

P REMIÈRES INFORMATIONS et PREMIÈRES SYNTHÈSES

LA MISE EN OEUVRE LOCALE DU PROGRAMME « NOUVEAUX SERVICES - EMPLOIS JEUNES »⁽¹⁾

La première année de mise en oeuvre du programme « Nouveaux Services-Emplois Jeunes » a été largement consacrée à la construction des partenariats locaux, aux campagnes d'information, au soutien aux porteurs de projet et à l'élaboration d'une doctrine pour l'instruction des dossiers.

L'animation locale a pu démarrer rapidement grâce à une délimitation réaliste des zones d'action et à une forte implication des élus locaux et des agents de l'État. Mais l'appui au montage des dossiers a fonctionné souvent au coup par coup, et il s'est avéré difficile de coordonner les multiples intervenants susceptibles d'apporter leur concours.

L'instruction a été l'occasion de mettre en place des formes originales de coopération entre services déconcentrés de l'État, avec un examen collectif et approfondi de chaque dossier. Il reste parfois à mieux assurer l'interface entre animation locale et instruction.

Une seconde phase s'ouvre actuellement. Pour mieux inscrire le programme dans une stratégie de développement local et répondre aux besoins sociaux prioritaires, il faut passer à une action encore plus collective, combinant approche sectorielle et approche territoriale.

La réflexion sur la professionnalisation et la pérennisation des emplois et des services rendus doit pouvoir s'appuyer sur une information assez fine et souple pour satisfaire les attentes des diverses catégories d'acteurs.

Une mise en place rapide de l'animation locale

Les enquêtes effectuées auprès des responsables de la mise en place du programme montrent que les pilotes chargés de l'animation locale du programme ont été désignés par les préfets dès la promulgation de la loi en octobre 1997, pour répondre au plus vite aux attentes des jeunes et des employeurs suscitées par le lancement de la campagne nationale d'information quelques mois auparavant.

Selon les acteurs interrogés, la désignation des pilotes n'a pas soulevé de problèmes majeurs. Ils ont été choisis parmi les élus, les représentants de l'État et les personnalités qualifiées (tableau 1), et ils ont disposé d'une grande liberté pour constituer autour d'eux une équipe de travail. La création de ces équipes a bénéficié de plusieurs facteurs favorables. Il y a eu d'une part une forte

(1) - Cet article est extrait du « Rapport sur la mise en oeuvre locale du programme Nouveaux Services - Emplois Jeunes », document de travail CEE n°98-65, élaboré à la demande du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité (DARES) par Eliane Le Dantec, Félix Garcia, Bernard Gomet, Nicolas Schmidt et Bernard Simonin.

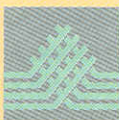


Tableau 1
Typologie des pilotes

En pourcentage

Élus	32
Personnalités qualifiées	11
Corps préfectoral	46
Autres représentants de l'État ..	11

Source : MES-DGEFP.

adhésion des agents de l'État impliqués dans l'animation locale à l'esprit du programme et à la logique de travail qu'on leur demandait d'adopter (coordonnateurs emploi-formation des Directions départementales du travail de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) et sous-préfets en premier lieu). On a constaté d'autre part un engagement sans réserve de nombreux élus locaux, qui a facilité la collaboration entre les services de l'État et des collectivités territoriales.

La délimitation des zones d'animation a souvent combiné des critères administratifs, économiques et politiques, afin de tenir compte des habitudes de partenariat pour l'emploi et pour le développement local propres à chaque territoire (encadré 1).

Ceci a favorisé une mise en place rapide et pragmatique du programme, avec assez souvent une distinction entre deux niveaux de responsabilité :

- un petit groupe de personnes constitué pour le programme et im-

L'ENQUÊTE

Le Centre d'Etudes de l'Emploi a réalisé environ 200 entretiens auprès des acteurs concernés par la mise en œuvre du programme dans 20 zones d'animation situées dans dix départements de cinq régions. Ont été interrogés : des pilotes chargés de l'animation locale du programme, des élus, des services préfectoraux, des services déconcentrés de l'État (DRTEFP, DDTEFP, DDJS, DDAF, DDASS, DIREN...), des responsables d'agences locales pour l'emploi, de missions locales, de PAIO et de l'AFPA, des services des collectivités territoriales (Conseil Régional, Conseil Général, Commune), des organismes de conseil conventionnés. L'enquête a été réalisée entre avril et juillet 1998 soit dans les premiers mois de démarrage du programme pour le compte de la Direction de l'Animation de la Recherche, des Études et des Statistiques.

Encadré 1

LES ZONES D'ANIMATION LOCALE

Le territoire national a été découpé en 565 zones par les préfets de département. Quelques départements ruraux ne constituent qu'une seule zone, alors que des départements urbains peuvent en comporter plusieurs dizaines.

Base du découpage territorial

En pourcentage

L'arrondissement	30
Le bassin d'emploi	17
Zone d'intervention déjà utilisée pour d'autres dispositifs (ALE, Mission locale, etc.)	34
Initiatives locales (collect. souhaitant travailler ensemble, le plus souvent) ..	19

Source : MES-DGEFP.

pliqué dans l'action quotidienne – organisation des réunions d'information, appui direct aux porteurs de projets quand ceux-ci les sollicitaient, etc. ;

- une instance de concertation largement ouverte, réunie périodiquement pour faire le point et pour réfléchir à des orientations locales. Cette instance a pu être créée pour le programme mais, dans la majorité des cas observés, elle existait déjà pour traiter d'autres dimensions de la politique de l'emploi. Le programme a alors été l'occasion de consolider le partenariat local pour l'emploi.

Une organisation de l'animation très variée

Il n'existe pas pour autant un modèle dominant d'animation. On rencontre parfois des fonctionnements bien formalisés impliquant beaucoup d'acteurs (encadré 2), mais on trouve aussi des fonctionnements très peu instrumentés où autour du pilote n'existe aucune équipe locale d'animation régulière. Dans beaucoup de zones les pilotes semblent avoir eu du mal à établir des relations suivies de coopération avec les réseaux associatifs et il est rare que les milieux économiques ou syndicaux soient représentés dans les équipes d'animation. Par ailleurs, une partie des structures d'accueil des jeunes interrogées (missions locales et PAIO) se sont plaintes d'avoir été trop peu associées au programme.

L'enquête a montré que la première tâche des pilotes a été d'organiser des réunions d'information sur

leur territoire avec, en général, la volonté d'y associer l'ensemble des maires pour qu'ils assurent la mobilisation des employeurs potentiels. En revanche, ils n'ont pas cherché à multiplier les réunions d'information auprès des jeunes, de peur de provoquer par la suite des mouvements de déception, en particulier chez les moins qualifiés.

Selon les acteurs eux-mêmes, ces campagnes d'information se sont presque toujours déroulées dans un bon climat. Il y a eu peu de réactions hostiles des représentants patronaux et des élus, même si ceux-ci avaient parfois exprimé une position de principe négative au moment de la campagne nationale.

La difficulté de coordonner les multiples formes de soutien aux projets

L'autre tâche essentielle des pilotes a été d'organiser le soutien aux porteurs d'un projet (2), pour les aider à confectionner leur dossier en vue du passage à l'instruction. Ce soutien a fonctionné en général de manière informelle : l'employeur a repéré les personnes susceptibles de lui porter assistance et s'est adressé directement à celle qu'il connaissait le mieux. Il s'agissait souvent du pilote ou d'un autre membre du groupe local d'animation. Il pouvait s'agir aussi d'un service déconcentré de l'État (encadré 3) ou encore d'un

(2) - On entend par « porteurs de projet » les employeurs qui ont déposé ou souhaitent déposer un dossier « nouveaux services - emplois jeunes » auprès des instances d'instruction.

autre organisme qui avait déjà monté des dossiers ou était signataire d'un contrat d'objectif (grande commune par exemple). Il en est résulté de grandes disparités dans la charge de chacun et un manque de visibilité quant au travail de soutien réellement effectué.

On a pu observer au début du programme un paradoxe : les demandes de soutien des porteurs de projet étaient nombreuses, mais l'un des principaux mécanismes prévus pour assurer cette aide – l'appel à des organismes de conseil conventionnés par l'État – restait sous-utilisé. Il semble que ces organismes ont souvent été perçus par les employeurs, et par des pilotes qui n'avaient eu aucune réunion avec eux, comme des « corps étrangers » au système local d'animation. Le fait que leur intervention soit souvent déclenchée par les services départementaux après un premier examen négatif d'un dossier à l'instruction, sans consultation du pilote, renforçait la méfiance à leur égard. On peut penser que l'orientation actuelle, qui vise à rapprocher ces organismes des acteurs locaux, à en faire aussi des soutiens directs au pilote dans son travail d'animation, devrait permettre d'améliorer sensiblement l'efficacité de leur intervention.

Des pilotes conscients de la nécessité de faire évoluer leur action

Pour beaucoup d'équipes, une première phase de l'animation s'est achevée : celle des campagnes d'information générale et du soutien au coup par coup aux porteurs de projets qui les sollicitaient. C'est pourquoi, pour les services interrogés, si l'on veut faire du programme un élément important d'une stratégie de développement local, il s'avère nécessaire de passer à une action mieux construite et encore plus collective, alliant analyse sectorielle et approche territoriale. Ceci suppose une vision plus précise du contenu des services qui se développent sur le territoire pour diffuser et mettre en valeur des exem-

Encadré 2

UN EXEMPLE D'ORGANISATION LOCALE TRÈS STRUCTURÉE

Dans une agglomération, le pilote principal (personnalité locale) a pu recruter un chargé de mission affecté au programme. Il est aidé de quatre personnes responsables chacune d'une zone et, pour certaines, de dossiers sectoriels. Un groupe technique restreint se réunit chaque semaine et un comité de pilotage comprenant des élus, des représentants des partenaires sociaux et de divers services déconcentrés de l'État se réunit chaque mois.

Encadré 3

UN EXEMPLE D'IMPLICATION DES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT DANS L'ANIMATION

L'implication des Directions Départementales de la Jeunesse et des Sports (DDJS) dans le soutien aux projets est soulignée par tous les acteurs. Elle peut s'expliquer par la conjonction d'une coordination nationale très active et de quatre phénomènes :

- la convergence entre les objectifs du programme et l'une des priorités du Ministère de la Jeunesse et des Sports : la « professionnalisation des emplois de l'animation sportive », c'est-à-dire le passage d'une organisation fondée sur le bénévolat à une activité beaucoup mieux structurée et susceptible de répondre à une demande sociale importante par l'embauche de professionnels diplômés ;
- une organisation des services déconcentrés faisant une large place à la présence sur le terrain et aux contacts permanents avec le tissu associatif et les collectivités territoriales ;
- une image auprès des professionnels du secteur déjà fondée sur les activités de conseil, de soutien aux projets de développement, plus que sur le contrôle ou la régulation budgétaire ;
- un système interne de formation *a priori* bien adapté aux besoins des jeunes et aux activités à développer. Pour les agents des DDJS, la « professionnalisation » doit passer par les formations existantes et aboutir à l'obtention d'un diplôme « Jeunesse et Sports ».

ples de « bonnes pratiques », et pour bien discerner leurs complémentarités ou des concurrences éventuelles. Il faut aussi pouvoir échanger les expériences entre équipes locales, ce qui n'a rien d'évident aujourd'hui.

Les pilotes considèrent également que la plupart des employeurs qui avaient les moyens de définir par eux-mêmes un projet ont déjà déposé un dossier. Restent les petits employeurs qui, sans être hostiles au programme, sont hésitants et ne déposent pas de projet car ils ne voient pas comment ils peuvent se situer par rapport aux exigences de pérennisation et d'activité répondant à un besoin émergent. Le pilote ne peut pas se contenter d'attendre des sollicitations de leur part car elles ont toutes chances de ne jamais arriver. Il doit aller au devant de leur demande, leur proposer d'examiner avec eux le contenu possible d'un

projet. La tâche est énorme et, au moment de l'enquête, les pilotes s'interrogeaient sur les moyens dont ils pourraient disposer pour l'assurer et sur les nouveaux relais qu'ils pourraient mobiliser à cet effet.

Un rôle central du préfet dans l'instruction des dossiers

Le mode d'instruction du programme apparaît très différent des procédures utilisées pour les autres mesures de politique de l'emploi, en ce qu'il implique beaucoup plus d'agents. Dans beaucoup de départements, le programme a été l'occasion de promouvoir des formes de coopération entre services sans équivalent auparavant dans le champ des politiques de l'emploi. Il n'y a pas pour autant uniformité des procédures d'instruction. Des différences im-

portantes existent quant aux formes de concertation mises en place entre les divers acteurs du programme.

L'ouverture de l'instruction à d'autres services que la DDTEFP a eu pour conséquence d'accroître la participation directe du Préfet de département, ou de ses collaborateurs les plus proches, à la procédure. Presque partout le préfet prend la décision finale sur les dossiers, sans délégation de signature.

La DDTEFP est toutefois la « plaque tournante » d'une instruction assez complexe : réception de dossiers pouvant provenir de différents circuits, vérification de leur conformité administrative, préparation pour l'envoi aux autres services participant à l'instruction, animation de réunions techniques interservices, préparation de la décision du préfet, notification à l'employeur, information des divers acteurs du programme (pilotes, agences locales pour l'emploi (ALE), cofinanceurs potentiels, etc.) sur les décisions prises. L'association d'autres partenaires à l'instruction a conduit à créer des instances de concertation animées en général par un responsable de la DDTEFP.

La charge qui en résulte pour les services interrogés est particulièrement lourde mais, lors des entretiens, les cadres des DDTEFP s'en sont rarement plaints, compte tenu de l'intérêt qu'ils expriment pour cette nouvelle façon de travailler. Il semble en revanche que l'absence initiale de logiciel informatique pour la gestion administrative des dossiers ait donné aux autres catégories de personnel un surcroît de travail répétitif. Il a fallu imaginer un redéploiement interne de l'activité des DDTEFP afin de constituer une équipe assez étoffée pour l'instruction : les agents se partagent les dossiers et sont amenés à avoir des réunions régulières où se construit progressivement une

(3) - On peut se reporter, à ce propos, au rapport de l'IGAS 1996 ou au chapitre 5 du rapport d'évaluation de la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle consacré à la mise en œuvre de la politique de l'emploi, publié à la Documentation française.

Encadré 4

UN EXEMPLE DE STRUCTURE DE CONCERTATION

Dans un département, trois structures de concertation couvrent les différentes étapes de la prise de décision :

- une *cellule d'instruction*, avec la DDTEFP et les représentants des services déconcentrés de l'État, attribue les dossiers en fonction du secteur d'activité, repère les projets qui s'inscrivent dans un contrat d'objectif pour prendre contact avec la commune concernée, et fixe les délais de remise d'avis ;
- un *groupe technique d'instruction* présidé par le DDTEFP, se réunit toutes les semaines avec ses services, l'ANPE, l'AFFA et le Centre de gestion de la fonction publique territoriale pour confronter les avis en vue du *Comité opérationnel* qui a lieu peu après pour prendre les décisions en présence du représentant de la préfecture, des pilotes (sous-préfets), du délégué départemental à la vie associative.

doctrine. Cette forme de concertation, assez rare auparavant (3), semble être pour beaucoup d'agents le symbole d'une modification profonde de leurs pratiques avec le passage à une « logique de projet ». Au total, le programme a plutôt été l'occasion de renforcer la dimension d'échange et de confrontation d'idées dans le travail des agents.

Des instances de concertation aux rôles et à la composition diversifiés

Là où existent ces instances, elles peuvent avoir des compositions et remplir des fonctions très différentes (encadré 4). Dans la plupart des départements, elles comportent un nombre limité de participants (10 à 20) et se composent uniquement de représentants du service public de l'emploi et des autres services déconcentrés de l'État. Elles fonctionnent en général à la satisfaction des agents qui y participent et qui évoquent parfois l'émergence d'une culture commune entre services de l'État. Même si tous les services concernés n'y participent pas régulièrement, on observe une présence active de services qui n'ont pas toujours les moyens de s'investir beaucoup dans l'aide au montage des projets, mais qui tiennent à examiner de près les dossiers lors de l'instruction.

Le fait que la décision finale revienne au préfet aurait pu entraîner un sentiment de frustration dans les

services déconcentrés lorsque leurs avis techniques ne sont pas suivis. Cette dimension n'est pas absente de leurs propos, mais dans une majorité des départements enquêtés, les agents se félicitent plutôt des décisions prises et de la qualité du travail d'instruction. Ils expriment néanmoins souvent la crainte d'un retour à des pratiques antérieures, où la pression pour « faire du chiffre » leur semblait dominante.

Les autres acteurs du programme reprochent parfois aux instances de concertation une perception trop administrative des dossiers, sans prise en compte des réalités de terrain. Pour eux, il est essentiel de créer une interface entre animation locale et instruction départementale pour éviter une rupture progressive entre, d'une part, la doctrine des services de l'État qui s'affinerait au fur et à mesure de la tenue de ces réunions et, d'autre part, les acteurs locaux qui, n'y participant pas, auraient d'autres appréciations sur les besoins de leurs territoires. Même s'il n'y a pas de conflits majeurs sur les avis rendus jusqu'à présent, les communes et les conseils généraux les plus engagés dans le programme considèrent souvent qu'ils devraient être associés plus étroitement à la décision, puisque l'État les sollicite largement pour assurer le succès du programme et la pérennisation à terme des activités. Dans un certain nombre de cas, les sous-préfets ou les coordonnateurs emploi-formation parviennent déjà à assurer cette interface.

Ce souci de large concertation lors de l'instruction se heurte aussi à une contrainte forte : il ne faut pas que trop de temps s'écoule entre l'envoi du dossier et la prise de décision. Les services consultés doivent donc donner un avis très vite et, quand une instance de concertation existe, elle doit se réunir fréquemment, en général toutes les semaines ou tous les 15 jours. Malgré cela, il s'avère difficile de faire tenir l'ensemble de la procédure dans l'objectif initial de trois à quatre semaines.

Un processus itératif entre le porteur de projet et l'instructeur

On constate, dans les départements observés par le Centre d'Études de l'Emploi, une relative homogénéité des comportements des instances d'instruction. Le taux de refus définitif est faible (de 1 à 2 %, à un peu plus de 10 %), mais le taux de renvoi pour révision nettement plus élevé. Il n'est pas rare qu'il atteigne 30 % à 40 % des dossiers, lesquels peuvent être retournés au porteur de projet aux différentes étapes de l'instruction. Partout semble avoir été perçu le même message d'être vigilant sur le contenu des projets pour que la phase d'instruction contribue à leur amélioration, sans chercher pour autant à multiplier les refus. Ces derniers ne vont donc porter que sur les dossiers dérogeant complètement à l'une des conditions essentielles fixées par la loi, sans possibilité de les réorienter.

Les critères énoncés dans la loi du 16 octobre 1997, et rappelés dans la circulaire du 25 octobre 1997, servent ainsi de base à l'analyse par les services instructeurs des projets déposés (encadré 5).

Répondre à un « besoin social émergent »

Les services instructeurs affirment que la plupart des projets présentés ne sont pas « réellement innovants ». Mais ce constat, très subjectif comme l'est

tout jugement sur l'innovation sociale, ne vaut pas condamnation du programme ou des projets finalement retenus. Aussi, beaucoup d'instructeurs se réfèrent à la notion de besoin social émergent pour juger de la qualité du projet. Et il y a un certain consensus sur les services à promouvoir parce qu'ils devraient satisfaire des aspirations collectives en plein essor. Accès aux nouvelles technologies, meilleure maîtrise de l'environnement naturel, appropriation et valorisation du patrimoine culturel, appui à l'autonomie des personnes qui en manquent pour des raisons physiques ou sociales, sont des axes particulièrement significatifs de cette idée.

Les cas de projet présentant une réflexion d'ensemble sur les conditions de développement et d'organisation d'une nouvelle offre de service sur un territoire sont assez rares. On peut citer des exemples, dans des zones rurales ou en déclin, de stratégie de développement local fondée sur la relance d'un secteur par une profonde redéfinition de ses activités (mêlant par exemple tourisme et production traditionnelle), ce qui permet d'envisager à nouveau des embauches de jeunes là où il n'y en avait plus.

La plupart du temps, l'examen du dossier porte plutôt sur le contenu des postes proposés. La définition détaillée des tâches confiées aux jeunes devient alors l'élément principal de l'appréciation. Or celle-ci est délicate car les postes se caractérisent souvent par leur polyvalence, principal élément qui les distingue des postes existant dans bon nombre de grands organismes. L'instructeur doit alors déterminer quelle est la part des fonctions nouvelles répondant à la volonté de « création de lien social » affichée dans beaucoup de dossiers.

Certains ont pu exprimer leur inquiétude sur la difficulté du travail qui est demandé aux jeunes, notamment dans le secteur sanitaire et social, et les instructeurs veulent alors s'assurer que les tâches envisagées ne sont pas trop lourdes. En outre, et c'est peut-être l'un des grands progrès par rapport à l'instruction des

TUC ou des CES, l'examen du contenu des tâches va se faire dans la perspective de favoriser l'avenir professionnel du jeune en s'assurant qu'il bénéficiera d'une expérience professionnelle valorisante.

L'accent est souvent mis, par les acteurs de la mise en oeuvre, sur la concurrence possible avec les emplois de la fonction publique territoriale. Les recoupements seraient particulièrement sensibles dans l'animation et les services sociaux. Toutefois, les projets semblent porteurs d'une amélioration réelle, en fournissant à la population des services qui n'étaient pas rendus.

Cette proximité entre le contenu des fonctions assurées en contrat « emplois jeunes » et les métiers répertoriés dans les grilles de la fonction publique territoriale est ainsi symptomatique, à notre sens, de l'une des caractéristiques essentielles du programme dans les grandes collectivités territoriales (et certainement dans nombre d'établissements publics). Il apparaît comme un révélateur et un accélérateur des mutations à réaliser dans le contenu des postes existants, bousculant en cela l'organisation actuelle des services. Des responsables de ces organismes reconnaissent d'ailleurs que le programme les amène à s'interroger sur « le service public de demain ».

La concurrence avec le secteur marchand est peu évoquée, et les règles d'appréciation utilisées semblent être les mêmes que pour les CES, avec une attention particulière portée aux associations situées sur des créneaux jugés à la limite du secteur marchand. Dans la mesure où le programme valorise le marché comme voie souhaitable de pérennisation pour une partie des activités, les projets situés dans le secteur non marchand, mais susceptibles de trouver par la suite des sources de financement autonomes, sont nécessairement dans une situation ambiguë et peuvent tout aussi bien être très valorisés que rejetés d'emblée : très souvent, lorsque le projet est susceptible de léser des entreprises locales, il risque d'être refusé, mais si c'est l'oc-

casation de mieux positionner la production locale sur le marché national ou international, il sera valorisé pour son apport au territoire.

Des perspectives de pérennisation souvent dépendantes des financements publics

Les préfets ont beaucoup insisté au début du programme sur les exigences en matière de pérennisation, ce qui semble avoir rendu prudents beaucoup de petits employeurs. Le sentiment actuel est que ce critère reste important, mais qu'il peut prendre un peu moins de place dans l'appréciation du projet.

Pour les collectivités territoriales et les établissements publics, les acteurs chargés de l'instruction font l'hypothèse d'une intégration progressive dans le cadre d'emplois par remplacement des départs à la retraite ou de créations de postes. La définition des conditions d'intégration à venir est laissée à l'appréciation des employeurs.

Pour les associations, on peut distinguer deux modes d'instruction liés au secteur d'activité. Dans le tourisme, la culture, les sports et les loisirs, ou dans l'environnement, l'enjeu semble bien d'aboutir à un accroissement significatif des recettes propres de l'organisme (clients, adhérents, conventions diversifiées, etc.) et les exercices de prévision budgétaire à plusieurs années et d'études de marché prennent tout leur sens, même s'ils sont difficiles à mener. Bien souvent, les jeunes vont être considérés comme les vecteurs principaux de la pérennisation de leur propre emploi : c'est de leur dynamisme, de leur capacité à déterminer les bons créneaux d'activité, à susciter des adhésions ou une clientèle que dépendra en grande partie l'avenir des activités testées par l'association. Le terme d'agent de développement pour qualifier le statut du jeune prend alors toute sa dimension.

En privilégiant les projets portant sur le renforcement du « lien social »,

le programme engendre toutefois beaucoup de dossiers associatifs dont la solvabilité à terme est très problématique. La pérennisation ne peut passer alors que par des perspectives d'augmentation sensible des subventions ou de réintégration des activités qu'elles promeuvent au sein des services publics. Il demeure donc une grande incertitude sur les sources de financement à venir.

Un souci d'éviter une surqualification

Le programme n'étant pas une mesure d'aide à l'insertion, la question du profil des jeunes aurait pu ne pas se poser à l'instruction. Or les services l'évoquent souvent comme un critère important, du fait d'une instruction leur demandant de favoriser l'embauche de jeunes « de niveau VI ou V bis, bénéficiaires de l'un des minima sociaux ou issus des quartiers relevant de la politique de la ville », mais aussi parce qu'il leur permet d'apprécier la cohérence du projet.

Dans certains cas (sport, sanitaire et social), l'instructeur exige un niveau de diplôme. Mais le souci inverse d'éviter toute surqualification semble le plus fréquent. Il s'agit d'indiquer à l'employeur que ses exigences ne sont pas réalistes et qu'il ne trouvera pas de candidat, ou de prévenir toute ambiguïté de positionnement par rapport au personnel en place, ou encore de discuter le niveau relativement faible du salaire offert au jeune.

Le salaire offert au jeune ne correspond souvent qu'imparfaitement à son niveau de qualification, mais l'instructeur estime qu'il n'a pas réellement les moyens d'obliger l'employeur à le payer plus. Dans les collectivités territoriales et certains établissements publics, l'absence de références salariales pour les contrats de droit privé, comme « l'emploi jeune », amène les services de l'État à entériner la position fréquente des employeurs d'en rester au SMIC. Vis-à-vis des associations, les services de l'État ont du mal à avoir

une argumentation très solide sur la bonne manière d'appliquer la convention collective, d'autant que toute élévation du salaire au-delà du SMIC entraîne pour l'employeur une augmentation très rapide des coûts qu'il doit supporter, compte tenu du caractère forfaitaire de l'aide de l'État.

Or, pour les acteurs interrogés, la faiblesse relative des rémunérations comporte le grand danger de renvoyer le programme dans la sphère des programmes d'insertion, où la qualité professionnelle du jeune n'est pas reconnue réellement. Ce dernier n'est plus qu'un « jeune aidé » à qui on attribue une rémunération forfaitaire, tout comme en CES. Les instructeurs soulignent d'ailleurs souvent les difficultés qu'ils éprouvent encore à faire percevoir aux employeurs, et particulièrement aux communes, cette rupture par rapport aux programmes précédents. Toutefois, les jeunes bénéficient souvent des avantages sociaux accordés aux autres salariés (y compris pour l'accès au logement dans les collectivités territoriales par exemple), ce qui peut correspondre à des compléments de ressources non négligeables et favorise certainement leur intégration sociale.

Une absence de concurrence avec les emplois d'insertion ?

Il semble que le repositionnement des CES et des CEC vers les publics prioritaires connaissant « de très grandes difficultés d'insertion professionnelle » ait amené les services instructeurs à considérer que les risques de concurrence entre les deux types de dispositifs étaient assez faibles.

Une attention particulière est néanmoins portée aux métiers de l'environnement s'adressant souvent à des jeunes moins qualifiés et comportant des risques de concurrence avec des chantiers d'insertion. Pour le reste, la vérification de non-substitution aux CES et CEC se fait dans quelques départements à travers un examen très précis de l'évolution récente des postes d'insertion chez le porteur de pro-

jet, mais elle s'arrête aussi parfois à des constats beaucoup plus globaux : respect des objectifs départementaux d'entrée en CES et en CEC par exemple.

Des jugements difficiles sur les perspectives de professionnalisation

Pour la plupart des services instructeurs, le respect du critère de professionnalisation passe par l'organisation d'un plan de formation professionnelle pour le jeune. Le résultat attendu de la formation semble être d'offrir au jeune une qualification qui lui servira ultérieurement, qu'il reste ou non dans cet emploi, plus que de garantir une « professionnalisation de l'activité ». L'instructeur a en effet du mal à penser cette professionnalisation alors que les travaux sur ce thème sont tout juste entamés aux niveaux national et régional, surtout lorsque le projet repose sur un mixage de tâches traditionnelles et de tâches nouvelles. Certains insistent d'ailleurs sur le fait, qu'au fil de l'expérience, se définira précisément le contenu du poste et sa place dans l'organisation des services et qu'on pourra alors entamer une réflexion plus sérieuse sur la professionnalisation de l'activité. D'autres considèrent qu'il faut agir vite pour éviter la construction spontanée d'une offre de formation inadaptée.

Une intervention limitée dans les procédures de recrutement

Après l'instruction se déroule la phase la plus originale du programme par rapport à la gestion habituelle des mesures pour l'emploi : celle de l'organisation par les pouvoirs publics d'une action collective de soutien aux employeurs pour contribuer, par des moyens autres que financiers, à la réussite de leurs projets. Lors des enquêtes, cette action de soutien se mettait tout juste en place. On ne peut donc pas en dresser un bilan, mais seulement repérer les grands principes d'action adoptés.

Beaucoup de petits employeurs ont procédé à des recrutements de proximité pour lesquels ils avaient déjà un candidat et n'ont pas fait appel au service public de l'emploi. L'ANPE et les missions locales sont associées parfois à quelques opérations importantes de recrutement (La Poste, de grandes collectivités territoriales, etc.). Mais, fréquemment, l'employeur doit pourvoir un ou deux postes et n'a pas de candidats. Les procédures de traitement de l'offre s'apparentent alors à un recrutement normal, avec parfois un point qui suscite quelques tensions, notamment avec les collectivités territoriales : l'exigence de l'employeur de ne recruter que des jeunes de la commune. Si beaucoup d'agents jugent cette volonté « inévitable » et s'y plient, quelques-uns dénoncent un manque à l'esprit du programme.

Des procédures de suivi des dossiers qui restent à définir

Au moment de l'enquête, la question du suivi des contrats « emplois jeunes », une fois les recrutements réalisés, n'avait pas encore été sérieusement abordée, ni au niveau local par les pilotes, ni au niveau départemental par les services de l'État. Chacun travaillait encore, dans une certaine urgence, au montage et à l'instruction des dossiers et disposait de peu d'informations sur les comportements des employeurs après l'acceptation de leur dossier.

Il semblait donc exister un gros écart entre l'ambition de s'inscrire dans une démarche collective de développement local des activités de service et les moyens dont disposaient les acteurs locaux pour avoir une vision d'ensemble suffisamment précise sur le contenu réel des activités engendrées par le programme. Son développement s'est fait jusqu'à présent en fonction d'une acceptation au cas par cas des projets présentés, qui tenait certes compte de leur qualité individuelle, mais sans réellement établir une hiérarchie des besoins sociaux prioritaires sur la zone.

Des plates-formes de professionnalisation en phase de démarrage

Conformément aux principes d'organisation du service public de l'emploi, et pour tenir compte des évolutions des compétences en matière de formation des jeunes, le programme prévoit de faire assurer principalement par le niveau régional la réflexion sur la professionnalisation et la pérennisation des activités, ainsi que la conception des actions visant à les faciliter. A l'époque des entretiens, ces plates-formes en étaient encore à une phase de démarrage.

Le Service Public de l'Emploi régional constitue l'ossature de la plate-forme de professionnalisation avec, en particulier, un rôle très actif de l'AFP, et l'association avec le Conseil régional paraît partout indispensable. Si dans certaines régions il existe une volonté d'associer très largement tous les partenaires potentiels aux travaux de la plate-forme, ailleurs, le partenariat reste délibérément plus restreint.

Conformément à leurs missions, les plates-formes semblent avoir rapidement travaillé sur la construction de quelques référentiels métiers. Il leur faut pour cela lever au moins deux obstacles. D'une part, beaucoup des projets concernent des fonctions qui se caractérisent plus par leur polyvalence que par la nouveauté de chacune des tâches à assurer : peut-on considérer que cette polyvalence crée une identité professionnelle spécifique qu'il est utile d'officialiser ?

On peut, d'autre part, s'interroger aussi sur le caractère opérationnel d'une réflexion sur les référentiels métiers qui ne partirait que du contenu des postes, sans se référer à la spécificité des modes de reconnaissance professionnelle dans chaque type d'organisme qui participe au programme. Peut-on traiter de manière identique la professionnalisation d'une même activité lorsqu'elle s'exerce à l'Éducation nationale, dans une commune, ou dans une association ?

Les plates-formes cherchent également à contribuer à la « professionnalisation » des employeurs et des acteurs du programme en éditant des guides et en impulsant des actions de formation des tuteurs, mais aussi des pilotes.

Enfin, dans plusieurs régions les animateurs des plates-formes estiment qu'ils ont un rôle essentiel à jouer dans la construction d'un système d'information qui permette d'enclencher une dynamique collective favorable au programme par un enrichissement mutuel des acteurs.

Des formes de participation des Régions étroitement liées à leurs propres priorités

Tous les Conseils régionaux n'avaient pas défini leurs modalités de participation au programme au moment de l'enquête. Pour ceux qui l'avaient fait, il était clair que leur action ne pouvait apparaître comme un simple accompagnement de l'action de l'État. Ils devaient définir les actions qu'ils financeraient dans le cadre du programme à partir de leurs propres orientations de politique régionale en matière de formation professionnelle des jeunes. En ce sens, le programme pouvait leur donner l'occasion d'approfondir celles-ci ou bien d'en tester de nouvelles. Les régions peuvent également avoir une action importante en matière de pérennisation grâce à leurs compétences légales en matière de développement économique et d'aménagement du territoire. Certaines régions insistent d'ailleurs beaucoup sur cette double dimension de leur action.

*Bernard SIMONIN
(CEE).*

Encadré 5

LES INSTRUCTIONS MINISTÉRIELLES

(source : circulaire DGEFP 97 / 25 du 25 octobre 1997)

Les instructions ministérielles rappellent les deux objectifs assignés au programme :

- promouvoir un nouveau modèle de développement, en répondant à des besoins sociaux qui ne sont pas satisfaits ou qui le sont insuffisamment ;

- s'attaquer au chômage des jeunes en répondant à des besoins non satisfaits par le développement d'activités nouvelles.

Elles précisent les critères de qualité des projets « nouveaux services - emplois jeunes » :

- éviter les substitutions d'emploi – emplois publics, emplois déjà existants dans le secteur privé, emplois destinés aux publics prioritaires de la politique de l'emploi ;

- privilégier les contrats à durée indéterminée ;

- permettre à tous les jeunes d'accéder à l'emploi, notamment ceux rencontrant des difficultés d'insertion, ceux résidant dans les zones de revitalisation rurale ou les quartiers en difficultés ;

- professionnaliser les emplois.

Elles indiquent les conditions de mise en oeuvre locale du programme :

- faire émerger des projets avec les acteurs de terrain en définissant le niveau géographique infradépartemental le plus approprié pour mobiliser les acteurs et organiser une offre de services de proximité, et en désignant un pilote dans chacune de ces zones qui devra être un « facilitateur » et un animateur ;

- construire des partenariats actifs qui s'appuient notamment sur les accords-cadres avec les grands réseaux associatifs et les employeurs publics et sur les contrats d'objectifs conclus avec les collectivités territoriales ;

- monter des procédures simples et rapides pour aider les porteurs de projet à faire émerger et à construire ces projets, notamment en utilisant le recours à des organismes d'expertise, et pour assurer une instruction rapide des demandes.

Afin de garantir la valeur économique et sociale des projets et l'absence de substitution des contrats « emplois-jeunes » aux emplois existants, la demande de convention adressée au Préfet doit être conforme à un cahier des charges comportant les éléments suivants : caractéristiques de l'activité envisagée au regard des besoins à satisfaire, de l'environnement social et économique dans lequel elle s'inscrit et de l'offre déjà existante ; perspectives de développement du projet à court et moyen terme et de pérennisation des emplois ; public visé par le recrutement ; cohérence du projet avec les mesures en faveur de l'insertion des personnes en difficulté mises en oeuvre par le demandeur ; actions envisagées pour assurer la professionnalisation des activités concernées. La liste de ces rubriques peut être considérée comme un guide pour l'instruction.

PREMIERES INFORMATIONS et **PREMIERES SYNTHESSES** sont édités par le Ministère de l'emploi et de la solidarité, Direction de l'animation de la recherche des études et des statistiques (DARES) 20 bis rue d'Estrées 75700 Paris 07 SP. Tél. : 01.44.38.22.60. Télécopie 01.44.38.24.43. Directeur de la publication : Claude Seibel.

Secrétariat de rédaction : Catherine Demaison et Evelyn Ferreira. Maquettistes : Myriam Garric, Daniel Lepesant, Guy Barbut. Conception graphique : Ministère de l'emploi et de la solidarité. Flashage : AMC, Paris. Impression : Ecoprint, Pontcarré et JCDM-BUDY, Paris. Reprographie : DARES. Abonnements : la documentation Française, 124 rue Henri Barbusse 93308 Aubervilliers cedex. Tél. : 01.40.15.70.00. Télécopie : 01.40.15.68.00 - **PREMIERES INFORMATIONS** et **PREMIERES SYNTHESSES** : 1 an (52 n°) : 665 F - Europe : 700 F - Autres pays : 715 F. Publicité : Ministère de l'emploi et de la solidarité. Dépôt légal : à parution. Numéro de commission paritaire : 3124 AD. ISSN 1253 -1545.