-jeunes, les dirigeants et les gestionnaires de cette collectivité finissent par admettre que certaines activités relatives à ce dispositif méritent de bénéficier d'une plus grande reconnaissance salariale. La réactualisation des descriptions de

poste, entreprise pour tenir compte de la dynamique réelle des activités sur le terrain, débouche ainsi sur un réajustement à la hausse des niveaux de rémunération de certains postes.

Ces nouveaux droits restent néanmoins limités. Si les collectivités cherchent à mieux reconnaître la contribution des salariés en emploi-jeune, de façon à maintenir leur motivation au fil du temps, elles n'entendent pas gommer leur particularité en termes de statut. Elles souhaitent au contraire conserver une distance par rapport aux personnels en place. C'est à une tension entre meilleure reconnaissance et maintien d'une distance raisonnable à laquelle finalement elles se confrontent.

Sur les sites étudiés, il est hors de question que les jeunes recrutés dans le cadre du programme bénéficient à terme de l'ensemble des avantages dus aux personnels fonctionnaires et contractuels. L'enjeu est ici d'éviter que les jeunes confondent leur statut avec celui de ces personnels. Il s'agit aussi de faire en sorte qu'ils gardent suffisamment de repères par rapport au monde du travail dans le privé, lieu d'insertion professionnelle probable pour quantités d'entre eux.

Accorder donc des droits supplémentaires, mais tout en préservant la différence de statut, voilà donc à quelle gestion statutaire de type contradictoire à laquelle s'attèlent les collectivités locales. Il est clair qu'une telle gestion ne permet jamais d'effacer totalement les mécontentements et les revendications des jeunes.

Rechercher un dialogue social

Le statut d'emploi-jeune contribue à former un nouveau corps ou groupe social particulier au sein des collectivités locales. La gestion de ce statut pose ainsi le problème du dialogue social à tisser avec ce nouveau groupe spécifique.

De ce point de vue, il faut prendre en compte le fait que les syndicats ne se montrent plus passifs. Alors qu'ils s'étaient peu impliqués dans la phase d'émergence des nouvelles activités, en se contentant de rester vigilants face aux risques de dérives vers des fonctions statutaires existantes, ils prennent part au processus d'intégration des jeunes. Avec un credo, qui émerge progressivement : revendiquer un rapprochement du statut d'emploi-jeune avec celui des personnels en place, en s'efforçant que les jeunes salariés concernés obtiennent une équivalence de droits, notamment en termes de primes et de rémunération.

Après que les jeunes les aient contacté pour des problèmes personnels tenant à des questions de conditions de travail ou d'emploi, les syndicats organisent ainsi des réunions d'information qui leur sont destinées. Les plus investis d'entre eux en viennent à aider les salariés en emploi-jeune à formuler leurs revendications et, le cas échéant, à organiser des grèves spécifiques. Ils en accueillent dans leurs rangs et ils disposent parfois de délégués avec ce statut.

Néanmoins, la représentation syndicale des salariés en emploi-jeune pose en elle-même problème. Puisqu'ils ne font pas véritablement partie de la fonction publique territoriale, ils ne peuvent pas élire, en principe, de représentants dans les commissions techniques paritaires des collectivités. Sur le plan syndical, ils n'ont donc pas les mêmes droits, a priori, que les autres personnels. Ceci entretient l'existence d'une certaine défiance d'une partie d'entre eux vis-à-vis des organisations syndicales.

En outre, cette situation conduit en certains endroits au montage d'associations autonomes de jeunes, centrées sur la défense de leurs intérêts collectifs et particuliers. Un tel montage traduit

de réelles capacités d'action collective au plan local – qui n'étaient pas données d'avance. Cependant, il tend à accentuer l'effet de corps produit par le statut d'emploi-jeune, sur un mode vécu subjectivement de manière négative.

Tout ceci explique les raisons pour lesquelles des collectivités recherchent des formes de dialogue spécifiques avec leurs salariés en emploi-jeune. Cette recherche passe par une volonté de dialoguer avec des représentants des jeunes, dans le cadre des procédures classiques de représentation des personnels ou dans le cadre de procédures particulières, mises en place par exemple à la suite de conflits. Certes, une telle recherche de dialogue catégorise « à part » les salariés en emploi-jeune dans la collectivité, mais elle permet de gérer au mieux les frustrations et les tensions émanant de leur statut, et nuisibles à la dynamique d'innovation.

Dans cette municipalité, la contestation éclate parmi les salariés en emploi-jeune après deux ans de fonctionnement du dispositif. Au-delà des griefs particuliers, elle porte sur les conditions offertes par la municipalité au plan statutaire. Elle est relayée par l'union locale CGT. Celle-ci demande à rencontrer le maire pour aborder les problèmes soulevés par les jeunes salariés. La presse locale s'empare de l'affaire, et diffuse des articles incendiaires sur la gestion des emplois-jeunes dans les services de la ville.

Mise en cause violemment et publiquement, la municipalité juge alors qu'il revient aux syndicats municipaux d'être les interlocuteurs privilégiés du dialogue social pour les salariés en emploi-jeune. Pour cela, les syndicats disposent d'une tribune au sein des instances paritaires municipales, et cette tribune leur offre l'occasion de signaler les dysfonctionnements constatés. La municipalité mandate par ailleurs le premier adjoint chargé du personnel de recevoir les jeunes en présence des chefs de service et des représentants du personnel.

Les jeunes ont dès lors l'occasion d'exprimer leurs points de vue sur le dispositif, leurs conditions de travail, leur statut, les formations qui leur sont offertes et leur avenir professionnel. Grâce à ce dialogue social tissé avec les jeunes, l'échelon politique de la municipalité prend conscience de nombreux problèmes, lesquels n'étaient pas remontés dans le cadre des procédures de suivi mis en œuvre. Pareil dialogue contribue finalement à apaiser le climat de tensions.

3. LA PREPARATION DE L'AVENIR DES ACTIVITES ET DES JEUNES

Les emplois-jeunes des collectivités locales sont doublement confrontés à la question du devenir. D'un côté, ce sont encore des emplois en gestation, dans la mesure où leur avenir en tant que métier ou fonction reste souvent inconnu, et en attente des décisions politiques correspondantes. De l'autre côté, ces emplois accueillent des jeunes hommes et des jeunes femmes pour lesquels se pose la question de leur avenir professionnel. Faute de ressources suffisantes pour tout pérenniser, la plupart des collectivités font preuve de prudence à l'égard de l'avenir de ces emplois et de ceux qui les occupent. Elles prennent le parti qu'elles ne pourront pas tout pérenniser, a fortiori l'ensemble des jeunes dans le cadre de leur fonction actuelle.

L'expérience vécue du dispositif emplois-jeunes apporte en elle-même des réponses, en tant qu'elle induit une professionnalisation des activités et des jeunes. Comme nous l'avons vu dans la partie précédente, de nombreuses activités inventées dans le cadre du programme arrivent progressivement à prendre corps et à trouver leur place dans les organisations du travail. Quant aux jeunes qui exercent ces activités naissantes, ils développent en général d'importantes compétences en action ou par la formation, et se socialisent au moins sur le plan professionnel. Ils sont souvent amenés, en particulier, à faire preuve de créativité et d'autonomie pour contribuer à développer effectivement les activités qui leur sont confiées.

Cette expérience vécue est pourtant loin de suffire à elle seule pour garantir un avenir aux activités et aux jeunes en question, sous quelle forme que ce soit. Les grands possibles pour cet avenir – création de nouveaux métiers ou de nouvelles spécialités professionnelles au sein de la fonction publique territoriale, réincorporation des activités expérimentées au titre du programme emplois-jeunes dans les organisations du travail et les emplois existants, impact positif sur les devenirs individuels – ne vont pas se dessiner entièrement seuls. L'enjeu pour les collectivités est donc d'être en mesure de tracer des pistes de pérennisation ou de préparation de l'avenir. Un enjeu qui devient de plus en plus pressant au fur et à mesure que l'échéance du programme Nouveaux services Emplois-jeunes approche.

De cet enjeu ressort alors la problématique générale de la troisième partie : existe-t-il d'ores et déjà dans les collectivités locales des démarches qui visent à aider à la pérennisation des nouvelles activités de service et à la préparation du devenir professionnel des jeunes salariés qui ont contribué à les créer ? Là encore, on fait l'hypothèse d'un apprentissage pour les acteurs des collectivités, compte tenu de l'originalité de telles démarches au sein de la fonction publique territoriale.

Ces pratiques sont décrites et analysées ici selon le type d'avenir qu'elles s'emploient à préparer :

- . les pratiques qui permettent de repérer et de consolider les activités à pérenniser sous la forme de nouveaux métiers ou de nouvelles fonctions,
- . les pratiques qui permettent de réimplanter les autres activités à pérenniser au cœur des emplois et des organisations du travail préexistantes,
- . les pratiques qui permettent d'anticiper et de faciliter le devenir professionnel de chaque personne sous statut emploi-jeune.

NB : Rappelons qu'au moment des investigations sur les cinq sites, les réponses à apporter à la question du devenir des activités et des jeunes sont encore en large partie en cours d'élaboration ou à peine amorcées. Ces investigations prennent fin, au mieux, au cours du premier semestre 2001. A cette date, les questionnaires du programme Nouveaux services

Emplois-jeunes au sein des collectivités sont toujours en attente des mesures gouvernementales à l'égard de ce programme, lesquelles n'arriveront qu'en juin.

Notamment, la pérennisation demeure plus un débat qu'une pratique. Les recherches de financements, classiques (postes budgétaires) ou alternatifs (cofinancement public/privé, mutualisation, etc.) n'ont pas commencé, ou débutent à peine. De même, les démarches d'identification des nouvelles activités à préserver sous la forme de nouvelles fonctions, en regard des grilles statutaires de la fonction publique territoriale, viennent tout juste d'être lancées sous l'égide du CNFPT (centre national de la fonction publique territoriale).

Depuis l'annonce des nouvelles mesures du gouvernement, il est très probable que la situation ait évolué sur le terrain. Les pratiques et les procédures qui visent à préparer l'avenir des activités créées et des jeunes recrutés sur ces activités sont précisément en train de se développer et de s'affiner.

Les monographies exploitées restent toutefois pertinentes dans le sens où elles permettent de repérer et de questionner des pratiques antérieures au plan du gouvernement, mais déjà en phase avec certaines des mesures prévues par ce plan. Par exemple, elles arrivent à détecter des pratiques d'évaluation des activités qui annoncent les futures « bilans-diagnostic » du plan gouvernemental. En fait, ces pratiques antérieures, localisées et souvent à peine entamées, ont le mérite d'informer déjà en partie sur ce que ce plan tente aujourd'hui de généraliser à l'ensemble des collectivités.

3.1. Le repérage et le choix des emplois à pérenniser

Une fois les nouvelles activités de service rôdées, sinon maîtrisées par les jeunes et les structures, la question se pose de savoir si elles sont en mesure d'être finalement reconnues comme de nouveaux métiers ou de nouvelles fonctions qui se doivent d'être pérennisés au plan local. Une telle pérennisation signant le stade ultime du processus d'innovation, celui qui débouche sur le maintien de tout ou partie des nouveaux emplois en dépit de la fin de l'aide de l'Etat.

Or, cette pérennisation renvoie directement aux ressources que les collectivités sont prêtes à consentir pour financer les postes emplois-jeunes cinq ans après leur émergence. En effet, rares sont les nouveaux services créés dans les collectivités locales susceptibles de se voir financés à terme par les usagers. Dans la plupart des cas, le moyen privilégié ne peut être que l'impôt²⁵. Compte tenu des possibilités réduites d'augmenter la masse fiscale au plan local, les ressources disponibles apparaissent forcément limitées. Le plus souvent, elles sont jugées insuffisantes pour permettre de pérenniser l'ensemble des postes emplois-jeunes créés au niveau de la collectivité. Ainsi, le plus fréquemment, un choix parmi ces postes s'impose-t-il.

Bien sûr, l'importance de cette sélectivité est modulée d'une collectivité à l'autre selon sa taille, mais aussi selon ses choix initiaux au moment de l'émergence des nouveaux services. De fait, plus elle en a créé au démarrage dans ses structures, afin d'aider en priorité à lutter contre le chômage des jeunes, et plus elle doit aujourd'hui se montrer sélective, et inversement.

A noter que le même type de sélectivité est amenée à commander le devenir de l'aide financière attribuée par les collectivités locales à des associations impliquées dans le

²⁵ Redéployer les ressources représente un autre moyen possible. Les nombreux départs à la retraite d'ici quelques années pourraient ainsi libérer des ressources pour la création de nouveaux métiers ou de nouvelles spécialités.

programme emplois-jeunes. Là encore, avec l'arrêt prochaine de l'aide de l'Etat, les ressources mobilisables par les collectivités pour aider à la pérennisation de nouveaux emplois dans le secteur associatif vont devoir se recentrer sur un nombre plus limité de projets.

Tirer parti du suivi des activités au sein des structures

Les démarches de suivi au sein des différents services des collectivités ou à l'initiative des cellules emplois-jeunes (cf. *supra*) permettent d'ores et déjà d'évaluer et de comparer l'utilité effective des nouvelles activités créées. Grâce à ces démarches, les chefs de service et les gestionnaires locaux du programme emplois-jeunes se font une idée des créations d'activité plutôt « réussies » ou plutôt « manquées », et par conséquent des suites souhaitables à leur donner.

Dans une ville, on constate ainsi que l'activité d'« initiation au multimédia » s'est effectivement professionnalisée, en arrivant à répondre à une demande avérée d'utilisateurs avec des compétences spécifiques. Ses instigateurs souhaitent alors la voir se poursuivre, au-delà des échéances du programme emplois-jeunes. Au sein de la même ville, on s'aperçoit en revanche que l'activité d'« animation et de prévention au sein des équipements sportifs » ne parvient pas à trouver sa place par rapport à la fonction traditionnelle du gardiennage. Les jeunes n'ont pas réussi à s'imposer devant les gardiens en poste, lesquels se sentent dépossédés des tâches d'animation et de prévention, implicites dans le cadre de leur métier mais très appréciées. Dans ce cas de figure, le responsable du service concerné n'entend pas persévérer à l'issue du programme.

Le suivi offre l'occasion de repérer le degré d'articulation possible des emplois-jeunes avec les emplois en place, et ce faisant, l'opportunité ou non de pérenniser ces emplois-jeunes. Par exemple, il est clair que l'articulation des « intervenants de rue » avec les policiers municipaux ne parvient guère à se réaliser dans cette collectivité. Les policiers municipaux n'arrivent à aucun moment à percevoir la finalité des missions attribuées aux intervenants de rue (lutte contre les incivilités, médiation auprès des établissements scolaires...). Du coup, la poursuite de l'opération au-delà des échéances du programme est plus que compromise.

Le suivi débouche ainsi sur des appréciations et des décisions qui ne sont pas sans déterminer l'avenir des activités. Par exemple, dans les situations où les postes emplois-jeunes sont jugés non concluants, les responsables de service peuvent décider de ne plus les pourvoir en cas de départ des jeunes qui les occupent. C'est d'ores et déjà une façon de se désengager du programme, avant son terme.

Nous l'avons vu (cf. deuxième partie) : les démarches de suivi ont toutefois le défaut d'être très inégalement développées au sein des collectivités locales. Souvent, elles en restent à un stade purement informel. Dans ces situations-là, elles ne sont pas outillées de façon rigoureuse pour permettre des comparaisons suffisamment objectives et donc socialement acceptables, dans un contexte de concurrence autour des ressources mobilisables par les collectivités. Ces démarches n'abritent pas les services de l'arbitraire qui risquent de commander l'allocation des ressources financières dans les collectivités, au moment du choix des emplois à pérenniser.

Plus généralement, elles ne permettent pas de dépasser la tendance naturelle des débats à se porter rapidement vers la question de la « pérennisation » des salariés en emploi-jeune, au lieu de se centrer en premier lieu sur les activités. La question est posée par les jeunes, mais aussi par les syndicats, les personnels titulaires, nombre d'élus. Les syndicats, par exemple, approuvent l'idée d'une pérennisation des activités si elles se révèlent utiles, mais s'attachent avant tout aux perspectives de pérennisation à donner aux jeunes, en revendiquant des modalités spécifiques de titularisation et d'adaptation des concours.

Il est bien évident que cette pression entrave le processus de développement des nouvelles activités, car elle tend à privilégier l'approche en termes de devenirs individuels au détriment de l'approche en termes d'activités et de nouveaux emplois potentiels. Le risque est alors de capitaliser insuffisamment les efforts déployés dans les collectivités pour inventer et mettre en œuvre les nouvelles activités.

La pression s'avère parfois tellement forte que des services en viennent à promettre à leurs salariés en emploi-jeune une intégration à la fonction publique territoriale, créant ainsi au sein des collectivités concernées, des précédents qu'il sera ensuite délicat de ne pas élargir aux salariés en emploi-jeune qui travaillent dans les autres services.

Qualifier les nouveaux postes pour leur donner un avenir

Les démarches de professionnalisation des nouvelles activités qui conduisent à les qualifier par la voie de la création d'une nouvelle certification sont également un moyen d'anticiper l'avenir. En effet, si elles contribuent surtout à améliorer et à démontrer la qualité du service rendu, elles rendent plus difficiles leur suppression à terme. Autrement dit, le titre en lui-même est susceptible de pérenniser l'activité.

Lourdes et coûteuses, ces démarches ne peuvent pourtant être raisonnablement engagées qu'à partir du moment où les activités concernées ont été jugées aptes à la pérennisation sous la forme de nouveaux métiers ou de nouvelles spécialités professionnelles.

Evaluer plus formellement les activités au niveau de la collectivité

Lors des investigations, les collectivités les plus attentives aux enjeux de la pérennisation sont en train de mettre en place ou de concevoir des démarches d'évaluation des activités créées dans le cadre du programme emplois-jeunes. Ces démarches visent à apprécier le plus objectivement possible l'intérêt ou non de les pérenniser, selon leur degré d'utilité effective.

Elles s'inscrivent logiquement dans la continuité des démarches de suivi, mais apparaissent à la fois plus systématiques et plus fines. En outre, elles ont la particularité de s'appuyer sur des méthodologies relativement rigoureuses qui autorisent les comparaisons, et elles sont exclusivement prises en charge par des acteurs externes aux services des collectivités : membres des cellules emplois-jeunes ou consultants. Ce recours à des acteurs tiers est justifié parce qu'il autorise une plus grande possibilité de recul, de réflexion globale et de neutralité par rapport aux différents services et à leurs intérêts spécifiques.

Les pratiques d'évaluation en question consistent à procéder à un bilan de chaque activité après trois ou quatre années d'expérimentation. Ce bilan s'adresse aux responsables de service, aux tuteurs et aux jeunes, et confronte leurs points de vue respectifs. Il porte sur des dimensions aussi essentielles pour éclairer l'« utilité » de l'activité que son positionnement dans l'organisation de la structure d'accueil, sa légitimité acquise par rapport au service rendu aux usagers, sa « valeur ajoutée » par rapport aux autres emplois, les coûts qu'elle permet d'éviter, les coûts au contraire qu'elle induit,...

Le bilan est ensuite complété par un début de réflexion prévisionnelle, à l'occasion de laquelle le chef de service s'interroge sur l'évolution souhaitable de l'activité à terme, sur les exigences en termes de qualité de service rendu qu'il se sent en droit d'attendre des titulaires des emplois,

sur les dépenses qu'il est prêt à consentir, etc. Toute une réflexion qui le replonge alors dans une véritable démarche de projet.

La démarche peut encore être complétée par une évaluation du nouveau service rendu auprès des usagers eux-mêmes.

Au moment des investigations, la démarche d'évaluation la plus avancée est repérable dans cette collectivité locale. En effet, celle-ci s'emploie à mettre en place dès l'année 2000 une telle démarche afin d'établir une véritable gestion prévisionnelle des emplois-jeunes.

Un questionnaire « *bilan d'activité en vue de la pérennisation* » est adressé aux tuteurs et aux jeunes. Il a pour objectif de mesurer l'impact des nouvelles activités en termes de publics visés, de qualité de service rendu, de transformations induites dans les structures, de retours financiers, de coûts évités et de coûts induits. Il a également pour objectif d'appréhender l'intérêt de la pérennisation pour chacune des activités, les formes envisageables de cette pérennisation et leurs conséquences respectives.

Un deuxième questionnaire est adressé aux chefs de service. Plus sommaire, il a pour principal but d'identifier leurs intentions par rapport au devenir des activités, mais aussi les contraintes globales auxquelles ils se heurtent, en termes de qualité de service à obtenir, de budgets disponibles et de besoins de postes ou de personnel.

Il est prévu, par ailleurs, d'opérer en 2001 une évaluation de l'ensemble des nouveaux services expérimentés dans le cadre du programme emplois-jeunes auprès de la population, à l'issue des élections municipales.

Au total, les résultats de ces différentes enquêtes doivent permettre aux gestionnaires locaux de se représenter sur une base analogue et comparative la « *valeur ajoutée* » de chacune des nouvelles activités créées, et de faire des propositions argumentées aux décideurs politiques sur les choix et les voies souhaitables de la pérennisation.

Questionnant l'utilité de chaque activité du programme sur une base précise et comparative, les démarches de bilan-évaluation servent alors à alimenter la réflexion politique des comités locaux de pilotage sur les métiers ou les fonctions à pérenniser, à l'issue du dispositif emplois-jeunes. Elles permettent de préparer les choix et les arbitrages en matière de pérennisation, forcément sélectifs et douloureux, ainsi que d'envisager les formes de pérennisation possibles : à l'interne, en prévoyant l'ouverture d'un certain nombre de postes, mais aussi à l'externe, en favorisant la création d'associations ou en imaginant des systèmes de mutualisation des emplois avec différents partenaires extérieurs.

Au moment des investigations, il est clair que ces démarches restent très peu développées sur les sites. Si les gestionnaires attendent de connaître les nouvelles mesures de la part du gouvernement avant de se lancer dans de telles démarches, on peut déplorer le caractère tardif de cette façon de procéder. En effet, plus tôt est engagée la réflexion évaluative, et plus est grande la probabilité de trouver des solutions pour la pérennisation, et de faire évoluer les activités vers cette perspective.

Par ailleurs, les quelques démarches identifiées sur les sites sont loin de ressembler toutes à l'exemple évoqué ci-dessus. En général, elles demeurent très circonstanciées et réalisées ici et là dans des services, sans effort de coordination méthodologique. Elles sont destinées à appuyer l'argumentaire particulier de chefs de service qui entendent à tout prix pérenniser leurs postes emplois-jeunes sous la forme de nouveaux emplois dans leur structure.

Plus généralement, l'engagement de démarches d'évaluation posent le problème de leur capacité à être assumées par les collectivités, étant donné que les décisions sur lesquelles elles sont susceptibles de déboucher risquent de déplaire fortement. Aux salariés en emploi-jeune d'abord, dans la mesure où certains verront leur activité non pérennisée sous la forme d'un nouvel emploi et se retrouveront sans solution satisfaisante pour leur devenir professionnel, tandis que d'autres profiteront au contraire d'une telle forme de pérennisation, avec la perspective d'être conservés dans leur emploi. Aux usagers ensuite, qui auront pris l'habitude de bénéficier de nouveaux services utiles à leurs yeux, et qui devront renoncer à au moins une partie de ces services. Aux personnels en place et aux syndicats enfin, que l'on aura tenté de convaincre pendant cinq ans de l'utilité des nouvelles activités de service et qui finalement constateront l'abandon de certaines d'entre elles.

Susciter des solutions de pérennisation partagées

La réflexion sur la pérennisation des emplois apparaît comme une opportunité pour lancer ou relancer des initiatives partagées avec d'autres structures, telles que des associations ou d'autres établissements publics. C'est pourquoi elle mérite d'être systématiquement abordée dans le cadre des démarches d'évaluation et des arbitrages politiques en vue de la pérennisation.

Une telle réflexion est intéressante car elle élargit le champ des possibles en matière de pérennisation. Elle peut notamment conduire à des systèmes de mutualisation particulièrement pertinents pour certaines activités à contenu typiquement transversal comme la médiation sociale.

Certaines monographies mettent en avant l'intérêt de l'intercommunalité pour faire éclore des pérennisations partagées d'emplois. Il s'agirait de mutualiser des services et des postes entre plusieurs communes du même espace. L'organisme-employeur pourrait avoir un statut public ou associatif.

Là encore, la réflexion sur la pérennisation d'emplois à l'échelle des territoires reste pourtant très insuffisamment engagée. On se rappelle qu'au moment du lancement du programme emplois-jeunes, très peu de projets de nouveaux services partagés entre les collectivités et d'autres structures associatives ou publiques avaient déjà pu voir le jour (cf. Première partie). Au moment où les réflexions sur la pérennisation s'amorcent, on constate la même faiblesse : les démarches de préparation de l'avenir ne semblent pas à nouveau engendrer des projets d'emploi partagés et transversaux à l'échelle territoriale.

Se raccorder aux démarches nationales

Il est bien évident que la pérennisation d'emplois au sein des collectivités locales signifie aussi de savoir les intégrer aux grilles statutaires de la fonction publique territoriale. Les collectivités ont cette particularité d'être des institutions indépendantes et localisées, mais régies comme la fonction publique d'Etat par des grilles nationales. Cette réalité pose le problème de la greffe des emplois que chaque collectivité désire pérenniser à ces grilles nationales.

La méthode utilisée par les sites consiste à bien analyser les postes emplois-jeunes pérennisés pour leur trouver une correspondance, plus ou moins satisfaisante, dans la grille des métiers de la fonction publique territoriale.

C'est ce que tente de faire, par exemple, cette collectivité locale, avec les postes emplois-jeunes qu'elle décide d'ores et déjà de pérenniser. La mise en correspondance de ces postes avec des

catégories définies dans la grille des métiers de la fonction publique territoriale permet alors de définir les grades et les rémunérations à associer aux nouveaux postes.

De manière plus générale, les sites sont amenés de plus en plus à se rapprocher des réflexions conduites actuellement au plan national par le CNFPT quant aux modalités de reconnaissance des nouveaux emplois issus du programme Nouveaux services Emplois-jeunes dans les grilles de la fonction publique.

Accompagner les associations à la pérennisation

Après des associations, les collectivités territoriales sont prêtes à poursuivre un effort au-delà des échéances du programme emplois-jeunes, pour autant que les associations cherchent d'autres solutions que le simple recours aux aides publiques. A cet égard, les collectivités sont sur la même longueur d'onde que les services de l'Etat.

Les pilotes du programme au niveau de cette collectivité territoriale préconisent d'autres solutions pour les associations que le simple recours à leur soutien financier. Ils cherchent donc à les convaincre de définir des pistes complémentaires, à caractère plus « économique ». La mission nouvelle de « *chargé d'émergence d'activités à caractère économique dans les quartiers* » s'inscrit dans cette perspective et constitue à ce titre l'un des prolongements donnés localement au programme emplois-jeunes. De nombreuses solutions sont évoquées :

- créer la demande à partir de l'offre ;
- si la demande n'est pas solvable, envisager des transferts de fonds, justifiés par la nature de service public liée aux activités créées et les coûts évités à la collectivité ;
- identifier toutes les fondations prêts à consentir un soutien financier aux associations ;
- inciter au développement de partenariats avec des entreprises privées ;
- diversifier les activités, en développant d'autres services payants...

Reste que la recherche de pistes plus « économiques » ne fait pas l'unanimité dans le monde associatif. Elle apparaît souvent difficile, voire impossible, et en tout cas trop éloignée de la culture bénévole et non lucrative de nombreuses associations.

La pérennisation d'emplois dans le secteur associatif pose d'autant plus problème que lors du lancement, les pilotes du dispositif au niveau des collectivités territoriales n'ont pas souhaité que soient éclaircies, trop tôt, les questions liées à la pérennisation. Les craintes qu'elle pouvait susciter auraient risqué de bloquer certaines innovations et initiatives.

De fait, cette pérennisation ne pourra se faire sans un accompagnement des associations. Et celui-ci relève en partie de la responsabilité de la collectivité.

L'accompagnement des associations cofinancées doit être individualisé car il s'agit d'étudier précisément la reconduction possible du cofinancement et d'identifier les obstacles à la pérennisation et les solutions spécifiques pour y remédier. Un accompagnement collectif est également envisageable pour concevoir en groupe des pistes de pérennisation. Certains conseils régionaux expérimentent déjà ce type d'action²⁶.

²⁶ Voir par exemple l'expérience menée actuellement par la Région Rhône-Alpes : cf. Jean-Paul Cadet, « *Un accompagnement collectif pour la pérennisation des emplois-jeunes* », in *Actualité de la Formation Permanente*, n°176, janvier-février 2002.

3.2. Les modifications apportées aux emplois en place

Les activités créées dans le cadre du programme emplois-jeunes n'ont pas seulement deux vocations exclusives l'une de l'autre : se transformer en métier ou en fonction stabilisée, ou bien être rayées totalement des structures, du fait de leur incapacité à déboucher sur cette transformation. L'un des devenir possibles pour ces activités est de se retrouver réincorporées à la dynamique des organisations du travail et des emplois en place. Dans ce cas, leur destin est avant tout de participer au mouvement global de « modernisation du service public ».

Fussent-elles « utiles » aux yeux des acteurs, nombre d'activités exercées par les personnes en emploi-jeune apparaissent en pratique trop proches des activités existantes pour justifier en soi une pérennisation sous la forme d'une nouvelle fonction. Certaines sont par exemple l'occasion d'expérimenter une compétence particulière qui manquait jusqu'ici à des métiers ou des fonctions installés, et qui s'avère pertinente pour le bon fonctionnement des structures. Sans référer à un nouvel emploi à part entière, elle contribue à élever la qualité des services rendus globalement par les structures concernées et pose le problème de sa conservation au-delà des échéances du dispositif emplois-jeunes.

Repérer les activités à pérenniser dans le cadre des emplois en place

Les démarches d'évaluation des activités développées dans le cadre du programme Nouveaux services Emplois-jeunes sont aussi l'occasion d'examiner dans quelle mesure elles peuvent faire l'objet d'une réincorporation aux emplois existants, ou d'une ré-appropriation par les personnels fonctionnaires.

C'est une manière de ne pas renoncer définitivement aux activités qui ne sont pas pérennisées sous la forme de nouvelles fonctions spécialisées, mais qui se sont révélées utiles aux structures. Il est possible, d'ailleurs, d'en faire la première question à se poser de manière systématique, notamment au sein des collectivités les plus rétives à pérenniser de nouveaux emplois. La réincorporation des activités aux emplois existants pouvant aller jusqu'à s'accompagner d'une recomposition d'ensemble de ces emplois.

Anticiper sur la perspective de la réincorporation

Les démarches d'évaluation étant à peine entamées, il est clair qu'on ne voit pas très bien pour l'instant quelle sera la portée et la méthode de ce mouvement de réincorporation. Les monographies montrent néanmoins que des structures arrivent à anticiper cette perspective de réincorporation, et parfois dès la phase d'émergence du nouveau service. Leurs responsables souhaitent faire des emplois-jeunes des outils pour faire évoluer l'organisation et les emplois « officiels » vers certaines missions inédites et souvent stratégiques.

La démarche qu'ils mettent en œuvre consiste par exemple à inscrire les activités qu'ils ont fait émerger au titre du programme emplois-jeunes dans le cadre de leurs projets plus globaux d'évolution stratégique, consignés dans la procédure générale des « projets de services ».

Dans une ville, la direction de la vie associative et le service municipal de la jeunesse associent les titulaires des emplois-jeunes à leur « projet de service », au même titre que les autres agents. Il s'agit d'une démarche qui prend en compte, au niveau global de la structure, des objectifs de « modernisation » comme l'amélioration du service au public, la maîtrise des coûts et la rationalisation des outils de gestion. Le fait que les activités créées dans le cadre du programme

emplois-jeunes soient inscrites dans le projet de service, facilite la démonstration de leur utilité et apporte une preuve que les emplois correspondants répondent à de véritables besoins. Les activités ont donc davantage de chances de s'inscrire dans la pérennité. Dans le même temps, elles nourrissent la stratégie d'évolution poursuivie par leur service.

Cette façon de procéder apparaît comme un moyen de placer résolument la nouvelle activité parmi les principales préoccupations de la structure, voire d'annoncer aux autres professionnels du service l'évolution que l'on souhaite avoir demain pour l'ensemble de la structure.

Citons l'exemple 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. Or, ces missions s'inscrivent pleinement dans le projet global du service municipal des sports, qui est justement de renforcer le volet socio-éducatif dans ses missions. L'activité créée dans le cadre du programme emplois-jeunes favorise ici la modernisation explicite du service, telle que la souhaitent ses dirigeants.

Reconnaître l'impact des nouvelles activités en cours d'expérience

Avant la conduite des démarches d'évaluation, les services ont également la possibilité de reconnaître l'impact des nouvelles activités sur les activités existantes en cours d'expérience, et au rythme de leurs apprentissages. Dans les cas les plus formalisés, cette reconnaissance prend la forme de réunions et de réflexions, à l'issue desquelles le contenu des emplois existants fait l'objet d'une révision au moins implicite pour tirer profit de l'apport des personnes en emploi-jeune pour ces emplois, ou bien pour prendre acte des effets déjà observables sur le terrain. Cette reconnaissance ne se fait pas toujours sans conflit.

Dans une ville, le poste d' « agent de prévention et d'ambiance des équipements sportifs » hérite d'activités de médiation et de communication auprès des usagers jusqu'ici négligées dans le cadre du poste traditionnel de gardien, axé sur la surveillance. Ce poste emploi-jeune permet, en plus, d'élargir les plages horaires de présence dans les locaux, ce qui contribue au sentiment de sécurité et à la prévention des dégradations. Le chef de service est alors amené à s'interroger sur le devenir des contenus des emplois de gardien, et ce alors même que le dispositif emplois-jeunes court toujours.

Voici un autre exemple édifiant de remise en cause des pratiques professionnelles des agents en poste d'une structure, du fait de son recours à des emplois-jeunes. La scène se passe dans une médiathèque à la suite d'une crise survenue au moment de l'accueil de deux « médiatrices du livre », chargées de prendre en charge le public jeune jugé « difficile », jusqu'alors délaissé par les bibliothécaires en poste. Certains de ces bibliothécaires ont alors très mal reçu les deux jeunes femmes. Par-delà les problèmes de pouvoir et de répartition des tâches suscités par leur embauche, la crise a permis de se poser la question de l'adhésion du personnel fonctionnaire à la finalité de la structure, conçue à présent comme un lieu culturel ouvert et rompant avec le fonctionnement d'une bibliothèque traditionnelle. En clair, doit-on accepter d'intégrer ce public « difficile » et inventer de nouvelles formes de prise en charge, ou continuer de tenter de lui interdire la structure en renforçant la surveillance à l'entrée ? Cette crise finit par être résolue par une négociation entre la direction, les syndicats et les personnels, à l'issue de laquelle il est décidé de redéfinir et de mieux expliciter les tâches des jeunes médiatrices, mais aussi celles des différents personnels. En étant conduits eux-aussi à s'ouvrir vers les publics jeunes considérés comme « difficiles », ces personnels voient leur propre conception de leur rôle au sein de la médiathèque remis en cause.

Un autre exemple concerne les activités de médiation organisées sur l'un des sites. Ces activités ont la particularité de questionner l'organisation du travail social sur le fond et la forme. Elles se pratiquent ainsi dans le cadre d'horaires atypiques : le soir, certains week-end ou lors de manifestations nocturnes, ce qui constitue une véritable innovation organisationnelle. Les activités de médiation sont exercées par des salariés jeunes, généralement motivés, avec des compétences différentes de celles des travailleurs sociaux en place. En cela, elles interrogent les missions de ces derniers et appellent à des interventions plus coopératives.

Ces pratiques de reconnaissance de l'impact des nouvelles activités sur les emplois des personnels à statut n'annoncent pas inéluctablement un transfert vers ces emplois. Même les emplois-jeunes amenés à être pérennisés sous la forme de nouveaux métiers ou de nouvelles fonctions sont susceptibles d'appeler à une modification des contenus des emplois existants. En fait, toute création de nouvel emploi dans une structure, fût-il très spécifique en termes de contenus et de finalités, occasionne des effets sur les autres emplois qui l'entourent au sein de la même structure. Dans le cas des emplois-jeunes, on parle de nouveaux comportements professionnels chez certains agents fonctionnaires côtoyant les jeunes occupant ces emplois. Il serait donc dommage que le non renouvellement de certains postes fasse perdre ces plus-values timides mais positives pour la modernisation du service public.

Ces démarches de reconnaissance se font néanmoins plutôt rares. Prudents, les responsables des structures semblent attendre avant de tirer des conclusions trop hâtives. Plus généralement, on retrouve là une conséquence des problèmes de légitimité que rencontrent en général les jeunes salariés en emploi-jeune auprès des personnels en place. Le stigmate du statut emploi-jeune demeure trop pesant. L'engagement d'une réflexion autonome sur les changements à apporter sur le contenu des emplois existants donnerait à penser que l'on reconnaîtrait pleinement l'action menée par les jeunes salariés engagés sous ce statut. Et ceci n'est pas toujours acceptable partout.

Force est également de mentionner à nouveau le centrage rapide des débats sur la « pérennisation » des jeunes. En effet, à l'instar de la réflexion prospective sur les activités, il perturbe la réflexion sur l'impact des emplois-jeunes sur les autres emplois et les fonctionnements collectifs. L'insertion du jeune prime sur la modernisation du service public.

Pérenniser certaines activités vers des emplois externes aux collectivités

Le cas échéant, la pérennisation de l'activité peut se faire, à l'initiative de la collectivité, vers des emplois existants mais externes.

Le dispositif des agents locaux de médiation sociale de cette ville illustre cette autre hypothèse de pérennisation de l'activité dans le cadre d'emplois existants. Il a été décidé que ce dispositif ne serait pas pérennisé au sein de la collectivité, ni comme tel au sein d'associations, mais que certaines missions remplies par les agents locaux de médiation sociale seront reprises par le biais d'autres dispositifs jugés mieux appropriés :

- . une société de surveillance et de sécurité reprendra les tâches de fermeture des parcs et jardins et de gestion des conflits pouvant intervenir à cette occasion avec des groupes de jeunes,
- . l'activité de surveillance des sorties et entrées des écoles sera portée par une association d'aide à l'insertion,
- . la remontée des dysfonctionnements techniques sera assurée par le relais des conseils de quartier et des partenaires tel que l'office d'HLM,
- . la médiation sociale avec les jeunes des quartiers sensibles sera prise en charge par une équipe d'animateurs-médiateurs de rue.

3.3. L'anticipation des devenirs individuels

La préparation de l'avenir a encore pour objet le devenir professionnel des jeunes : comment faire en sorte que le passage dans l'emploi-jeune influe positivement sur leur parcours professionnel à venir ? En particulier, des jeunes vont-ils accéder aux métiers et aux fonctions pérennisés qu'ils auront contribué à créer ? D'autres jeunes vont-ils accéder à des emplois statutaires de la fonction publique territoriale, préexistants au programme emplois-jeunes ? Quant aux autres, vont-ils être en mesure de faire valoir leur expérience et/ou leur formation pour évoluer dans d'autres secteurs d'activité ?

L'enjeu est d'autant plus significatif que comme nous l'avons vu, les perspectives de pérennisation des postes emplois-jeunes seront probablement loin, en général, de couvrir l'ensemble du dispositif, et que les pressions à l'égard du devenir professionnel des jeunes s'accroissent à mesure que les échéances du dispositif se profilent. En particulier, les organisations syndicales revendiquent de plus en plus des « *emplois réels* » pour les jeunes: une intégration automatique aux collectivités locales ou des CDI dans le privé.

Les perspectives d'intégration à la fonction publique territoriale sont certes dopées par les nombreux départs à la retraite annoncés massivement pour les années à venir, ainsi que par la mise en place de la réduction du temps de travail. Mais ces perspectives ne semblent pas en mesure à elles seules de résoudre le problème du devenir des jeunes dans sa totalité. Les départs massifs sont surtout prévus à partir de 2006, soit quatre ans après les premières sorties du dispositif emplois-jeunes. La réduction du temps de travail n'est pas forcément conçue dans le secteur public comme un dispositif de création d'emplois proportionné. En outre, au moment des investigations, l'intégration à la fonction publique territoriale reste soumise à l'obtention d'un concours classique, ce qui risque de nuire aux jeunes les moins qualifiés. Elle ne représente pas, d'ailleurs, un projet pour nombre de jeunes impliqués dans le programme, parmi notamment les plus qualifiés. Les perspectives d'intégration se posent enfin de manière très différente d'une collectivité à l'autre, selon leur taille et l'importance relative de leurs effectifs de salariés en emploi-jeune.

Cette mairie compte par exemple 1,3 salariés en emploi-jeune pour 100 agents statutaires ou contractuels. Le problème de leur intégration est donc plus un problème de procédure administrative et statutaire qu'un problème financier. Et ce d'autant plus que la pyramide des âges des agents actuels de la mairie permet de prévoir des flux de départ à la retraite en forte augmentation dès la première décennie du siècle. La communauté de communes de l'agglomération où se situe cette mairie regroupe en revanche 88,3 salariés en emploi-jeune pour 100 titulaires ou contractuels. Le recours au programme a donc été utilisé pour permettre une croissance rapide de la structure sans peser sur les finances locales. L'hypothèse de l'intégration comme voie de pérennisation des jeunes nécessite ici une augmentation considérable des ressources. Il est clair, en conséquence, que la question de la pérennisation ne peut se résoudre de la même manière dans les deux structures.

Pour toutes ces raisons, l'enjeu est de faire de l'emploi-jeune un emploi pas comme les autres, à savoir un emploi de transit, préparant à un devenir professionnel quel qu'il soit, et faisant même de cette préparation une de ses principales composantes.

Préparer son avenir professionnel

De nombreux jeunes impliqués dans le cadre du programme apprennent ainsi, d'eux-mêmes, à envisager leur avenir professionnel. Ils se projettent au-delà de leur poste emploi-jeune actuel, en adoptant des stratégies variées.

En recoupant les monographies, il est possible d'identifier trois grands types de stratégie individuelle :

- La première stratégie consiste à rechercher à tout prix à rester au sein de la collectivité et à être intégré à la fonction publique territoriale, dans n'importe quel poste statutaire, poste emploi-jeune pérennisé ou autre poste plus classique. La recherche du statut de fonctionnaire et de la stabilité de l'emploi auquel ce statut est associé l'emporte alors sur toute autre considération.
- Une autre stratégie-type consiste à faire en priorité de l'emploi-jeune un boulot d'attente, certes éventuellement intéressant en termes de contenus, mais qui ne présente en aucune manière une situation satisfaisante au plan statutaire. Les jeunes qui adoptent cette stratégie ne peuvent supporter durablement le statut d'emploi-jeune, ses droits limités comme sa connotation négative au sein des structures et de la société en général. Ils souhaitent le fuir au plus vite en recherchant un autre emploi, synonyme d'un meilleur statut. Nombre d'entre eux quittent ainsi précocement le dispositif emplois-jeunes, surtout à partir de 1999, au moment où commence à se faire sentir la reprise sensible du marché du travail.
- La troisième stratégie se résume à tenter d'utiliser directement le poste emploi-jeune comme un moyen privilégié pour aboutir à terme à une situation d'emploi durable, soit à l'intérieur de la collectivité, en se retrouvant « pérennisé » avec le poste, soit à l'extérieur, dans une autre structure qui recherche et valorise la même spécialité professionnelle que le poste emploi-jeune. Dans le cadre de cette stratégie, le jeune aspire avant tout à accéder à un statut de « professionnel » dans la spécialité (ou une spécialité proche de celle) qu'il développe dans sa fonction d'emploi-jeune.

Nombreux sont par ailleurs les jeunes qui intériorisent cette idée fondatrice du programme selon laquelle l'emploi-jeune leur permet d'acquérir une expérience qu'ils pourront valoriser par la suite dans tous les cas, dans leur contexte d'emploi actuel ou dans d'autres contextes, extérieurs. Même s'ils attachent une grande importance aux formations classiques, ces jeunes ont conscience que l'intérêt du dispositif emplois-jeunes est aussi de leur offrir une expérience professionnelle a priori négociable sur le marché du travail, à l'interne ou à l'externe, la formation ne venant que compléter cette expérience acquise dans le cours du travail. Et cette prise de conscience chez certains jeunes est déjà en soi un changement en termes de représentations.

Les monographies déclinent cette expérience acquise par les jeunes en trois volets :

- le volet professionnel spécialisé : les jeunes font l'apprentissage de diverses compétences spécifiques qui se rapportent à leur fonction dans le dispositif,
- le volet professionnel généraliste : les jeunes développent des capacités de communication avec le public ; ils sont conduits à prendre des responsabilités en milieu professionnel ; ils apprennent le sens de la hiérarchie, le travail en équipe, etc. ; autant de compétences et d'attitudes transférables dans de nombreuses situations de travail,
- le volet plus personnel : les jeunes sont censés développer leur confiance en eux, ou la croyance qu'ils ont dans leur capacité personnelle à affronter le monde du travail.

Tous les jeunes sont pourtant loin de partager une telle représentation. Parfois, certains jeunes vont jusqu'à mettre en avant l'idée contraire. Dans le cadre de leur poste emploi-jeune, les occasions seraient limitées pour développer des compétences aujourd'hui demandées par les entreprises. Le décalage se creuserait entre leurs qualifications d'origine et le contenu effectif des postes. A la limite, plus le passage par le dispositif emplois-jeunes s'éternise pour ces individus, et plus ils ont l'impression que cela désavantage leur devenir professionnel.

D'autres jeunes ne parviennent même pas à se projeter dans l'avenir, y compris de manière négative. Les monographies soulignent à cet égard l'existence de jeunes « *endormis* » sur leur statut actuel. Ils semblent se contenter de la stabilité offerte par le contrat emploi-jeune pendant au moins cinq ans.

Aussi, est-il important pour les gestionnaires des collectivités d'engager des moyens pour aider les jeunes à préparer leur devenir professionnel.

Faire émerger des projets professionnels

Pour les collectivités, il s'agit de prendre connaissance des projets professionnels des jeunes, et d'aider à leur approfondissement, à leur évolution vers des perspectives qu'elles jugent « réalistes », sinon à leur éclosion. Cette action est d'autant plus utile que l'investissement prolongé des jeunes salariés dans le cadre du programme emplois-jeunes dépend de leur motivation pour un projet professionnel.

Dans cette perspective, les collectivités instaurent des procédures d'aide à l'élaboration de projets professionnels. En principe, cette pratique précède l'organisation des formations devant permettre aux jeunes de préparer leur devenir professionnel.

Là encore, les membres des cellules emplois-jeunes, mais aussi les encadrants et les tuteurs des jeunes sont amenés à avoir un rôle moteur. Il faut noter que pour bon nombre de chefs de service et d'encadrants, voir partir leur jeune vers d'autres emplois, plus classiques, nuit certes, dans une certaine mesure, à la dynamique d'innovation, mais valide en quelque sorte leur action de suivi et de professionnalisation du jeune.

Sur ce site, la formation proposée aux encadrants comprend un axe en ce domaine, intitulé « accompagner le jeune dans sa formalisation des compétences nouvelles et dans la construction de son projet professionnel ».

L'accompagnement à l'élaboration des projets professionnels requérant des compétences particulières, il arrive que les collectivités fassent appel à un organisme extérieur rompu à cette pratique.

A partir de fin 1999, cette collectivité propose des bilans aux jeunes qu'elle emploie dans le cadre du programme, afin de les aider à avoir un projet professionnel. Des bilans de compétences sont ainsi prescrits aux salariés en emploi-jeune de niveau de formation inférieur au bac, et proposés à tous les autres. Ils sont réalisés par un centre inter-institutionnel de bilans de compétences ou par un organisme de formation spécialisé dans la filière de l'animation socio-culturelle. Ils ont pour objet de mettre à jour les perspectives d'évolution professionnelle des jeunes en lien ou non avec la fonction occupée actuellement.

Bien sûr, l'éclatement des salariés en emploi-jeune dans de nombreux services et la grande diversité de leurs profils et attentes induisent une démarche qui ne s'applique pas indistinctement. Par exemple, l'intervention ne sera pas la même pour les salariés peu diplômés en recherche de projet professionnel et les salariés qualifiés qui savent ce qu'ils veulent.

Former les jeunes en vue de leur devenir professionnel

Les collectivités proposent des formations qui visent à répondre aux projets professionnels des jeunes, et ceci, en plus des formations au poste censées favoriser leur intégration dans les structures (cf. Deuxième partie). Celles-là sont destinées à préparer l'après contrat emploi-jeune : des préparations aux concours, des formations qualifiantes... En principe, elles sont mises en place au cours des deux dernières années des contrats, après les formations au poste.

Elles intéressent surtout les jeunes peu diplômés, mais aussi ceux qui exercent une activité qui ne parvient pas à se structurer, et ceux qui n'ont pas l'intention, quoi qu'il arrive, de persévérer

dans le secteur d'activité qu'ils sont en train d'expérimenter. Les jeunes non diplômés manifestent généralement de l'intérêt pour utiliser le contrat emploi-jeune comme une opportunité afin d'accéder à un diplôme dans le cadre du plan de formation de la structure. Cet usage du contrat emploi-jeune mérite d'autant plus d'être signalé que l'accès à certains concours de la fonction publique territoriale est conditionnée par la possession du baccalauréat ou d'un titre équivalent.

Indiquons que ces formations préparatoires au devenir professionnel se confondent quelquefois avec les formations centrées sur l'activité pour les salariés qui se sont positionnés sur des postes correspondant à leur projet. C'est le cas, par exemple, des animateurs sportifs, qui ont besoin d'accéder à un brevet d'état pour exercer dans la légalité. C'est le cas, plus généralement, de toutes les formations externes qualifiantes en rapport direct avec l'activité exercée : par exemple, les formations de moniteur-éducateur. Ces formations qualifiantes entrent pleinement dans les caractéristiques des postes ou ont un lien jugé suffisant ou cohérent avec ces postes.

Dans l'idéal, ces formations devraient dépendre des évaluations des activités créées et des décisions politiques qui en résultent. Ainsi, dans la perspective où l'activité serait pérennisée sous la forme d'un nouveau métier, il conviendrait de proposer aux jeunes qui souhaiteraient en faire leur projet des formations d'approfondissement à leur poste. Dans le cas contraire, il s'agirait 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.

La mission Emplois-jeunes de cette ville s'efforce de promouvoir un schéma de professionnalisation des jeunes en trois étapes : d'abord, il convient de faciliter leur intégration au sein des services qui les accueillent ; ensuite, il importe de les aider à définir un projet professionnel, par l'intermédiaire de bilans de compétence ; enfin, vient le temps des formations qualifiantes ou diplômantes.

En pratique, la formation se gère pourtant de façon souvent moins rigoureuse. Les collectivités locales ont tendance à privilégier, un peu trop rapidement, les formations préparant à la sortie du dispositif, au détriment des formations au poste et donc des innovations de service. La plupart d'entre elles donnent la primauté au référent de l'aide à l'insertion, et sont poussées à agir promptement en ce sens. Alors que les démarches d'évaluation et les décisions sur l'avenir des activités tardent à venir, accentuant l'incertitude sur le devenir des jeunes, les collectivités sont tentées de favoriser les formations préparant au devenir professionnel des jeunes afin de prévenir au mieux le risque de trouver bon nombre d'entre eux sans solution à l'issue du dispositif.

La plupart des jeunes réclament eux-mêmes 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. Le droit à une formation qualifiante est depuis le début l'un des fers de lance de la revendication des jeunes. De leur point de vue, le contrat emploi-jeune est considéré comme une période à mettre à profit pour acquérir la formation professionnelle souhaitée. Les demandes de formation des jeunes les plus récentes sont d'ailleurs davantage liées à leurs projets personnels qu'à leur fonction actuelle. Cela traduit une démobilisation relative de certains jeunes par rapport à l'activité qu'ils exercent.

Cette tendance, à la fois des gestionnaires des collectivités et des jeunes, de privilégier les formations qui préparent à la sortie du dispositif²⁷, risque pourtant de porter relativement

²⁷A noter que les gestionnaires du programme et les jeunes ne sont pas toujours non plus sur la même longueur

préjudice à la dynamique d'innovation. Elle est susceptible de créer une disjonction trop marquée et trop précoce entre professionnalisation des jeunes dans le cadre de leur activité présente et professionnalisation des jeunes en vue de leur devenir à l'issue du programme emplois-jeunes. Une disjonction en défaveur de la première forme de professionnalisation, et à l'instar de celle que l'on observe massivement dans l'éducation nationale pour les emplois d'aides éducateurs²⁸.

Valider l'expérience acquise

Le dispositif emplois-jeunes a ceci d'intéressant qu'il met l'accent, en principe, sur la notion d'expérience professionnelle et non en premier lieu sur la formation. En pratique, si l'on veut endiguer le risque de voir s'imposer de manière excessive les formations disjointes par rapport aux activités exercées dans le cadre du programme, il convient de savoir reconnaître cette expérience.

La validation des acquis professionnels résultant de l'expérience des emplois-jeunes intéresse à ce titre les collectivités locales.

Lors des investigations, sont d'ores et déjà identifiés des pratiques et des projets de création de diplômes spécifiques, en particulier dans des domaines d'activité amenés à se poursuivre sous la forme de nouveaux métiers ou de nouvelles spécialités professionnelles (cf. l'exemple du dispositif de professionnalisation de la fonction de médiation sociale, cité au sein de la deuxième partie). Pourtant, il n'y a certainement pas lieu de créer tout azimut des certifications nouvelles. La validation des acquis issus des emplois-jeunes à partir de certifications existantes est une modalité d'action à envisager de manière sûrement plus fréquente, notamment en ce qui concerne les jeunes les moins qualifiés, et ce autant dans une perspective de pérennisation dans la structure que de reconversion sur le marché du travail.

La création de nouveaux diplômes n'est pas toujours pertinente pour la professionnalisation des jeunes. En effet, il faut se défier de la spécialisation à outrance que susciterait la création d'une multitude de diplômes. Ce serait un risque pour les jeunes salariés car cela limiterait leurs possibilités de mobilité à l'issue du contrat emploi-jeune. Et puis quel serait l'intérêt pour ces salariés et la collectivité elle-même de créer de nouveaux diplômes tout en sachant qu'ils ne renverraient pas tous à des emplois pérennisés et positionnés dans la grille de la fonction publique territoriale ?

Lors des enquêtes sur les sites, une autre modalité de reconnaissance de l'expérience, plus audacieuse, est également envisagée dans les collectivités. Il s'agit de reconnaître cette expérience dans le cadre des procédures d'accès à la fonction publique territoriale, en essayant de contourner, relativement, les règles classiques. En effet, celles-ci s'appuient sur des concours impersonnels qui reposent sur des épreuves évaluant principalement des savoirs généraux et barrant de ce fait l'entrée aux personnes les moins qualifiées. Pour autant que les collectivités acceptent d'intégrer des jeunes peu qualifiés, mais s'étant révélés compétents dans le cadre du programme emplois-jeunes, il leur incombe, ainsi, d'aménager des voies originales d'accès à la fonction publique territoriale sous la forme de concours réservés, ou sur la base de procédures spécifiques de validation des acquis professionnels.

d'onde. Emportés par leur représentation de la formation, les jeunes font souvent des demandes jugées inadaptées et donc refusées par les gestionnaires.

²⁸ Cf. Jean-Paul Cadet, Laurence Diederichs-Diop, Dominique Fournié, Christophe Guitton, « Aide éducateur : quel avenir pour la fonction, quel devenir pour les jeunes ? », Documents, n°151, série « Evaluation », Céreq, septembre 2000.

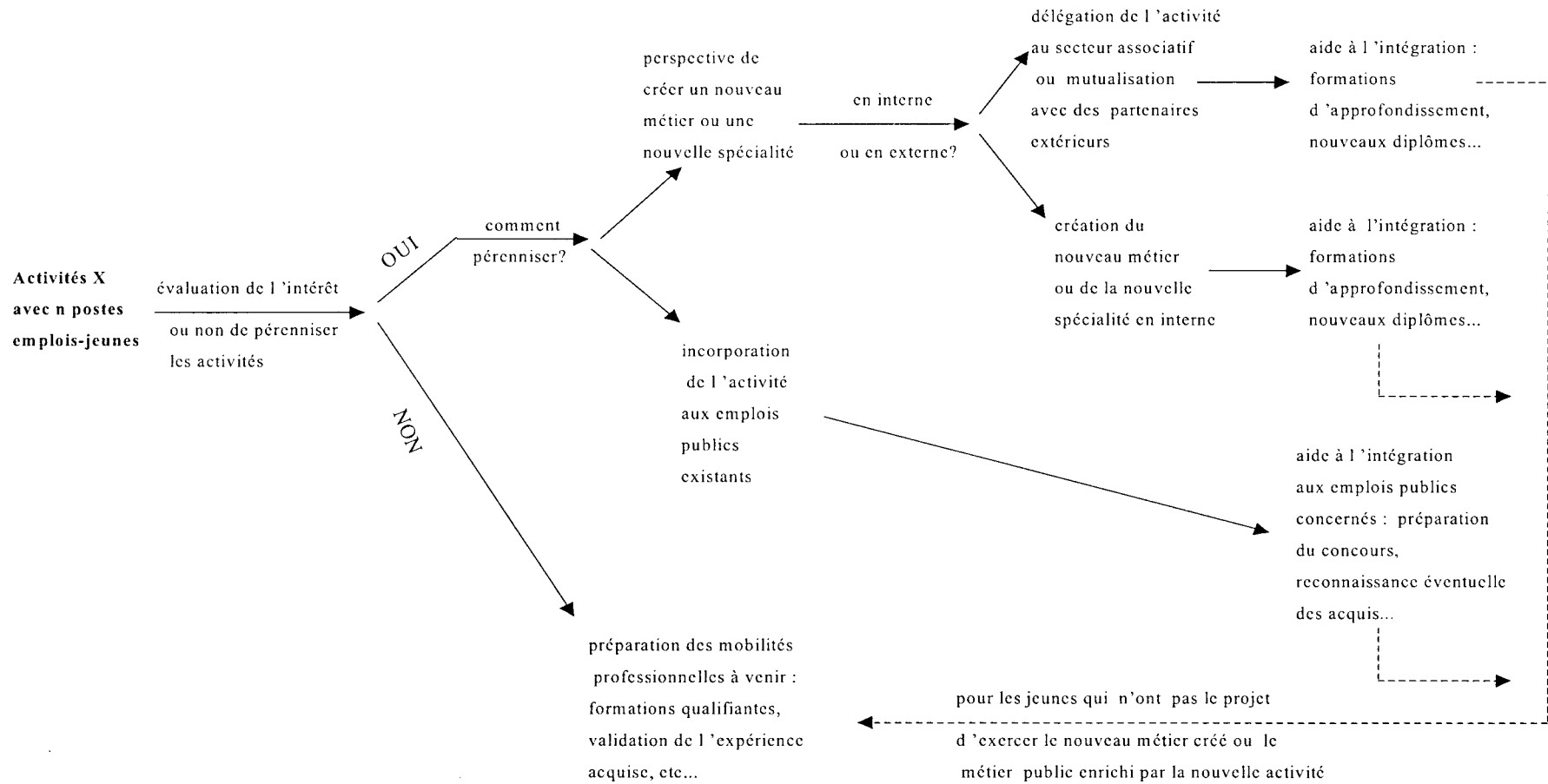
On peut citer un exemple de ce type de pratique, amorcé par une mairie au bénéfice de ses « *gardes verts* », employés dans le cadre du dispositif. La solution envisagée au moment de l'enquête contourne relativement le principe ordinaire du concours. Elle doit se décliner en plusieurs étapes. Dans un premier temps, il s'agit de positionner les gardes verts sur la carte des emplois de la mairie. La filière technique et le niveau V de formation sont retenus à cet égard. Ensuite, il s'agit d'élaborer avec l'AFPA et le CNFPT un diplôme de « garde vert » de niveau V. Obligation doit alors être faite aux gardes verts de préparer ce diplôme. Un concours externe doit finalement être ouvert, avec la possession de ce diplôme nouvellement créé comme critère d'accès.

Au cours des investigations, il est clair que les moyens manquent encore pour exploiter au mieux cette idée de validation. La réforme sur la certification professionnelle se fait alors toujours attendre, et les collectivités ne peuvent toujours pas envisager de reconnaître par voie de diplôme les compétences acquises jusqu'ici par les jeunes dans le cadre de leur emploi-jeune²⁹. De même, elles ne disposent pas encore à ce moment de toute la latitude nécessaire pour valoriser les acquis des salariés en emploi-jeune les moins qualifiés dans le cadre des concours d'accès à la fonction publique territoriale, et ceci faute de nouveaux règlements nationaux en ce sens³⁰. Cette dernière situation frise parfois l'absurde. Dotés d'une qualification scolaire trop faible au regard des conditions d'accès habituelles, des salariés en emploi-jeune peuvent se voir barrer le chemin de la fonction publique territoriale sur le poste ou la fonction qu'ils ont contribué à créer.

²⁹ Cette réforme prévoit de limiter la durée de l'expérience nécessaire à trois ans pour pouvoir prétendre à faire valider des acquis professionnels dans le cadre de diplômes. Auparavant, cette durée minimale est de cinq ans, en ce qui concerne le dispositif de la VAP de l'Éducation nationale.

³⁰ Ce n'est qu'en 2002 que devraient être créés des concours dits de « troisième voie », destinés en priorité aux jeunes salariés du programme et tenant compte de leur expérience acquise dans leur emploi-jeune. Ces concours figurent parmi les mesures récentes décidées par le gouvernement pour organiser l'avenir du programme dans les collectivités locales (voir encadré en introduction).

Différentes options de pérennisation sont possibles



4. CONCLUSION

Des apprentissages de la part des acteurs

Au regard de l'expérience du programme emplois-jeunes sur les cinq sites, on peut conclure que la gestion de ce programme et son contenu lui-même génèrent bien des apprentissages pour les différents acteurs des collectivités locales. Un processus d'invention de nouvelles pratiques et compétences, mobilisant et faisant interagir ces acteurs, se produit afin d'orienter et d'ajuster au fil du temps les modes de pilotage du programme, ainsi que les formes concrètes qu'il prend localement, en termes de nouveaux services créés et d'aides apportées aux parcours de professionnalisation des jeunes. D'aspect original, et pas forcément compatible, la double vocation du dispositif emplois-jeunes – aider à l'innovation, tout en facilitant l'insertion professionnelle des personnes recrutées – aiguise d'ailleurs cet enjeu d'apprentissage autour des modalités de mise en œuvre du dispositif.

Les acteurs chargés du pilotage du dispositif au sein des collectivités locales apprennent ainsi à faire émerger de nouveaux services éligibles au titre du programme au sein de leurs structures. Ces acteurs s'efforcent de respecter au mieux cette exigence de « nouveauté ». Ils n'en ont pas pour autant une interprétation étreinée, et cela pour éviter de bloquer les initiatives et de nier d'emblée l'une des bases philosophiques du programme, à savoir la capacité des jeunes à construire par eux-mêmes la spécificité et l'utilité de leur activité.

L'apprentissage porte également sur les modalités d'intégration des personnes embauchées pour occuper les « emplois-jeunes » ainsi créés. Afin de donner toutes leurs chances aux innovations de service, les gestionnaires des collectivités prennent soin du recrutement et le centrent relativement sur des jeunes avant tout motivés pour les activités, lesquels ne sont pas toujours diplômés. De même, ils cherchent à mettre en place des procédures originales de professionnalisation des jeunes dans le cadre de leur poste emploi-jeune, par le biais de la formation mais aussi et surtout par le biais du tutorat, pour les aider à construire leur activité et à la faire évoluer. En matière statutaire, ils en viennent à offrir aux jeunes des situations qui tentent de les reconnaître le plus possible comme membres à part entière de l'institution, tout en maintenant la distinction par rapport aux personnels fonctionnaires et contractuels, dans le but d'éviter quelque amalgame par trop précipité.

Les enjeux autour de la préparation de l'avenir, des activités comme des jeunes, demandent encore aux acteurs des collectivités locales un effort d'apprentissage. Dans un contexte politico-institutionnel où il s'avère difficile, le plus souvent, de tout pérenniser, il s'agit de savoir évaluer au mieux les nouvelles activités qui méritent d'être pérennisées sous la forme de nouveaux métiers à proprement parler, ou bien sous la forme d'une récupération par les organisations du travail et les emplois préexistants. Il s'agit aussi d'apprendre à aider les jeunes à préparer leur devenir professionnel à l'issue du dispositif, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de la collectivité. Ceci implique d'être en mesure d'agir efficacement en termes de proposition de formations qualifiantes, mais aussi de reconnaissance et de valorisation de l'expérience acquise en emploi-jeune.

Le champ de l'apprentissage ne s'arrête pas, par ailleurs, aux portes de la collectivité. Il concerne aussi la politique de subventions apportées à des associations, impliquées elles-aussi dans le programme emplois-jeunes. Comment aider à l'émergence de nouvelles activités dans le monde associatif qui intéressent d'un point de vue politique la collectivité, voire qui soient gérés directement en partenariat avec elle ? Comment aider à leur pérennisation ? Des questions qui nécessitent à nouveau des apprentissages particuliers pour les acteurs de la

collectivité. Certes, elles ne sont pas à traiter de manière aussi autonome et approfondie que celles qui portent sur l'application du programme à l'interne, puisque la collectivité n'est pas le seul et le principal partenaire financier des associations dans le cadre du dispositif emplois-jeunes. Mais elles interpellent tout de même sa responsabilité, aussi bien en tant qu'actrice importante du développement local qu'en tant qu'institution publique co-finançant des projets portés par des associations ou partagés avec des associations.

Aucun déterminisme

Cet apprentissage réalisé par les acteurs des collectivités locales se compose donc de plusieurs dimensions dans le temps et dans l'espace. Toutefois, il n'obéit à aucun déterminisme. La situation qui précède l'état présent ne détermine jamais complètement cet état. La dynamique initiale d'émergence et de validation des nouveaux services ne dicte guère totalement le devenir de ces inventions. Ni les choix d'activités, ni les caractéristiques des personnels en poste et des usagers visés ne peuvent préjuger de ce qui va se passer réellement par la suite, du fait de l'action des salariés en emploi-jeune, mais aussi du fait des modalités d'accompagnement de cette action par la structure. D'un site à l'autre, par exemple, les activités autour de la médiation sociale ne connaissent pas la même aventure. Ici, on décide finalement de les abandonner sous la forme sociale d'un emploi et de les transférer en partie vers d'autres secteurs ou dispositifs. Là, au contraire, on décide de les maintenir sous la forme d'un nouveau métier.

Les apprentissages ne sont en rien linéaires. Les différentes phases ne se suivent pas hermétiquement, comme pourrait le laisser entendre le plan de ce rapport. Les premiers recrutements de jeunes ont lieu sur les sites bien avant que ne s'achève la dynamique d'émergence des nouveaux services. En règle générale, on s'organise de telle sorte que les nouveaux emplois trouvent progressivement leur place, en fonction des enseignements générés par le suivi des jeunes qui les occupent. Un tel suivi permet alors un retour sur les décisions prises lors de l'étape initiale de la conception. Il sert à compléter les profils de poste définis précédemment, sinon à réviser leur contenu. Par exemple, le constat par des recruteurs d'embauches infructueuses à certains niveaux de formation, soit parce que les jeunes peinent à s'approprier leur activité, soit parce qu'ils se sentent frustrés par rapport à leur qualification scolaire, peut les conduire à revoir leurs exigences en termes de niveau de formation, et par là même leur façon de voir l'emploi concerné.

Par ailleurs, il n'y a pas un seul et un seul modèle possible d'apprentissage du programme emplois-jeunes. Au contraire, on est frappé par la pluralité des stratégies et des pratiques d'apprentissage à l'œuvre. Cette diversité se vérifie d'abord aux niveaux des sites. Entre cette collectivité qui décide de privilégier le référent de l'aide à l'insertion professionnelle, et cette collectivité qui entend au contraire mettre l'accent d'emblée sur le référent de la création durable de nouvelles activités, les enjeux de l'apprentissage et les pratiques qui en résultent ne peuvent à l'évidence être totalement similaires. Pareillement, l'attention portée au monde associatif et au développement local, à l'occasion de la mise en place du dispositif emplois-jeunes, n'apparaît pas poussée au même niveau d'un site à l'autre.

La diversité des expériences se vérifie surtout au plan des structures d'accueil des emplois-jeunes. Au sein d'une même collectivité locale, les pratiques diffèrent de manière sensiblement importante d'un service à l'autre. Obligation dans le cadre de la loi sur les emplois-jeunes, et procédure souvent valorisée et instrumentée à l'échelle des collectivités locales, le tutorat se trouve par exemple très diversement développé dans la pratique. Cette diversité renvoie sans aucun doute au mode de pilotage du programme le plus couramment adopté par les

collectivités locales. Ce mode de pilotage responsabilise fortement les chefs de service dans la mise en œuvre locale du dispositif et leur accorde en conséquence une importante marge d'appréciation et de manœuvre.

Une inégalité de qualité et des résistances au changement

A priori, il faut voir dans cette diversité une richesse. Les itinéraires d'apprentissage ne peuvent en effet se révéler uniformes, et ce à tous les niveaux : du site, confronté à un enjeu de mise en cohérence de l'application du programme emplois-jeunes sur le plan du territoire, à l'individu en emploi-jeune, cherchant (parfois désespérément) la spécificité et l'utilité de son activité.

Cependant, une telle diversité donne également à voir une qualité et une efficacité très inégales des apprentissages. Des sites semblent aller plus vite que d'autres. Sans trop tarder, ils lancent par exemple des opérations d'évaluation qui doivent permettre de préparer à temps l'avenir de chaque activité expérimentée et des jeunes qui l'exercent. Des structures d'accueil se mettent aux petits soins avec leurs emplois-jeunes, au risque même de heurter les autres personnels en poste, tandis que d'autres structures adoptent des comportements de gestion beaucoup plus « légers » à l'égard de leurs emplois-jeunes. Des activités partagées entre des services de collectivités et des partenaires extérieurs (associations ou autres institutions publiques) arrivent à émerger et à fonctionner convenablement dans certaines situations exemplaires, alors qu'elles demeurent au stade de l'impensé, ou se caractérisent par des échecs retentissants dans d'autres situations.

De nombreux salariés en emploi-jeune ne modifient pas leur attitude à l'égard de l'emploi, alors que leur statut transitoire, lié au dispositif emplois-jeunes, doit en principe les inciter à adopter une autre attitude. Ils contestent ce statut et réclament un accès le plus immédiat possible à des régimes d'emploi qu'ils jugent « normaux », au moins comparables à ceux des personnels en poste. Or, ce comportement n'offre pas le cadre le plus favorable à une implication durable et à une recherche de l'innovation à titre expérimental. Certains jeunes en viennent à se réfugier dans le profil de poste tel qu'il a été rédigé lors de la phase d'émergence, forcément avec incomplétude. Ils s'opposent à toute évolution du contenu de leur activité et par conséquent à l'un des principes de gestion essentiels du programme.

Les défenses face au changement se révèlent sans doute plus âpres aux niveaux des services. Faute d'assumer des évolutions de l'organisation du travail rendues inévitables par les emplois-jeunes, des chefs de service renoncent à tirer parti des enseignements qui proviennent de leur suivi du programme. Malgré l'effet d'apaisement dû au temps, nombre de personnels en poste dans les services continuent à se méfier des emplois-jeunes. Ils ferment les yeux sur les apports de ces derniers et restent imperméables à toute transformation potentielle de leur propre activité induite par les titulaires des emplois-jeunes.

En ce qui concerne les projets partagés sur le plan du territoire, la défense, jusqu'ici plutôt passive, devient souvent résistance farouche. L'accord nécessaire entre les responsables des différentes structures concernées se heurte à leur manque d'envie réelle de coopérer. La situation de mutualisation ou de partage est susceptible de rogner du pouvoir, d'où la tentation d'en rester à cette attitude de gestion dominante du « chacun chez soi » ou du « chacun pour soi ». Cet obstacle à l'apprentissage de nouvelles coopérations territoriales entre services de collectivité, associations et/ou autres organisations publiques, ne se révèle pas seulement au stade de l'émergence des nouvelles activités, mais aussi au moment où il est question de réfléchir à leur pérennisation. Un moment où les projets partagés sont susceptibles de s'installer

durablement, et où les responsables de structure prennent conscience jusqu'à quel point le dispositif est en mesure de consommer à jamais leur marge d'autonomie au plan managérial.

La nature du dispositif emplois-jeunes renforce elle-même les résistances au changement. Ce dispositif renvoie aux jeunes une image de précarité qui reste difficilement acceptable, même s'il offre, au sein des collectivités locales, des CDD d'une durée inhabituelle de cinq ans. Colportant sa vocation d'aide à l'insertion professionnelle, le dispositif n'incite pas forcément les acteurs des structures à assurer les apprentissages que l'on attend a priori d'eux. Malgré tout le bien qu'ils pensent parfois des titulaires d'emplois-jeunes, les personnels fonctionnaires se défient du statut de ces titulaires qui, de par ses caractéristiques proches du droit du travail commun, questionne le devenir de leur propre statut. Les chefs de service hésitent à s'impliquer dans des opérations complexes, tels que des projets partagés avec des partenaires externes, en s'appuyant sur des jeunes par essence très peu expérimentés, parfois peu diplômés, voire perçus comme des jeunes en « difficulté d'insertion » sur le marché du travail. Certains chefs de service se lancent dans le dispositif pour répondre avant tout à la commande politique qui leur est passée au sein de la collectivité. Leur désir d'innovation n'est pas forcément avéré.

Des leviers pour favoriser les apprentissages

L'étude comparative de l'expérience du programme sur les cinq sites permet de déterminer certaines conditions pour limiter les obstacles à l'apprentissage collectif. Ces conditions pratiques endiguent les différentes sortes de résistances au changement qui viennent d'être évoquées.

L'analyse des monographies de site montre d'abord qu'il est vivement souhaitable de se doter de fonctions et d'outils de gestion à caractère transversal pour animer le dispositif emplois-jeunes, d'un point de vue autant dynamique que spatial. Au sein des services, là où émergent, se développent, se pérennisent ou meurent les nouvelles activités, la fonction de tuteur s'avère essentielle pour favoriser les apprentissages des jeunes dès lors qu'elle s'inscrit effectivement tout le long du processus de mise en œuvre du programme. Elle prend racine avant même l'arrivée du jeune en poste et se manifeste lors des différents moments que représentent son recrutement, l'installation et l'évolution de son activité dans la structure, son encadrement, sa formation au poste, l'élaboration de son projet professionnel, l'organisation de sa formation qualifiante, etc. La fonction se poursuit jusqu'aux réflexions engagées sur l'avenir du jeune et de son activité.

Au niveau de la collectivité, le rôle joué par cette structure transversale que constitue la cellule ou la mission emplois-jeunes se révèle également indispensable aux apprentissages. Les membres de cette structure à vocation provisoire sont dépositaires d'une vision et de démarches qui englobent les différents services de la collectivité. Avec l'appui éventuel de consultants, ils outillent les services, les aident à faire valider leurs projets, s'impliquent lors des recrutements, réfléchissent aux conditions de professionnalisation des jeunes dans leur poste, se mettent souvent en première ligne lors des opérations d'évaluation.

Au niveau du « territoire », les « plates-formes de professionnalisation », régionales ou départementales, permettent aux gestionnaires des collectivités d'apprendre sur les autres structures, sinon d'engager des actions de formation pour leurs différents emplois-jeunes de même famille « sectorielle » ou professionnelle. Les « chartes » signées par les collectivités avec d'autres collectivités ou établissements publics du même territoire les incitent à s'engager et à respecter certains principes de qualité présidant à la mise en œuvre du dispositif, sinon à

aborder à nouveau la question de la pérennisation, de manière plus globale, en étoffant le champ des solutions possibles.

Autre condition souhaitable : il est important de prévoir et de faire fonctionner des moments de concertation entre les différents acteurs confrontés au processus d'apprentissage. De tels moments sont l'occasion de définir et de faire évoluer conjointement les règles nécessaires au management du dispositif. Une régulation totalement prévue d'avance serait plus que jamais impossible à mettre en place dans une situation d'innovation, tandis qu'une simple régulation autonome ne permettrait pas d'avancer au-delà des personnes ou des structures qui essayent d'innover à leur niveau.

Localement, dans les services, les procédures de suivi des emplois-jeunes, quand elles sont appliquées avec une volonté réelle d'en tirer des enseignements sur le contenu des nouvelles activités et leur articulation avec les activités préexistantes, permettent une régulation concertée entre les personnes qui occupent ces emplois et leur hiérarchie. Elles induisent l'essentiel de la dynamique d'apprentissage des emplois-jeunes dans les services.

Les comités de pilotage sont également des instruments pour produire une telle régulation concertée, mais à l'échelle de la collectivité. Au moment où les acteurs gestionnaires et les politiques se prononcent sur tel ou tel projet d'activité, ils définissent ensemble, par exemple, les règles locales de validation. Grâce à leur existence, rien n'est jamais ficelé, tout reste ouvert au moins en partie. Le travail conjoint entre les services et la cellule emplois-jeunes d'une collectivité donnée indique, quant à lui, que l'on joue bien la carte de la concertation avec les « innovateurs » du terrain, mais dans un cadre régulé, puisque les cellules aident les services à développer et à proposer des projets a priori éligibles, avec certaines conditions spécifiques de fond et de forme à observer.

Les apprentissages autour du programme emplois-jeunes sont encore favorisés quand ils deviennent un but explicite du processus, une motivation en soi. C'est une condition pour transformer l'expérience du programme, toujours en partie indicible, fuyante, en savoirs à part entière sur ce programme, beaucoup plus robustes et durables. C'est aussi peut-être un moyen de se délester de l'horizon temporel, contraignant, que définit le dispositif emplois-jeunes. Prévu pour cinq ans, celui-ci est susceptible d'être perçu comme provisoire, notamment par les chefs de service. Il n'invite guère à l'engagement d'apprentissages approfondis, à effets irréversibles.

Les comités de pilotage fonctionnent ainsi mieux quand les acteurs qui les composent se fixent concrètement pour objectif d'apprendre à travers les cas singuliers qu'ils traitent. De même, lorsque les chefs de service se montrent véritablement motivés pour expérimenter de nouvelles activités, avec tout ce que cela suppose, en termes de part d'impréparation au départ, de suivi et d'évaluation par la suite, leur apprentissage s'en trouve facilité. Ils réussissent à dépasser la simple logique de l'expérience, pour laquelle l'apprentissage s'effectue implicitement, par accumulation indifférente de savoirs, pour la logique plus exigeante de l'expérimentation, qui induit un apprentissage à la fois plus organisé et plus hiérarchisé.

En organisant chacun des évaluations de leurs pratiques de gestion du programme, puis une évaluation inter-sites, à partir d'une comparaison de leurs propres expériences, nos sites se sont fixés aussi un objectif d'apprentissage explicite. Celui de mieux connaître sa propre dynamique d'appropriation du programme, à travers son itinéraire singulier mais aussi à travers celui des autres, par effet de miroir. Leur motivation pour un « apprentissage sur les apprentissages réalisés » explique sans doute en partie la raison pour laquelle il a été possible de repérer de « bonnes » pratiques ici ou là, dans le cadre de ce travail de synthèse.

Des leviers existent donc pour favoriser et renforcer les apprentissages des acteurs des collectivités locales à propos du programme emplois-jeunes. Au moment où se mettent en place les dernières mesures gouvernementales pour construire l'avenir des emplois-jeunes et de leurs titulaires, ces leviers méritent certainement plus que jamais d'être actionnés par les pilotes locaux du programme.

ANNEXE : L'AVENIR DU PROGRAMME NOUVEAUX SERVICES EMPLOIS - JEUNES DANS LES COLLECTIVITES LOCALES

Le 6 juin 2001, Mme Elisabeth Guigou, ministre de l'Emploi et de la Solidarité, présente le plan du gouvernement sur l'avenir du programme. Ce plan vise, d'une part, 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* ». Il doit permettre aux nouveaux services, d'autre part, de « *se poursuivre au-delà des cinq années d'aide de l'Etat* »³¹.

Dans les collectivités locales, plusieurs mesures sont prévues :

- les bilans-diagnostic, afin d'apprécier l'utilité des services créés dans le cadre du programme et de décider de leur maintien ou non à travers la création d'emplois, mais aussi afin de préparer les jeunes salariés à leur évolution professionnelle ;

- l'accès renforcé à la formation pour les jeunes, avec un soutien à l'élaboration de plans de formation territorialisés par les collectivités locales ;

- la possibilité de recruter directement des jeunes qui occupent des emplois de premier niveau de qualification (recrutement direct dans des cadres d'emploi de catégorie C) ;

- la création de concours de « *troisième voie* » ouverts dès 2002, tenant compte de l'expérience acquise dans des cadres d'emploi existants, destinés à toutes les personnes en contrat aidé dans les collectivités, mais réservés en priorité aux salariés en emplois-jeunes ;

- la création de nouvelles spécialités au sein des cadres d'emploi existants, voire de nouveaux cadres d'emploi ;

- l'attribution d'une aide financière de 50 000 francs par an en moyenne pendant trois ans aux activités développées dans les communes situées en zones rurales à « revitaliser » ou en zones urbaines « sensibles », et confrontées à des difficultés pour maintenir leurs nouveaux services.

Le plan du gouvernement entend encore autoriser la poursuite de la dynamique d'émergence des nouveaux services dans les collectivités locales, en prévoyant de financer le recrutement de jeunes supplémentaires en 2001/2002 (10 000 jeunes en plus prévus dans les associations et les collectivités territoriales).

³¹Cf. le dossier de presse relatif au plan du gouvernement à l'égard des nouveaux services et des emplois-jeunes, disponible sur le site internet du ministère de l'Emploi et de la Solidarité : www.nsej@travail.gouv.fr

CÉREQ
Dépôt légal 2^{ème} trimestre 2002

La mise en place et la gestion du programme emplois-jeunes au sein des collectivités locales supposent des apprentissages de la part de l'ensemble des acteurs qui se mobilisent pour ce programme. Les jeunes qui en bénéficient sont les premiers concernés, mais il y a aussi les gestionnaires chargés de le piloter à l'échelle des collectivités, les chefs de service, les personnels en poste, les élus, etc.

Il s'agit de faire émerger de nouvelles activités répondant à des besoins dans les domaines d'intervention des collectivités (environnement, solidarité, culture,...), d'intégrer des jeunes au sein des structures d'accueil, ainsi que de préparer leur avenir respectif. Autant de situations de gestion inédites pour les collectivités, exigeant nouvelles représentations et pratiques.

Le rapport s'interroge précisément sur ces apprentissages à opérer, en faisant la synthèse d'évaluations menées entre 1999 et 2001 sur cinq collectivités locales, sous la responsabilité de la Dares (direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques) du ministère de l'Emploi et de la Solidarité et coordonnées par le Céreq.

Engagées activement dans le programme emplois-jeunes, ces cinq collectivités donnent à voir des expériences qui permettent de faire un bilan général des apprentissages réalisés par les différents acteurs concernés par ce programme. Les démarches et les pratiques originales qui émergent, en particulier les plus exemplaires parmi elles, mais aussi les écueils et les limites qu'elles rencontrent, sont ainsi décrites et analysées dans le rapport.

ISBN : 2-11-092785-2

ISSN : 1249 - 5107

10, place de la Joliette
BP 21321 - 13567 Marseille Cedex 02
Tél. : 04 91 13 28 28 / Fax : 04 91 13 28 80