

N° 25

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 octobre 2000

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le bilan à mi-parcours des emplois-jeunes,*

Par M. Alain GOURNAC,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Delaneau, *président* ; Jacques Bimbenet, Louis Boyer, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Guy Fischer, Jean-Louis Lorrain, Louis Souvet, *vice-présidents* ; Mme Annick Bocandé, MM. Charles Descours, Alain Gournac, Roland Huguet, *secrétaires* ; Henri d'Attilio, François Autain, Jean-Yves Autexier, Paul Blanc, Claire-Lise Champion, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Gilbert Chabroux, Jean Chérioux, Philippe Darniche, Claude Domeizel, Jacques Dominati, Michel Esneu, Alfred Foy, Serge Franchis, Francis Giraud, Alain Hethener, Claude Huriet, André Jourdain, Roger Lagorsse, Dominique Larifla, Henri Le Breton, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Jacques Machet, Max Marest, Georges Mouly, Roland Muzeau, Lucien Neuwirth, Philippe Nogrix, Mme Nelly Olin, MM. Lylian Payet, André Pourny, Mme Gisèle Printz, MM. Henri de Raincourt, Bernard Seillier, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle, Paul Vergès, André Vezinhet, Guy Vissac.

---

**Emploi.**

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>I. UN IMPACT CERTAIN</b> .....	8
<b>A. UN EFFET QUANTITATIF INDÉNIABLE</b> .....	8
1. <i>Un nombre important de jeunes embauchés</i> .....	8
2. <i>De multiples employeurs</i> .....	9
3. <i>Des activités diversifiées</i> .....	10
<b>B. UN ACCUEIL FAVORABLE DANS L'IMMÉDIAT</b> .....	11
1. <i>Des jeunes souvent satisfaits</i> .....	11
2. <i>Un accès au monde de l'emploi</i> .....	13
3. <i>Un soutien à la découverte et au développement de nouvelles activités</i> .....	14
<b>II. DES AMBIGUÏTÉS CONFIRMÉES</b> .....	17
<b>A. LES FORMATIONS DIFFICILES D'ACCÈS</b> .....	17
1. <i>Des formations tardives</i> .....	18
2. <i>Des formations inadaptées</i> .....	20
<b>B. LE FLOU PERSISTANT DU CADRE JURIDIQUE</b> .....	20
1. <i>Un statut juridique incertain</i> .....	21
a) <i>Un contrat de droit privé pour des employeurs de droit public</i> .....	21
b) <i>Un exemple significatif : l'Education nationale</i> .....	21
2. <i>Les ambiguïtés d'un contrat de cinq ans</i> .....	24
a) <i>Un contrat toujours mal défini</i> .....	24
b) <i>Les risques des contrats successifs</i> .....	25
<b>C. DES EFFETS PERVERS POUR L'ÉCONOMIE</b> .....	25
1. <i>Le risque confirmé d'un détournement des flux d'entrée sur le marché du travail</i> .....	26
a) <i>La force d'attraction des emplois-jeunes</i> .....	26
b) <i>La dérégulation des recrutements de fonctionnaires</i> .....	29
2. <i>L'existence parfois avérée d'une concurrence déloyale vis-à-vis du secteur privé</i> .....	30
<b>D. L'AMBIGUÏTÉ DES MISSIONS EFFECTIVEMENT EXERCÉES</b> .....	32
1. <i>Des activités parfois en contradiction avec la loi</i> .....	32
a) <i>Les « coquilles vides »</i> .....	33
b) <i>Les « emplois de substitution »</i> .....	33
2. <i>Un contrôle insuffisant</i> .....	34
a) <i>Le laxisme du contrôle préalable</i> .....	34
b) <i>L'absence de contrôle a posteriori</i> .....	35
<b>E. UNE INCERTITUDE GRANDISSANTE SUR L'AVENIR DU DISPOSITIF</b> .....	35
1. <i>L'inquiétude des jeunes</i> .....	36
2. <i>Les ambiguïtés de la pérennisation</i> .....	36
<b>III. PRÉPARER LA SORTIE DU DISPOSITIF</b> .....	39
<b>A. DES VOIES ÉTROITES</b> .....	39

1. <i>Le poids de la contrainte budgétaire</i> .....	39
a) Un coût élevé, durable et en définitive incertain pour les finances publiques .....	39
b) L'écueil de la création de nouveaux emplois publics .....	43
2. <i>Un nécessaire soutien aux activités créées</i> .....	43
a) Un pari risqué.....	43
b) Les limites d'une solvabilisation spontanée.....	44
3. <i>La difficile gestion des flux d'entrée sur le marché du travail</i> .....	45
a) Il importe de proposer une réelle solution d'insertion professionnelle à chaque emploi-jeune .....	45
b) ... sans pour autant défavoriser les futurs entrants sur le marché du travail .....	47
<b>B. DES PISTES DE RÉFLEXION</b> .....	48
1. <i>Réaliser d'urgence une évaluation approfondie au plus près du terrain</i> .....	48
2. <i>Instaurer des « passerelles » pour un retour des emplois-jeunes vers les entreprises</i> .....	50
a) Revoir le fonctionnement des plates-formes régionales de professionnalisation afin de mieux associer les entreprises .....	50
b) Inciter les employeurs à contractualiser avec les entreprises .....	50
c) Promouvoir les possibilités de multisalariat en temps partagé .....	51
d) Favoriser la création ou la reprise d'activités par les jeunes.....	52
e) Etudier un système de « prime » dégressive à l'embauche des emplois-jeunes par les entreprises.....	53
3. <i>Imaginer des solutions adaptées à chaque public</i> .....	53
a) Les adjoints de sécurité de la Police nationale.....	54
b) Les agents de justice .....	60
c) Les aides éducateurs de l'Education nationale.....	62
d) Les emplois-jeunes dans les collectivités locales .....	67
4. <i>Favoriser l'insertion des jeunes dans le monde du travail par le développement du         tutorat-référent</i> .....	71
5. <i>Mieux prendre en compte l'esprit de la décentralisation au moment de         l'approbation et du suivi des conventions d'emplois-jeunes</i> .....	72
6. <i>Organiser des Assises sur la solvabilisation des emplois-jeunes</i> .....	74
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	77
<b>ANNEXES</b> .....	86
<b>ANNEXE N° 1 - MESSAGE DE CLÔTURE DU FORUM PAR M. ALAIN GOURNAC, RAPPORTEUR</b> .....	87
<b>ANNEXE N° 2 - AUDITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL</b> .....	89

## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

*La loi n° 97-940 du 16 octobre 1997 relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes connaît maintenant près de trois ans d'existence.*

Elle constituait le premier volet du programme « 700.000 jeunes » auquel faisait référence M. Lionel Jospin dans sa déclaration de politique générale du 19 juin 1997.

Les emplois-jeunes, destinés à répondre à des besoins émergents ou non satisfaits par la création d'activités d'utilité sociale, culturelle, sportive, d'environnement et de proximité, devaient en effet être complétés par la création de 350.000 emplois dans le secteur privé. Mais ce second volet est resté définitivement lettre-morte.

Comme l'indiquait Mme Martine Aubry, ministre de l'Emploi et de la Solidarité, l'objectif était de permettre aux jeunes « *d'entrer durablement dans la vie active en faisant d'eux de véritables agents du développement économique* ».

Il a semblé utile à votre commission d'examiner si cet objectif pouvait être atteint au moment où l'on vient de passer le cap du mi-parcours du dispositif.

Recruter des emplois-jeunes était sans nul doute la phase du dispositif la plus aisée à mettre en œuvre dès lors que le Gouvernement y affectait des moyens budgétaires considérables ; plus délicate en revanche est la sortie du dispositif.

Ce n'est qu'à l'expiration des conventions d'emplois-jeunes que l'on découvrira la réponse à la question que s'était déjà posée la commission en 1997 à travers l'excellent rapport de M. Louis Souvet : les emplois-jeunes seront-ils une impasse ou permettront-ils une insertion professionnelle réussie ?

Constitué par la commission des Affaires sociales, en avril dernier, le groupe de travail présente un bilan des emplois-jeunes à mi-parcours et propose des pistes pour une sortie « en bon ordre » du dispositif.

**LE GROUPE DE TRAVAIL  
SUR LE BILAN A MI-PARCOURS DES EMPLOIS-JEUNES**

Créé le 6 avril dernier, le groupe de travail était composé de dix sénateurs représentant tous les groupes politiques :

M. Alain Gournac	M. Jacques Machet
M. Philippe Darniche	M. Roland Muzeau
Mme Marie-Madeleine Dieulangard	M. Philippe Nogrix
M. Alfred Foy	M. Louis Souvet
M. André Jourdain	M. Alain Vasselle

Il s'est réuni une fois par semaine du 24 mai au 5 juillet.

Le groupe de travail a procédé à **30 auditions** (représentants de l'Etat, employeurs publics, employeurs privés, partenaires sociaux, experts...).

Il a également mis en place un **forum électronique** sur le site Internet du Sénat afin de permettre aux emplois-jeunes, mais aussi à leurs employeurs, de s'exprimer. Ce site a permis de recueillir **646 contributions**, d'une grande variété et diversité, en l'espace de deux mois et a été un moyen pour les jeunes de faire partager leurs expériences, leurs réflexions et leurs préoccupations.

## I. UN IMPACT CERTAIN

Les résultats du dispositif des emplois-jeunes sont tangibles, certes, mais ils sont aussi à la mesure de la priorité que le Gouvernement a donné à cette politique et des moyens considérables qu'il lui a consacrés.

### A. UN EFFET QUANTITATIF INDÉNIABLE

#### 1. Un nombre important de jeunes embauchés

Le dispositif est monté en charge progressivement mais régulièrement. Au 31 septembre 2000, 276.600 emplois-jeunes ont été recrutés pour un total de 258.000 postes créés. Il est à noter que le nombre de jeunes actuellement sous contrat « emploi-jeune » est inférieur, puisque 40.000 d'entre eux sont entrés dans le dispositif puis l'ont quitté. **Au total, entre 230.000 et 240.000 jeunes doivent être effectivement en poste à l'heure actuelle.**

L'objectif de 350.000 emplois-jeunes n'est pas encore atteint mais le dispositif a incontestablement fonctionné et rencontré un succès auprès des jeunes.

#### Nombre d'embauches réalisées en flux cumulés

	décembre 1997	juin 1998	décembre 1998	juin 1999	décembre 1999	juin 2000	septembre 2000
Associations, collectivités locales, établissements publics	137	29.090	66.537	97.650	123.080	152.900	166.000
Education nationale	21.500	35.000	45.000	68.000	66.440	80.000	89.000
Police nationale	1.082	5.375	8.250	12.400	15.180	19.100	20.600
Justice	-	-	-	-	-	600	1.000
<b>TOTAL</b>	<b>22.719</b>	<b>69.465</b>	<b>119.787</b>	<b>178.050</b>	<b>104.700</b>	<b>252.600</b>	<b>276.600</b>

Source : MES-DARES

(en flux cumulés)

Il est intéressant de constater que, du fait du mécanisme d'avances mensuelles et des décalages trimestriels dans l'envoi au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) des statistiques sur les emplois effectivement occupés, le Gouvernement n'a pas pu présenter de statistiques précises sur le nombre d'emplois-jeunes effectivement en poste à une date déterminée compte tenu des démissions pouvant intervenir.

**Nombre d'emplois créés<sup>(1)</sup> en flux cumulés**  
au 30 septembre 2000

	décembre 1997	juin 1998	décembre 1998	juin 1999	décembre 1999	juin 2000	septembre 2000
Associations, collectivités locales, établissements publics	3.500	50.130	85.201	109.100	133.000	150.300	161.000
Education nationale	40.000	40.000	65.000	75.000	75.000	75.000	75.000
Police nationale	8.250	8.250	8.250	16.550	16.550	20.000	20.000
Justice	-	-	-	-	-	-	2.000
<b>TOTAL</b>	<b>51.750</b>	<b>98.380</b>	<b>158.451</b>	<b>200.650</b>	<b>224.550</b>	<b>247.300</b>	<b>258.000</b>

Source : MES-DARES

(en flux cumulés)

(1) La notion d'emplois créés correspond aux emplois ouverts dans les conventions d'emplois-jeunes agréées.

## 2. De multiples employeurs

Les associations et organismes à but non lucratif ont recruté à eux seuls près du tiers des emplois-jeunes (32,9 %).

Les emplois-jeunes embauchés par les collectivités locales représentent 21,9 % de l'ensemble.

### Répartition des embauches selon le statut de l'employeur

(en %)

	Police nationale	Education Nationale	Collectivités territoriales	Etablissements publics	Fondations Associations	Autres	Total
1998	6,5	37,6	22,2	8,2	23,5	2	100
1999	5,2	27,4	21,9	10,3	32,9	2,3	100

France entière - Source : CNASEA/DARES

En 1999, hors Education nationale et Police nationale, 36,5 % des embauches ont été réalisées par des structures de moins de 10 salariés, et moins d'un tiers dans des établissements de plus de 200 salariés -avec néanmoins des différences importantes selon le type d'employeurs. Dans le champ associatif, en particulier, plus de six embauches sur dix se font dans des petites unités. Il ne s'agit pas forcément de petites associations, mais d'organisations qui s'appuient en grande partie sur le bénévolat. A l'opposé, les embauches dans les grands établissements sont plus que la moyenne le fait des collectivités territoriales (49,1 %) ou des établissements publics (59,4 %).



### 3. Des activités diversifiées

Les services correspondant aux emplois-jeunes reflètent une large palette d'activités de service : **les domaines d'activité les plus développés sont ceux liés à la famille, à la solidarité, à l'environnement et au sport.**

Près d'un jeune embauché sur cinq travaille dans le domaine de la solidarité entendue au sens large (famille, santé, solidarité). Viennent ensuite les activités liées à l'environnement (12,9 %), le sport (12,7 %) et la culture (11 %).

#### Répartition des embauches selon le champ d'activité du projet *Hors Education nationale et Police nationale*

	1998	1999
Famille, santé, solidarité	17,1	18,9
Environnement	14,4	12,9
Sport	11,2	12,7
Culture	10,9	11,0
Education	8,9	9,5
Logement, vie de quartier	8,8	7,3
Sécurité	4,4	4,1
Tourisme	4,2	4,1
Transport	3,7	2,9
Justice	0,4	0,6
Autres	16,0	16,0
Total	100,0	100,0

*Données France entière - Source : DARES*

S'agissant des fonctions occupées, près d'un tiers des jeunes embauchés en 1999 occupent des emplois d'animation socioculturelle ou sportive. Viennent ensuite les emplois d'aide aux personnes, d'aide à la gestion associative et au développement local, de valorisation et de conseil en environnement. La part importante occupée par le secteur de l'animation en grande partie imputable aux associations, dont 37 % des embauches se font sur ce type d'activité. De même, un quart des embauches dans les établissements publics (dont font partie les établissements publics sanitaires) ont été réalisées sur des postes d'aide aux personnes.

**Répartition des embauches selon l'emploi**  
*Données au 31 mars 2000*  
*Hors Education nationale et Police nationale*

	<b>en %</b>
Agent d'entretien des espaces naturels	3,1
Agent de traitement des pollutions	1,2
Conseiller et animateur environnement	5,0
Agent d'entretien et de maintenance du patrimoine	1,4
Agent de valorisation et promotion du patrimoine	3,6
Agent d'accompagnement ou de sécurité dans les transports	2,4
Assistant bibliothécaire ou assistant documentaliste	1,0
Assistant maternel ou aide assistant maternel	0,5
Assistant informatique et nouvelles technologies	4,1
Aide éducateur scolaire	2,1
Assistant aux personnes âgées (aides diverses)	3,1
Assistant ou accompagnateur de personnes handicapées	1,6
Assistant aux autres catégories de personnes (famille, enfant...)	5,7
Assistant aux détenus ou à leur famille	0,1
Agent de sécurité	2,9
Animateur socioculturel	7,0
Animateur sportif	8,4
Autre animateur ou éducateur	12,0
Médiateur local ou familial	6,7
Animateur du développement local	4,3
Aide à la gestion associative	4,1
Aide à la gestion locative	0,8
Autres	18,9
Total	100,0

*Données France entière - Source : DARES*

**B. UN ACCUEIL FAVORABLE DANS L'IMMÉDIAT**

**1. Des jeunes souvent satisfaits**

Votre rapporteur doit tout d'abord souligner que nombre de ses interlocuteurs entendus en audition ont fait observer qu'une majorité d'emplois-jeunes étaient satisfaits de leur emploi. A cet égard, la durée de cinq ans du dispositif a bien été perçue comme un élément rassurant dans un contexte où le chômage était élevé. La CFDT notamment a fait état à votre

rapporteur d'une étude réalisée pour son compte en novembre 1999 d'où il ressortait que les jeunes étaient généralement satisfaits de l'activité qui leur était proposée qui correspondait, dans la majorité des cas, à un emploi nouveau jusqu'alors non satisfait.

Bien entendu, ce sentiment d'ensemble -d'autant plus observable que l'on se situe encore à mi-parcours des contrats pour les premiers emplois-jeunes- n'exclut pas diverses critiques sur les conditions d'exercice des activités ou sur les insuffisances de la formation sur lesquelles nous reviendrons. Mais sur la nature des missions accomplies, il semble bien qu'une majorité d'emplois-jeunes ne soient pas déçus.

D'une certaine manière, la tonalité générale du forum ouvert sur le site internet du Sénat de mai à juillet derniers, à l'initiative de votre commission, a confirmé ce sentiment : beaucoup d'emplois-jeunes ont tenu à faire part de leur satisfaction, même si quelques-uns étaient très critiques sur l'utilité de leur rôle.

Ce point est confirmé par la **faiblesse des taux de sortie du dispositif** qui s'élève à 16,2 % en moyenne<sup>1</sup>, même si ce taux tend à augmenter progressivement en fonction de l'ancienneté dans le dispositif.

Dans ce total, les employeurs estiment que 9 % des ruptures seraient dues à l'insatisfaction du jeune salarié. Toutefois, dans 26,4 % des cas, la rupture est due à la reprise d'un autre emploi, ce qui ne préjuge pas du motif réel de la décision du jeune d'autant plus que les incertitudes sont fortes (34,6 % des ruptures ne sont pas évaluées).

---

<sup>1</sup> Hors Education nationale et Police nationale, au 31 mars 2000.

## Répartition des ruptures par motif de rupture et statut de l'employeur

*Hors Education nationale et Police  
Données disponibles au 31 décembre 1999*

Motifs de rupture indiqués par l'employeur	Collectivités territoriales	Etablissements publics	Associations, fondations	Autres	Total
Contrat rompu par le salarié pour un autre emploi	26,4	26,8	26,7	21,5	<b>26,4</b>
Contrat rompu par le salarié pour études ou formation	3,8	4,8	5,1	3,1	<b>4,6</b>
Contrat rompu par le salarié sans explication	10,3	11,5	12,2	14,8	<b>11,6</b>
Salarié insatisfait de son emploi	6,0	6,1	5,1	5	<b>5,5</b>
<b>Sous-total rupture salarié</b>	<b>46,5</b>	<b>49,2</b>	<b>49,1</b>	<b>44,4</b>	<b>48,1</b>
Licenciement - Salarié inadapté	3,2	4	6,5	6,7	<b>5,2</b>
Licenciement - Comportement incompatible emploi	5,1	5,1	7	9,6	<b>6,3</b>
Licenciement - Autres motifs	0,1	0,7	1,3	0,2	<b>0,8</b>
<b>Sous total rupture employeur</b>	<b>8,4</b>	<b>9,8</b>	<b>14,8</b>	<b>16,5</b>	<b>12,3</b>
Recrutement sur un autre type d'emploi chez le même employeur	7,7	7,4	2,4	11,4	<b>5,0</b>
Autres	37,4	33,6	33,7	27,7	<b>34,6</b>
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

*Données France entière - Source : CNASEA - DARES*

## 2. Un accès au monde de l'emploi

Comme le remarque l'UNIOPSS, le programme *Nouveaux services - Emplois-jeunes* a permis de « mettre le pied à l'étrier » de jeunes qui ont ainsi découvert et éprouvé les contraintes de la vie professionnelle. Pour reprendre la formule de M. Claudy Lebreton, secrétaire général de *l'Association des départements de France (ADF)*, le dispositif a « ouvert une fenêtre sur l'emploi » pour des jeunes très touchés par le chômage.

Les emplois-jeunes ont constitué un élément positif pour des jeunes qui rencontraient de fortes difficultés ou qui se heurtaient à des phénomènes de discriminations à l'embauche.

En moyenne globale, en décembre 1999, **64,8 % des titulaires d'emplois-jeunes étaient au chômage<sup>1</sup>**.

La RATP estime qu'elle a recruté à 80 % des emplois-jeunes qui étaient auparavant au chômage, avaient un bas niveau de qualification et qui étaient en partie désocialisés.

Les emplois-jeunes ont permis aussi, à travers les recrutements financés par EDF-GDF, la Poste ou les organismes d'HLM, d'ouvrir un accès

<sup>1</sup> Il est à noter que ce taux atteignait 73,5 % pour les emplois-jeunes hors Education nationale et Police nationale et que 8,5 % d'entre eux étaient même allocataires du RMI.

à l'emploi aux **jeunes des quartiers difficiles** ; de même, la Police nationale, tout en veillant à ne pas instituer de quotas formels, a tenu à préserver une dimension locale lors du recrutement des emplois-jeunes dont 10 à 20 % sont issus de quartiers difficiles.

Cet accès au monde du travail pour des jeunes menacés par une longue période d'inactivité à leur sortie de l'enseignement est à mettre au crédit du dispositif. Un milieu professionnel transmet et suppose le respect de valeurs particulières : respect des horaires, souci de la qualité du travail, capacité de communication. Ne pas permettre rapidement à des jeunes à la recherche d'un emploi d'accéder au monde du travail, c'est leur faire courir un grand risque pour la suite de leur parcours professionnel.

### **3. Un soutien à la découverte et au développement de nouvelles activités**

Globalement, les nouveaux métiers ont réussi à exister par delà les appellations parfois surprenantes proposées comme pistes de réflexion en 1997.

**Une trentaine de nouveaux métiers** susceptibles d'être intégrés dans les conventions collectives ont ainsi été identifiés par la *Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle*.

Concernant les **collectivités locales**, M. Claudy Lebreton, président du Conseil général des Côtes d'Armor, secrétaire général de *l'Association des départements de France* (ADF) souligne que les emplois créés directement par les départements correspondaient bien à des nouveaux services « *à la lisière de l'emploi public et de l'emploi marchand* » (animation sociale dans les établissements pour personnes âgées, embellissement des routes départementales). Les communes ont également ressenti le besoin de nouveaux métiers dans les domaines de l'animation urbaine ou de la communication municipale, métiers que la grille de la fonction publique territoriale ne permettait pas de prendre en compte ; les départements ont fréquemment accompagné la création de tels emplois.

Dans le **domaine sportif**, les emplois-jeunes ont répondu à des besoins émergents pour jouer un rôle de liaison et améliorer la communication entre les associations sportives et les différentes institutions, qu'il s'agisse des services administratifs locaux ou des responsables politiques.

Selon l'UNIOPSS, les associations **en milieu rural** ont bénéficié d'un potentiel de développement sur de nouvelles activités du fait des emplois-jeunes. Ce point est confirmé par la *Fédération nationale des maires ruraux* (FNMR) qui souligne l'intervention bénéfique des emplois-jeunes dans

les domaines de l'aide aux personnes âgées, de la petite enfance, de l'accueil des jeunes et des nouvelles technologies.

Pour ce qui concerne l'**Education nationale**, la situation est plus contrastée : si, dans le premier degré, les aides éducateurs ont souvent mis en place des activités entièrement nouvelles, il apparaît en revanche, dans le second degré, que ces derniers entraînent parfois en concurrence avec les maîtres d'internat et surveillants d'externat (MI-SE) ou avec les documentalistes.

En revanche, comme le souligne *le Centre d'études et de recherches sur les qualifications* (CEREQ), les emplois-jeunes ont été particulièrement utiles dans le système scolaire dès lors qu'ils ont assuré une réponse « interstitielle » à des besoins qui ne relevaient ni des surveillants ni des enseignants -des emplois « ni-ni », en somme (maintenance du parc informatique, accueil des enfants handicapés, aide administrative).

Dans le domaine de la **médiation sociale**, les expériences menées par EDF ont montré l'utilité des emplois-jeunes pour jouer un rôle de prévention en cas de difficultés de paiement. D'une manière générale, EDF-GDF se félicite de l'aspect à la fois utile et novateur des emplois-jeunes subventionnés au titre de la politique de la ville sur des missions de gardiennage, de service aux particuliers.

S'agissant des **transports publics**, à la SNCF, les services offerts dans les gares et les trains par les emplois-jeunes ont été perçus comme des facteurs de confort et de sécurisation par les voyageurs, ce qui a conduit au demeurant la SNCF à porter de 1.400 à 1.800 le nombre de ses emplois-jeunes. La RATP se félicite, pour sa part, de la bonne perception par les voyageurs des services rendus par les agents de sécurité affectés à des tâches de prévention.

Si les notions de « nouveau service » et de « besoin émergent » se sont bien avérées opérationnelles, il reste à se demander si tous ces nouveaux emplois sont susceptible de devenir des métiers à part entière ou si, comme le souligne M. Pierre Gabe, directeur exécutif d'EDF, il paraît peu envisageable de faire « carrière » sur une fonction créée à partir d'un emploi-jeune.

Celui-ci considère que les tâches demandées aux emplois-jeunes à EDF-GDF présentent des exigences relativement faciles à satisfaire et que ces activités apparaîtraient rapidement fastidieuses si elles devaient être exercées en permanence.

La grande question est bien de savoir si les emplois-jeunes créent de nouveaux métiers de service ou s'ils doivent être considérés comme des « emplois tremplins » avant l'exercice d'autres activités plus traditionnelles.

C'est l'une des ambiguïtés initiales du dispositif dont il n'est pas étonnant qu'elle persiste à l'usage.

## II. DES AMBIGUÏTÉS CONFIRMÉES

### A. LES FORMATIONS DIFFICILES D'ACCÈS

Lors de l'examen de la loi du 16 octobre 1997, la commission des affaires sociales, par la voix de son rapporteur, M. Louis Souvet, avait souligné que la création des emplois-jeunes soulevait le problème de **l'inadaptation ou de la médiocre qualité de la formation initiale aux besoins des entreprises**. Elle s'inquiétait du manque de coordination avec le dispositif de formation professionnelle. Votre commission avait d'ailleurs proposé sans succès d'adosser la création des emplois-jeunes au recours à l'apprentissage au sein des collectivités locales et des entreprises partenaires, recours à l'apprentissage qui devait être encouragé et financé dans les mêmes conditions que les emplois-jeunes.

Votre rapporteur, pour sa part, avait regretté le coût du dispositif « *sans qu'il y ait un véritable projet pour les jeunes sans formation* » et avait souhaité que les conventions d'emplois-jeunes prévoient systématiquement les modalités d'un tutorat.

A l'époque, la réponse du ministre de l'Emploi et de la Solidarité partait du postulat que les emplois-jeunes étaient une « *démarche économique qui visait à accélérer un processus de passage vers une société de services* ». L'hypothèse d'une solvabilisation réelle des emplois conduisait naturellement à minorer la question de la formation : « *nous sommes là en présence de jeunes qui certes sont au chômage mais qui sont en pleine santé, si je puis dire, tant physique que morale. Ils ont une qualification ou non, ils ont suivi une formation ou non, mais ils sont avant tout prêts à travailler. Un encadrement classique, qui fait bien son travail, devrait donc suffire pour permettre à des jeunes qui ne sont ni en difficulté, ni en insertion, de travailler effectivement dans les entreprises* ». <sup>1</sup>

La réalité conduit à être nuancé : les titulaires des emplois-jeunes, s'ils ont à 33 % le baccalauréat ou un diplôme de niveau inférieur et s'ils ont, à plus de 40 %, un diplôme d'enseignement supérieur, sont aussi pour 24,8 % -soit près du quart- des jeunes sans qualification. La structure des emplois-jeunes reflète la situation d'ensemble des jeunes d'une classe d'âge à la sortie du système scolaire.

---

<sup>1</sup> JO Débat Sénat débat du 30 septembre 1997.



La réalité est que le besoin de formation est fort pour les titulaires d'emplois-jeunes, soit que leur qualification soit très insuffisante, soit qu'ils disposent de diplômes qui ne les préparent pas pour autant à un accès aisé au monde du travail.

L'impératif de formation des emplois-jeunes est souvent passé au second plan dans la gestion du dispositif des emplois-jeunes, ce qui a conduit inéluctablement à minorer l'investissement financier sur ces formations, au détriment en définitive des jeunes eux-mêmes.

L'insuffisante réflexion sur les conséquences de l'inadéquation des compétences des jeunes sortis du système scolaire par rapport au monde de l'entreprise va conduire à certaines erreurs.

## 1. Des formations tardives

Tout d'abord, **la question de la formation a été prise en compte tardivement**. Comme l'indique le cabinet de Mme Aubry, une priorité a été donnée dans une première phase à la création de nouveaux emplois à partir de la reconnaissance des nouveaux besoins en services, cette phase étant considérée comme celle qui devait nécessairement précéder celle de la formation.

L'effort de formation va donc intervenir trop tardivement. Il faudra attendre le 30 mai 2000 pour voir adopter une circulaire sur les modalités de mise en place des plans de formation. Ainsi, un dispositif a été mis en place pour mobiliser 700 millions de francs pour financer la formation des emplois-jeunes dans le cadre de conventions passées entre l'Etat, les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) et les fédérations d'employeurs.

Mais, de fait, cet effort aurait dû intervenir plus tôt d'autant que la mise en place sur le terrain ne sera pas nécessairement efficace si elle est opérée dans la précipitation dans la perspective de l'arrivée à échéance de beaucoup de contrats.

Il importe de souligner que les régions, soucieuses de ne pas laisser perdurer des situations de carence totale en formation, ont financé de leur propre initiative, dans le cadre de leur compétence au titre de la formation professionnelle, des programmes *ad hoc* pour les emplois-jeunes, alors que ce dispositif procédait entièrement de l'initiative et des impulsions de l'Etat. M. Jean Proriol, vice-président du Conseil régional d'Auvergne, a exposé pour l'Association des régions de France (ARF) les initiatives des régions qui -il convient de le souligner- se sont faites dans certains domaines en partenariat avec les conseils généraux.

Nombre des interlocuteurs de votre rapporteur ont regretté les difficultés d'accès à la formation des emplois-jeunes notamment dans le domaine des associations et des collectivités locales.

Pour ces dernières, ce n'est que tardivement que le *Centre national de la fonction publique territoriale* (CNFPT) a décidé d'ouvrir des formations pour les emplois-jeunes. Il faudra attendre mars 2000 pour que les emplois-jeunes soient autorisés à suivre les cycles de préparation aux concours externes de la fonction publique territoriale, les frais de formation étant alors à la charge de la collectivité locale.

Malgré l'absence de prise en charge financière au titre du CNFPT, certaines collectivités locales ont, de leur propre initiative, décidé d'aider l'accès des emplois-jeunes à la fonction publique territoriale. Tel est le cas de la commune de *Garges-lès-Gonesse* par exemple. Chaque recrutement d'emplois-jeunes est effectué dans le cadre d'une « charte » qui fixe les droits et devoirs de chacun et précise notamment que la commune s'engage à favoriser pour les agents qui le souhaitent l'accès aux concours et leur intégration à la fonction publique territoriale. A cet effet, la commune s'engage notamment à financer une formation d'adaptation à l'emploi qualifiante ou diplômante, suivie éventuellement d'une préparation aux concours de la fonction publique territoriale.

EDF-GDF a noté que le soutien de l'Etat à la formation pour les emplois-jeunes créés dans des associations subventionnées, à travers la mise en place des plates-formes régionales de professionnalisation, demeurerait encore « très attendu ».

L'UNIOPSS souligne le caractère coûteux des formations dans le secteur social et médico-social et s'inquiète au demeurant des facilités offertes à l'Education nationale pour assurer la prise en charge des emplois-jeunes dans les organismes de formation au travail social.

Nombre d'emplois-jeunes ne bénéficient que d'une formation extrêmement réduite : dans le secteur sportif, les formations mises en oeuvre au niveau des directions régionales de la jeunesse et des sports par l'intermédiaire des CREPS, visent à répondre à « des manques immédiats de connaissance » constatés à l'embauche des jeunes. La nécessité de combler des lacunes élémentaires est incontestable ; pour autant, l'acquisition de connaissances de base ne garantit pas par elle-même l'accès au marché du travail à l'issue du contrat d'emplois-jeunes.

## **2. Des formations inadaptées**

Une seconde erreur tient à l'**inadaptation des formations proposées** soit aux besoins des jeunes eux-mêmes, soit aux besoins de leur employeur.

Cette inadaptation témoigne parfois d'un manque de réflexion sur la nature de la formation proposée : ainsi à l'Education nationale, les premiers programmes de formation visaient-ils principalement à augmenter le *niveau de formation académique* des aides éducateurs. Le diagnostic était donc celui d'un manque de formation initiale. Les aides éducateurs ont pu alors s'inscrire massivement aux cours du Centre national d'enseignement à distance (CNED).

A partir de 1999, cette politique de formation est réorientée dans le sens de la *professionnalisation externe* des jeunes : il s'agit de renforcer leur employabilité plutôt que de permettre l'accès à un niveau plus élevé de connaissances universitaires. La formation des emplois-jeunes est alors mise en œuvre dans une optique de professionnalisation du service accompli et non pas de l'acquisition d'un complément de formation générale.

Il est à noter que cette démarche intervenant avec retard, nombre d'emplois-jeunes ont eu le sentiment de se voir barrer la poursuite du cycle universitaire qu'ils avaient engagé.

De fait, le choix de la professionnalisation laisse ouvert le problème de la reconversion des emplois-jeunes. Dès lors que ces derniers ont vocation à revenir sur le marché du travail, il est clair qu'il faut à la fois leur laisser une liberté d'appréciation quant au choix de la formation qui leur permettra d'accéder à un emploi stable et durable sans exclusive *a priori*.

Il est clair aussi que l'effort à fournir est considérable : les entreprises publiques qui ont financé des emplois-jeunes ont souvent mis en place, à leur frais, des mécanismes d'aide à la formation. Ainsi, la SNCF a dégagé 2 millions de francs pour permettre à 500 jeunes sans qualification professionnelle de suivre un programme de formation au niveau du CAP.

### ***B. LE FLOU PERSISTANT DU CADRE JURIDIQUE***

La loi du 16 octobre 1997 innovait tout particulièrement en matière de droit du travail, notamment de deux manières :

- la création d'un contrat de travail de droit privé d'une durée de cinq ans, susceptible d'être rompu chaque année ;

- la mise en place d'une aide au poste, dissociée de la personne.

Ces innovations ont toutefois contribué à alimenter un certain flou sur le cadre juridique des emplois-jeunes, flou qui ne s'est pas dissipé après trois années d'application de la loi.

## **1. Un statut juridique incertain**

### *a) Un contrat de droit privé pour des employeurs de droit public*

La loi du 16 octobre 1997 a opéré un certain mélange des genres dont les conséquences sont toujours perceptibles et alimentent largement les préoccupations des jeunes.

Hormis le cas spécifique des adjoints de sécurité, puis des agents de justice<sup>1</sup>, les emplois-jeunes sont recrutés sous contrat de droit privé par les employeurs qui sont très largement des personnes morales de droit public (collectivités locales, Education nationale, établissements publics, entreprises publiques) à l'exception des associations.

Les emplois-jeunes relèvent donc du code du travail, dans des secteurs où celui-ci est mal connu et où les conventions collectives (qui complètent le droit du travail) n'existent pas.

Dès lors, les employeurs n'étant pas familiarisés au droit du travail, les jeunes rencontrent fréquemment des difficultés pour connaître leurs droits et devoirs faute d'une information suffisante.

Il semble également que le droit du travail ne soit pas toujours appliqué correctement, loin s'en faut. La presse se fait d'ailleurs de plus en plus fréquemment l'écho des assignations d'employeurs par des emplois-jeunes au conseil des prud'hommes pour violation du droit du travail.

### *b) Un exemple significatif : l'Education nationale*

L'ambiguïté du statut juridique des emplois-jeunes s'est sans doute révélée avec le plus de force dans l'Education nationale.

Il est à noter que l'ambiguïté y est d'autant plus forte que « l'employeur effectif » (le directeur d'école ou principal de collège ou lycée) n'est souvent pas « l'employeur juridique » (le directeur de l'établissement public local d'enseignement auquel est rattaché l'établissement d'exercice)...

Les aides éducateurs bénéficient d'un statut très différent de celui des autres personnels de l'Education nationale qui se révèle en pratique beaucoup

---

<sup>1</sup> Ces deux catégories relèvent d'un contrat de travail de droit public.

moins favorable (prise en charge des accidents du travail ou des arrêts de maladie par exemple). Ces différences sont interprétées par les aides éducateurs comme un manque de reconnaissance et alimentent alors un certain désenchantement.

Plus concrètement, l'application du droit du travail pour les aides éducateurs soulève de nombreuses incertitudes, qui n'ont pas toutes été levées.

- **L'exercice du droit syndical**

Si l'exercice du droit syndical est reconnu par les aides éducateurs, il ne peut que difficilement s'appliquer dans le cadre du droit syndical de la fonction publique. C'est tout particulièrement le cas en matière de représentation du personnel, la représentation des aides éducateurs n'étant pas organisée.

Aussi, le décret n° 2000-723 du 28 juillet 2000 a-t-il institué, dans chaque académie, des conseils académiques des aides éducateurs dont la mission consiste à donner un avis sur toute question relative aux conditions générales de travail, de formation et d'insertion professionnelle des aides éducateurs.

- **La couverture du risque de chômage**

Les aides éducateurs ne sont pas affiliés à l'assurance chômage. Ils ne peuvent alors bénéficier ni de l'indemnisation du chômage, ni de l'allocation formation-reclassement (AFR).

Aussi, une circulaire ministérielle du 29 octobre 1999 ouvre la possibilité d'une « allocation de remplacement au revenu » si les aides éducateurs ont été privés involontairement d'emploi.

- **La durée du travail**

Longtemps restée dans le flou, la durée du travail des aides éducateurs a été précisée par la circulaire du 23 juillet 1998. Elle prévoit une durée annuelle de travail de 1.575 heures (soit 35 heures par semaine), 7 semaines de congés payés et une durée maximale hebdomadaire de 39 heures.

Toutefois ces règles restent difficilement applicables en pratique. Se posent notamment la question du temps de travail des aides éducateurs lors des vacances scolaires et celle des heures supplémentaires, qui ne sont pas nécessairement payées.

Au total, selon les indications recueillies par votre rapporteur, les horaires effectifs de travail peuvent varier par semaine entre 21 heures et près de 80 heures (dans le cas des « classes transplantées »).

• **La mise à disposition des aides éducateurs auprès d'autres employeurs**

Les aides éducateurs peuvent être mis à disposition, pendant les vacances scolaires, d'un autre établissement dans le cadre d'un programme « école ouverte ».

Ils peuvent être également mis à la disposition de collectivités locales ou d'associations si l'activité en question est susceptible de figurer dans un projet d'école ou d'établissement.

Ces mises à disposition, si elles peuvent se justifier au regard des missions dévolues aux aides éducateurs, n'en soulèvent pas moins des interrogations, eu égard aux conditions d'application du droit du travail et aux disparités entre aides éducateurs.

• **Le remboursement des frais de déplacement**

Les aides éducateurs sont souvent assujettis à des obligations de déplacement, soit directement dans le cadre de leurs fonctions (lorsqu'ils interviennent dans plusieurs écoles et plusieurs établissements<sup>1</sup>), soit pour effectuer leur formation.

Or, le remboursement de ces frais de déplacement reste imparfait. Certes, des instructions ministérielles (lettre du 29 octobre 1999) précisent les conditions de remboursement des frais de déplacement. Toutefois, comme le reconnaît le ministère<sup>2</sup>, « *des difficultés d'application peuvent apparaître ici ou là* ». En pratique en effet, plusieurs académies n'assurent toujours pas le remboursement des frais de déplacement.

Ces exemples soulignent l'ampleur des incertitudes pesant sur les statuts des aides éducateurs.

La plupart du temps, le ministère a élaboré, à la hâte, des réponses spécifiques aux problèmes mis en évidence.

Cette solution n'apparaît pas satisfaisante.

Elle se traduit par l'introduction d'un « droit mixte », à mi-chemin entre le droit du travail et le droit de la fonction publique, sous forme de décret

---

<sup>1</sup> Selon le ministère de l'Education nationale, ils seraient au moins 10 % dans ce cas.

<sup>2</sup> Audition des représentants du ministre de l'Education nationale par le groupe de travail.

ou surtout par des circulaires souvent dérogatoires au droit du travail, qui régissent les conditions d'emplois des aides éducateurs. La lisibilité de l'ensemble est alors réduite d'autant.

Elle génère des situations très disparates selon les académies et les établissements, les conditions d'emploi des aides éducateurs devenant fort variables selon le degré réel d'application des textes.

## 2. Les ambiguïtés d'un contrat de cinq ans

### a) *Un contrat toujours mal défini*

La loi du 16 octobre 1997 a institué un nouveau type de contrat de travail quelque peu novateur : le contrat de travail de cinq ans, susceptible d'être rompu chaque année.

Tout en observant que le Gouvernement réserve au secteur non marchand un contrat à l'évidence très flexible, votre commission considère que ce contrat d'un genre nouveau reste aujourd'hui encore mal défini. L'incertitude majeure tient toujours aux conditions de rupture du contrat, la loi précisant que le contrat peut être rompu chaque année, à la date anniversaire de sa conclusion, à l'initiative du salarié ou de l'employeur s'il justifie d'une cause réelle et sérieuse.

Les conditions et les causes de rupture du contrat sont en effet toujours mal connues comme en témoigne l'importance de la rubrique « divers ».

#### **Les motifs de rupture du contrat au 31 mars 2000**

Les motifs de rupture, transmis par les employeurs, sont les suivants :

- 28 % : rupture du contrat par le salarié pour prendre un autre emploi,
- 4,5 % : rupture du contrat par le salarié pour reprendre des études ou suivre une formation,
- 12 % : rupture du contrat par le salarié sans explication,
- 12 % : rupture du contrat par l'employeur pour comportement inacceptable ou pour inaptitude professionnelle,
- 7,5 % : recrutement sur un autre type d'emploi chez le même employeur,
- 5 % : non-confirmation du contrat à l'issue de la période d'essai,
- 31 % : divers**

Il semble donc nécessaire de mieux connaître les causes de rupture du contrat pour être effectivement à même d'évaluer ce nouveau type de contrat.

*b) Les risques des contrats successifs*

L'aide de l'Etat étant attachée au poste et non à la personne, l'aide dure tant que le poste existe, même si le contrat de travail est rompu avant l'expiration de l'aide.

Dès lors, les employeurs peuvent, pour un même poste, faire succéder plusieurs emplois-jeunes pour une durée maximale de cinq ans. Ainsi, si un jeune part au bout de trois ans, l'employeur pourra recruter un jeune pour les deux années restant à courir.

Il semble d'ailleurs que cette démarche se généralise.

Ainsi, au 31 mars 2000, sur les 22.450 ruptures de contrats déclarées, le CNASEA avait reçu 17.500 déclarations d'embauche sur le poste laissé vacant. Il est vraisemblable que la quasi-totalité des partants soit remplacée, le décalage entre les deux chiffres s'expliquant par les délais de remplacement (32 jours en moyenne).

Or, une telle pratique de contrats successifs n'est pas sans risque. Et elle est d'autant plus risquée que le remplacement est proche de l'échéance de l'aide.

Elle fragilise les perspectives d'insertion professionnelle du jeune remplaçant, celui-ci n'ayant alors plus qu'un délai réduit pour compléter sa formation.

Elle limite de même les perspectives de pérennisation de l'activité, la durée de l'aide restant à courir ne permettant plus la professionnalisation du jeune sur son poste.

**C. DES EFFETS PERVERS POUR L'ÉCONOMIE**

Lors de la discussion du projet de loi, M. Louis Souvet avait souligné, en tant que rapporteur de votre commission, que la nature des activités émergentes qui devaient être mises en place et subventionnées était ambiguë : « *s'agit-il d'activités relevant de la sphère privée, du secteur marchand des services ou s'agit-il d'activités relevant de la sphère publique voire d'un secteur mixte qui, bien que privé, ne peut survivre qu'avec des aides publiques ?* ».



Poser cette question, c'était montrer à juste titre les distorsions que pouvaient entraîner les emplois-jeunes sur le marché du travail et sur l'économie marchande.

Votre rapporteur pour sa part se demandait « *s'il n'aurait pas mieux valu aller chercher les nouveaux métiers ou les métiers à rénover, non encore solvables, mais pouvant le devenir, auprès des entreprises* ».

Il apparaît aujourd'hui que les craintes de distorsion de concurrence due aux emplois-jeunes n'étaient pas infondées. D'autant que le retournement de conjoncture, produisant tous ses effets à compter de 1998, a entraîné une augmentation des embauches des entreprises. Le dispositif des emplois-jeunes a entraîné parfois un détournement des flux d'entrées sur le marché du travail et une concurrence déloyale vis-à-vis des entreprises du secteur privé.

### **1. Le risque confirmé d'un détournement des flux d'entrée sur le marché du travail**

Les entreprises et, en particulier, les entreprises industrielles rencontrent aujourd'hui de plus en plus de difficultés à satisfaire leurs besoins de recrutement. Au-delà de la reprise économique, se pose la question de la structure démographique de la population active qui va conduire à un remplacement massif des salariés issus du « baby boom » qui vont prendre leur retraite.

Dans ce contexte, la création des emplois-jeunes a eu quelques effets déstabilisants.

#### *a) La force d'attraction des emplois-jeunes*

L'emploi-jeune a créé **une forme de « sécurité trompeuse »** qui a dissuadé un certain nombre de jeunes de postuler à un emploi dans le secteur privé, soit au moment de la création de l'emploi-jeune lui-même, soit en cours d'exécution de celui-ci. La création des emplois-jeunes a entraîné certainement **un effet d'éviction à l'encontre de l'emploi privé**.

Il est d'ailleurs très intéressant de constater qu'une proportion non négligeable des emplois-jeunes ont été recrutés parmi des salariés ne bénéficiant pas de contrats aidés :

19,1 % des emplois-jeunes embauchés étaient auparavant salariés, soit 41.400 environ.

Sur ce total, 61 %, soit 25.000 environ, bénéficiaient d'un contrat aidé (contrat emploi solidarité, contrat emploi consolidé, contrat emploi ville et contrat en alternance) et 39 %, soit 16.000, étaient salariés dans le cadre d'un contrat de droit commun.

De fait, l'emploi-jeune nécessairement rattaché au secteur public ou para-public et assorti d'une hypothétique promesse de « pérennisation » a pu être considéré à tort comme un « emploi public ».

Le *Centre d'études et de recherches sur les qualifications* (CEREQ) fait observer d'ailleurs que, s'agissant des emplois-jeunes de l'Education nationale, certains ont préféré quitter des emplois du secteur privé à caractère précaire et insuffisamment rémunérés pour accéder à un emploi-jeune qui devait apporter plus de sécurité.

Or, **cette sécurité est illusoire** pour trois raisons.

L'emploi-jeune demeure, dans la majorité des cas, un CDD d'une durée limitée à cinq ans<sup>1</sup>.

Même s'il est apparemment plus intéressant qu'un CDD de 6 mois, le poste d'emploi-jeune connaît inéluctablement un terme à un moment où son titulaire entrera en concurrence sur le marché du travail avec des générations directement issues du système scolaire.

Par ailleurs, **l'image de l'emploi-jeune à l'issue d'un contrat risque d'être diversement interprétée selon les entreprises**. Certes, le ministère souligne qu'il est demandé aux emplois-jeunes de faire figurer sur leur **curriculum vitae** la nature des fonctions qu'ils ont occupées et non pas le « statut » d'emploi-jeune.

Le MEDEF a souligné toutefois que certains employeurs avaient une image négative des emplois-jeunes parce que les activités confiées ne semblaient pas de réels emplois, que la professionnalisation des emplois-jeunes était insuffisante et que leur sens du travail en équipe était parfois contesté. *A contrario*, le groupe ACCOR rappelle que les responsables des recrutements dans les différentes unités apprécient qu'un titulaire d'un emploi-jeune cherche à quitter son poste par anticipation.

Enfin, il est important de rappeler que la **pérennisation des emplois-jeunes ne signifie pas que tous les jeunes titulaires d'un poste puissent bénéficier d'une reconduction de leur contrat** : en particulier à l'Education nationale, il a été précisé dès 1997 que les aides éducateurs n'avaient pas vocation à rester dans l'Education nationale.

Pour prendre l'exemple des emplois-jeunes dans l'Education nationale, l'effet attractif des emplois-jeunes au détriment des embauches dans le secteur privé ne semble pas avoir joué un effet sur les jeunes ayant suivi des

---

<sup>1</sup> *Seules les associations peuvent recruter en contrats à durée indéterminée (CDI), solution qu'elles retiennent dans près d'un cas sur deux. Mais, au total, seuls environ 10 % des emplois-jeunes ont été recrutés en CDI.*

études longues débouchant sur un doctorat. Ainsi, par exemple, le recrutement de jeunes docteurs, agents de développement des nouvelles technologies dans les Instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) en application de la circulaire du 23 juin 1998 a-t-il été faible (79 recrutements sur 400 postes ouverts) car il semble que les jeunes concernés aient intégré directement des entreprises du fait de l'amélioration du marché de l'emploi.

En revanche, le **démarrage très lent des accords passés par l'Education nationale avec les fédérations professionnelles du secteur privé** au niveau national ou au niveau local traduit bien **les réticences des titulaires d'emplois-jeunes à intégrer le monde de l'entreprise.**

Le représentant du groupe ACCOR a souligné le paradoxe de la présence d'emplois-jeunes titulaires d'un BTS hôtelier ou d'un BTS « action commerciale » lors des réunions d'information organisées par le groupe. A l'évidence, ces jeunes auraient eu vocation à trouver des emplois sur un secteur où la demande est forte ; le poste d'emploi-jeune risque fort d'avoir été perçu comme un élément de confort permettant de différer l'entrée dans un monde professionnel où les contraintes et les horaires sont relativement astreignants.

D'une manière générale, le CEREQ met en évidence que les dispositifs d'accords-cadres avec les groupes industriels et de service n'ont pas eu le succès escompté : le taux de sortie des emplois-jeunes dans l'Education nationale est faible : les jeunes eux-mêmes déclarent ne pas vouloir lâcher « la proie pour l'ombre ».

En somme, le contrat de cinq ans apparaîtrait plus sécurisant qu'un CDI assorti d'une période d'essai dont le résultat est perçu comme aléatoire. Beaucoup de jeunes considéreraient qu'ils ne seraient pas adaptés qualitativement aux emplois proposés, ceci bien que les critères de sélection du groupe ACCOR, par exemple, semblent conçus de manière souple.

De fait, le dispositif des emplois-jeunes dans l'Education nationale opère un phénomène de « captation » d'étudiants jeunes aptes à manier une ou plusieurs langues étrangères et souvent doués pour les activités de service.

Il convient de rappeler enfin que la **situation du marché du travail s'est sensiblement modifiée depuis l'instauration du dispositif.** Durant la période 1993-1997, 40 % des jeunes occupaient un emploi en mars de l'année suivant leur sortie de formation initiale, c'est-à-dire dans les neuf mois de celle-ci. Cette proportion est passée à 60 % en mars 2000<sup>1</sup>. On assiste donc bien à une détente sur le marché de l'emploi pour les jeunes qui modifie

---

<sup>1</sup> INSEE première n° 741 octobre 2000.

sensiblement le paysage économique dans lequel s'inscrivait la loi d'octobre 1997.

Simultanément il est observé que le taux d'emploi augmente régulièrement pour les diplômés du supérieur mais que, pour les « sortants sans qualification », le taux de chômage est resté stable de 1997 à 2000, soit environ 57 %. Cela pose le problème à terme de savoir si le dispositif emploi-jeune ne devrait pas être plus « ciblé » vers les jeunes les plus en difficulté.

*b) La dérégulation des recrutements de fonctionnaires*

Concernant les employeurs publics et en particulier l'Etat, la création des emplois-jeunes a certainement pour effet de **modifier les flux de recrutement de nouveaux fonctionnaires par concours au cours des prochaines années.**

La situation des adjoints de sécurité recrutés par le ministère de l'Intérieur est révélatrice à cet égard.

En l'espèce, les adjoints de sécurité devraient intégrer la Police nationale à travers un concours spécifique prévu initialement pour les auxiliaires. Il est envisagé que les adjoints de sécurité puissent accéder, après trois ans d'expérience, à **40 % des postes de gardiens de la paix** ouverts aux concours. En réalité, le dispositif des emplois-jeunes n'a fait que **décaler dans le temps des flux de recrutement annuel dans la fonction publique.**

Le mécanisme permet assurément d'intégrer dans la Police nationale des agents dotés d'une formation appropriée et d'une expérience de terrain utile. Il reste que les candidats aux concours de gardien de la paix, à partir des filières d'enseignement général classique, devraient connaître une réduction relative des postes ouverts aux concours.

Les emplois-jeunes décalent les flux d'embauche publique dans le temps : si ce rôle régulateur de la puissance publique est compréhensible dans une période de diminution de l'offre d'emploi pour les jeunes, on peut se demander s'il est plus opportun de recourir aux emplois publics ou parapublics ou de prévoir des incitations *ad hoc* dans le secteur marchand pour avoir un effet contracyclique sur les flux d'embauche.

La question se pose d'autant plus que **les pressions vont augmenter** en faveur de **la mise en place de concours spécifique d'accès à la fonction publique**, pour les titulaires d'emplois-jeunes.

Devant la difficulté d'un financement direct des activités assumées par les emplois-jeunes des collectivités territoriales, *l'Association des maires de France* (AMF) s'interroge sur la possibilité de créer des concours réservés

aux emplois-jeunes pour entrer dans la fonction publique territoriale à l'image de ce qui se fait dans la Police nationale.

S'agissant de l'Education nationale, *le Syndicat national des enseignements de second degré* (SNES) souhaite la transformation des postes existants d'emplois-jeunes en emplois statutaires soit sur des emplois déjà existants (maître d'internat et surveillant d'externat) soit sur des emplois totalement nouveaux. *Le Syndicat national unitaire des instituteurs, professeurs des écoles et professeurs d'enseignement général des collèges* (SNUIPP) se prononce en faveur de la possibilité élargie pour les aides éducateurs de se présenter aux concours d'enseignants ainsi que pour la validation des années passées en tant qu'aide éducateur pour ceux qui intégreront la fonction publique.

Le dispositif d'emplois-jeunes exerce un « effet d'éviction » qui ne peut être négligé au moment où des pénuries de main-d'œuvre sont constatées, notamment dans les domaines de l'informatique et des services d'hôtellerie et de restauration. Il reste vrai néanmoins que ces phénomènes ne pouvaient être pris en compte au moment où la loi avait été votée.

## **2. L'existence parfois avérée d'une concurrence déloyale vis-à-vis du secteur privé**

Le débat au Sénat sur la loi du 16 octobre 1997 avait fait apparaître une inquiétude quant au risque d'une concurrence déloyale à l'égard du secteur privé en raison notamment de l'imprécision de la liste des nouveaux métiers envisagés par le ministère à l'occasion de la préparation du texte. Le Gouvernement faisait alors valoir que ne seraient agréés que les postes d'emplois-jeunes correspondant à des besoins émergents ou non satisfaits.

Il convient aujourd'hui d'avoir un jugement nuancé. La création des emplois-jeunes ne semble pas avoir eu d'effets massifs de destruction d'emplois selon les représentants des employeurs eux-mêmes.

Néanmoins, le MEDEF souligne que le dispositif a pu « *de façon certes marginale entraîner la suppression d'un certain nombre d'emplois dans le secteur des services marchands* ».

### ***Quelques exemples de concurrence déloyale***

*Une société commerciale assurait un service d'aide aux personnes âgées. Parmi ses clients, se trouvait une maison de retraite. Profitant de la mise en place du programme, la maison de retraite crée une association visant également à aider les personnes âgées et embauche des emplois-jeunes, subventionnés à 80 % par l'Etat, pour cette mission. Elle résilie alors le contrat avec la société commerciale, qui est obligée de licencier deux de ses salariés, à la suite de la perte de ce marché.*

*Un cas analogue a été constaté dans une autre commune qui a conduit au dépôt de bilan de la société commerciale.*

*Une société était spécialisée dans l'entretien de l'environnement, notamment des berges des voies navigables. A la suite de la création d'une association sur le même type d'activité, cette entreprise a dû licencier plusieurs de ses salariés.*

*Une entreprise qui offrait un service d'aide à domicile pour personnes âgées à un tarif de 120 francs de l'heure a dû mettre fin à son activité après qu'une association composée d'emplois-jeunes a proposé le même type de service... à 30 francs de l'heure.*

De fait, la comparaison devient très inégale entre une entreprise de droit privé finançant les emplois qu'elle crée et une association bénéficiant d'emplois subventionnés à 80 % par l'Etat durant cinq ans.

L'autre aspect pervers du dispositif au-delà de la disparition d'emploi est **le frein qu'il fait peser sur la création d'emplois marchands liés à de nouveaux services** pour des raisons inhérentes à sa conception : le principe même des emplois-jeunes est de subventionner des activités nouvelles pour permettre **l'affichage artificiel de coût de production faible** : une autre solution aurait été d'aider le consommateur final -notamment par des incitations fiscales- à acquérir des nouveaux services : cette démarche aurait permis d'offrir les services à leur coût réel et de faciliter la pérennisation en permettant très vite aux consommateurs de percevoir le prix réel du service et d'arbitrer entre la charge supplémentaire et la satisfaction retirée.

Alors qu'une **solvabilisation du consommateur** aurait permis la mise en place de services marchands immédiatement opérationnels, le choix d'une subvention à l'emploi dans le secteur non marchand ne fait que reporter de cinq ans le problème de la solvabilisation des nouveaux services.

La loi du 16 octobre 1997 ajoute une ambiguïté en prévoyant que les besoins auxquels doivent répondre les emplois-jeunes doivent être des besoins émergents ou « non satisfaits ». En matière d'aide à domicile par exemple, certains services peuvent être assumés dans certains départements seulement, pour des raisons purement économiques tenant, par exemple, au coût des transports et à l'éloignement des personnes. Une association peut certes assurer un service nouveau pendant une période déterminée dès lors qu'elle bénéficie d'une subvention couvrant 80 % des dépenses en personnel, mais tout permet de penser que l'initiative privée aurait pu mettre en œuvre des services analogues si les mêmes conditions lui avaient été offertes.

**Ce qui est en cause, ce n'est pas le manque d'initiative du secteur privé** mais la disproportion des coûts entre une association dont les coûts salariaux sont subventionnés au moins à 80 % et une entreprise de droit privé qui va assumer l'intégralité des charges. Il aurait été plus opportun de chercher

à compenser l'effet des handicaps spécifiques qu'affecte une région plutôt que de maintenir artificiellement une activité pendant cinq ans.

Il reste que les associations disposent, grâce aux emplois-jeunes, d'un avantage relatif parce que ceux-ci leur permettent de **prendre position plus tôt** dans la définition de nouveaux services à domicile (assistance de convivialité) ou hors du domicile (livraison de médicaments).

Il est révélateur à cet égard que la *Fédération nationale des aides à domicile en activités regroupées* (FNADAR) considère la possibilité d'une pérennisation des activités innovantes dans le domaine de l'aide à domicile par des entreprises de services à caractère marchand très improbable : « *Si de tels services sont solvables, les associations qui ont aujourd'hui embauché les emplois-jeunes en ce sens veilleront à pérenniser par elles-mêmes les nouvelles activités et emplois correspondants* ».

#### **D. L'AMBIGUÏTÉ DES MISSIONS EFFECTIVEMENT EXERCÉES**

Selon la loi du 16 octobre 1997, seules peuvent donner lieu à la conclusion des contrats emplois-jeunes « *les activités créatrices d'emplois répondant à des besoins émergents ou non satisfaits et présentant un caractère d'utilité sociale, notamment dans les domaines des activités sportives, culturelles, éducatives, d'environnement et de proximité* ».

Pour pouvoir bénéficier de l'aide, l'employeur doit passer avec l'Etat, avant la signature du contrat, une convention pluriannuelle précisant notamment les activités créées. Le préfet décide alors de signer -ou non- la convention, après avoir vérifié la compatibilité entre le projet soumis et les activités prévues par la loi.

##### **1. Des activités parfois en contradiction avec la loi**

Or, il semble que les activités exercées par les emplois-jeunes ne correspondent pas toujours, loin s'en faut, aux exigences posées par la loi.

On distingue en effet deux types de dérives.

###### *a) Les « coquilles vides »*

Il semble d'abord que certains emplois-jeunes n'exercent en définitive aucune réelle activité. Leur emploi se résume alors à une simple « coquille-vide ».

C'est notamment le cas dans certaines entreprises publiques ou certaines collectivités locales où le recrutement de nombreux emplois-jeunes reposait avant tout sur le souci de « faire du chiffre » sans avoir pourtant de réel besoin à satisfaire.

*b) Les « emplois de substitution »*

A l'inverse, d'autres emplois-jeunes exercent une réelle activité professionnelle, sans pour autant que celle-ci corresponde effectivement à des « besoins émergents ou non satisfaits ».

Deux études mettent en lumière de telles pratiques.

Une enquête du CREDOC<sup>1</sup> montre qu'à la question « *avant l'arrivée de l'emploi-jeune, une autre personne exerçait-elle des tâches proches de celles occupées par les jeunes ?* », 39 % des employeurs de l'Education nationale, 90 % des employeurs de la Police nationale, 29 % des collectivités territoriales, 46 % des établissements publics et 56 % des associations répondent par l'affirmative.

Un sondage de la SOFRES<sup>2</sup> montre, lui, qu'à la question « *une autre personne assurait-elle vos activités avant votre arrivée ?* », 21 % des emplois-jeunes de l'Education nationale, 46 % de ceux de la Police nationale, 37 % de ceux des collectivités locales, 34 % de ceux des établissements publics et 42 % de ceux des associations répondent par l'affirmative.

Ces « emplois de substitution » peuvent prendre une triple forme.

D'abord, il peut simplement s'agir d'emplois existants mais « relookés » sous une appellation nouvelle : agent de médiation, animateur en nouvelles technologies, agent du cadre de vie. En définitive, il s'agit alors ni plus ni moins de surveillants ou de contrôleurs, d'informaticiens et de cantonniers.

Ensuite, l'activité affichée est souvent factice, l'emploi-jeune exerçant d'autres fonctions que celles prévues par la convention et qui sont généralement déjà existantes. L'effet d'aubaine joue ici à plein, l'employeur embauchant au SMIC avec l'aide de l'Etat un salarié pour un emploi souvent très qualifié.

Enfin, l'emploi-jeune peut constituer une « solution de dépannage » une alternative à la création d'emplois statutaires.

A titre d'exemple, on rappellera que l'Etat a approuvé, par lettre du 11 février 2000, la décision de la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) d'embaucher 500 emplois-jeunes pour assurer le traitement des

---

<sup>1</sup> Enquête du CREDOC menée en 1998 par entretien en face à face avec 412 employeurs.

<sup>2</sup> Sondage de la SOFRES mené en 1998 par entretien téléphonique avec 2.000 emplois-jeunes.



dossiers des assurés sociaux afin de compenser les effets de la mise en place de la CMU.

Votre commission ne peut que regretter ces dérives, liées à l'incontestable effet d'aubaine que représentent les emplois-jeunes. Et elle déplore plus encore que l'Etat cautionne, voire accompagne, ces pratiques.

## 2. Un contrôle insuffisant

L'insuffisance du contrôle se vérifie tant *a priori* (au moment de la signature de la convention) qu'*a posteriori* (en l'absence de réelle vérification des activités exercées).

### a) *Le laxisme du contrôle préalable*

Il semble que la vigilance des services de l'Etat n'ait pas été maximale lors du conventionnement des nouvelles activités.

Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité reconnaît lui-même que « *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 sur les projets finalement retenus* ». <sup>1</sup>

De fait, au 30 avril 2000, 87 % des conventions ont été signées par l'Etat sans modification. Seules 7 % d'entre elles ont été refusées.

Ce taux de refus apparaît d'autant plus faible que l'instruction de la demande de conventionnement doit prendre en compte non seulement la nature des activités créées, mais aussi les perspectives de pérennisation. Il semble que là encore la volonté de « faire du chiffre » ait prévalu sur le souci de garantir la viabilité des emplois créés au risque de condamner les jeunes à une expérience sans lendemain.

En outre, les demandes de révision (7 % des conventions présentées) des conventions ne semblent pas avoir eu pour conséquence de modifier profondément les postes créés. Elles se sont le plus souvent limitées à de simples demandes de rectification de l'appellation des postes, pour leur donner une apparence de nouveauté dans un souci d'affichage. Ainsi, il a pu être demandé de retenir l'appellation « *médiateur d'activités physiques* » plutôt que celle « *d'animateur sportif* », sans pour autant modifier en quoi que ce soit la nature de l'activité.

---

<sup>1</sup> *Premières informations et première synthèse n° 99-02 « La mise en place du programme Nouveaux-services - Emplois-jeunes », DARES-MES.*

*b) L'absence de contrôle a posteriori*

Et la faiblesse du contrôle *a priori* n'est pas compensée par la mise en place d'un réel contrôle *a posteriori*, chargé de limiter et de sanctionner les dérives.

Les conventions prévoient pourtant qu'un bilan annuel de la mise en oeuvre du projet est transmis chaque année par l'employeur au préfet. Il semble que cette obligation ne soit qu'imparfaitement respectée et qu'elle ne se traduise pas par un contrôle effectif.

Ainsi, seules 700 conventions correspondant à 2.800 emplois créés ont été résiliées. Cela représente moins de 1 % du total des conventions. Et encore les principales causes de résiliation ne tiennent pas au non-respect ou au détournement de la convention par l'employeur. Elles s'expliquent principalement soit par la cessation de l'activité de l'employeur, soit par le transfert de l'emploi-jeune vers un autre employeur. **Les résiliations sont donc déconnectées de l'exercice du contrôle.**

Les directions départementales du travail reconnaissent d'ailleurs que le suivi de l'application des conventions apparaît insuffisant.

De fait, il n'existe pas -ou très peu- d'agents chargés d'assurer le suivi des conventions.

***E. UNE INCERTITUDE GRANDISSANTE SUR L'AVENIR DU DISPOSITIF***

Cette incertitude est d'autant plus grande que le Gouvernement s'est bien gardé d'y répondre précisément depuis l'origine, si ce n'est en évoquant un « *engagement moral de ne pas laisser les jeunes sur le chemin* ».

Deux questions très concrètes se posent et attendent une réponse dans les meilleurs délais.

Que deviendront les jeunes à l'issue de leur contrat ?

Comment les postes créés seront-ils pérennisés ?

C'est à l'aune des réponses à ces questions qu'il appartiendra de définir l'avenir du dispositif.

## 1. L'inquiétude des jeunes

Plus de trois ans après le lancement du programme « *Nouveaux services - Emplois-jeunes* » et à moins de deux ans de l'échéance pour les premiers jeunes entrés dans le dispositif, les questions des jeunes sur leur avenir professionnel restent sans réponse.

**Après avoir entretenu un réel espoir chez les jeunes, le Gouvernement, par son silence, alimente désormais leur inquiétude, voire pour certains leur exaspération.**

Pour l'instant, les jeunes restent en effet dans l'incertitude quant à leur avenir professionnel.

Si une intégration dans la fonction publique par le biais de concours réservés semble se dessiner pour les adjoints de sécurité de la Police nationale, la question demeure entière dans l'Education nationale, dans les collectivités locales et dans les associations.

L'inquiétude des jeunes est encore aggravée par une certaine cacophonie gouvernementale se confirmant au gré des remaniements ministériels. Tel est en particulier le cas dans l'Education nationale. Alors que le précédent ministre affirmait que les aides éducateurs n'avaient pas vocation à rester dans la fonction publique et cherchait à inciter des entreprises à les recruter, le nouveau ministre prévoit désormais d'en faire des policiers...<sup>1</sup>

## 2. Les ambiguïtés de la pérennisation

L'inquiétude des jeunes pour leur avenir est encore renforcée par les ambiguïtés de la démarche de pérennisation.

**Or, il est clair que la démarche de pérennisation reste aujourd'hui l'un des points faibles du dispositif.**

Le Gouvernement se veut pourtant rassurant, en multipliant les déclarations optimistes.

Ainsi, lors de son audition par le groupe de travail, le représentant du ministre de l'Emploi et de la Solidarité affirmait que plus de 50 % des services créés seraient pérennisés.

---

<sup>1</sup> La convention signée le 27 juillet dernier entre le ministre de l'Education nationale et le ministre de l'Intérieur prévoit en effet d'organiser une préparation spécifique de 3.000 aides éducateurs en trois ans pour passer les concours externes de la Police nationale.

Le 4 octobre dernier, la presse reprenait les propos du ministre qui déclarait que « 30 % des emplois, comme ceux orientés vers le tri sélectif des ordures ménagères, pourraient se financer eux-mêmes une fois l'aide de l'Etat retirée »<sup>1</sup>.

Le lendemain, elle affirmait que « 55 % des emplois-jeunes relevant des associations ont d'ores et déjà été solvabilisés »<sup>2</sup>.

Les variations dans les chiffres annoncés incitent cependant d'autant plus à la prudence que le Gouvernement ne précise pas comment ces emplois seront pérennisés.

**En réalité, la pérennisation des emplois passe par une double condition : leur professionnalisation et leur solvabilisation.**

En effet, pour assurer la pérennité de l'emploi, il faut que celui-ci soit en mesure de répondre efficacement à un besoin précis -c'est la professionnalisation des activités-, mais il faut également qu'il soit financé à l'expiration de l'aide publique -c'est la solvabilisation.

**Ces deux conditions ne sont aujourd'hui pas réunies.**

**La professionnalisation ne s'est mise en place que tardivement** au travers des plates-formes régionales de professionnalisation qui ont justement pour mission d'organiser le processus de professionnalisation au travers d'un plan d'action dans chaque région, en coordination avec la cellule nationale de professionnalisation.

Or le bilan de ces plates-formes est à l'heure actuelle très mitigé. Mises en place tardivement, ces plates-formes n'ont été réellement opérationnelles que courant 1999. Leur action s'est en outre, à l'origine, concentrée sur la constitution de référentiels de nouveaux métiers susceptibles d'être pérennisés, référentiels dont l'utilité profonde a largement échappé à votre commission, ceux-ci ressemblant curieusement aux référentiels de métiers proposés dès 1997.

Plus récemment, les plates-formes se sont réorientées vers les missions plus opérationnelles, après avoir pris conscience qu'il n'existait pas d'offre de formation réellement adaptée aux besoins de professionnalisation des jeunes dans leurs nouvelles activités. Elles cherchent désormais à mettre en place des formations nouvelles enfin destinées à former les jeunes à leur nouveau métier. Mieux vaut tard que jamais...

---

<sup>1</sup> *Le Figaro*, 4 octobre 2000.

<sup>2</sup> *Le Monde*, 7 octobre 2000.

Mais, si le volet professionnalisation est insuffisant, **le volet solvabilisation est lui inexistant.**

Les employeurs ne sont pas incités à préparer la solvabilisation des nouvelles activités et beaucoup semblent s'en tenir à une **simple anticipation de la prolongation des aides publiques.**

### III. PRÉPARER LA SORTIE DU DISPOSITIF

Au total, le succès ou l'échec de cette politique se mesurera à la façon dont se déroulera la sortie du dispositif.

#### A. *DES VOIES ÉTROITES*

Les emplois-jeunes, par l'espoir qu'ils ont fait naître et par le très grand nombre de jeunes concernés, constituent un enjeu central de la politique de l'emploi.

La proximité des échéances -les jeunes commenceront à quitter massivement le dispositif à partir de 2002- invite à préparer dès à présent la sortie du dispositif afin qu'elle se déroule dans les meilleures conditions.

Trois exigences apparaissent à cet égard prioritaires :

- assurer l'avenir professionnel des jeunes entrés dans le dispositif au-delà de la fin de leur contrat ;
- soutenir les activités émergentes ayant fait la preuve de leur utilité sociale ;
- maîtriser la charge budgétaire.

Pour autant, il est à craindre que ces trois exigences soient en partie contradictoires. En cela, les voies de sortie apparaissent bien étroites.

#### 1. **Le poids de la contrainte budgétaire**

- a) *Un coût élevé, durable et en définitive incertain pour les finances publiques*

L'évaluation du coût pour les finances publiques du programme « *Nouveaux services - Emplois-jeunes* » reste délicate.

**D'une part, les données budgétaires sont lacunaires et ne permettent pas d'apprécier dans sa globalité le coût budgétaire du programme.**

### **L'opacité des documents budgétaires**

L'opacité de la présentation budgétaire est telle qu'elle rend pratiquement impossible toute évaluation du coût du programme pour les finances de l'Etat.

Cette opacité tient principalement à deux facteurs :

- l'absence de tout chapitre globalisé relatif aux emplois-jeunes ;
- le manque de lisibilité des transferts de crédits entre ministères.

#### **• Des imputations budgétaires particulièrement opaques**

Les crédits budgétaires en faveur du programme « *Nouveaux services - Emplois-jeunes* » peuvent être regroupés en trois catégories :

- les crédits relatifs à l'aide au poste. Ils sont inscrits à l'article 10 du chapitre 44-01 (programme « *Nouveaux services-Emplois-jeunes* ») du budget de l'Emploi et de la Solidarité, mais aussi à l'article 80 du chapitre 44-03<sup>1</sup> (*FEDOM*) du budget de l'Outre-mer pour les seuls emplois-jeunes des départements d'Outre-mer. Ils représentent les 80 % du SMIC liés à l'aide au poste ;

- les crédits relatifs aux rémunérations *stricto sensu* -les 20 % du SMIC- qui restent à la charge des ministères employeurs pour les aides éducateurs, les adjoints de sécurité et les agents de justice (respectivement inscrits aux budgets de l'Education nationale, de l'Intérieur et de la Justice) ;

- les crédits « annexes » qui regroupent les aides au projet, les aides à la formation et à la professionnalisation des jeunes, les aides à la pérennisation des activités et le coût de gestion du programme et qui sont répartis entre les différents ministères.

**Or, ces crédits ne peuvent être clairement identifiés au sein des chapitres et articles budgétaires des différents documents budgétaires.** Si cela peut à la limite se comprendre pour les crédits « annexes », c'est en revanche beaucoup moins acceptable pour les crédits relatifs aux rémunérations. Ainsi, pour le ministère de l'Education nationale, ces crédits sont répartis dans trois chapitres différents : le chapitre 36-11 « *Enseignement supérieur et recherche. Subventions de fonctionnement* », le chapitre 36-71 « *Etablissements scolaires et de formation. Dépenses pédagogiques et subvention de fonctionnement* » et le chapitre « *Etablissements d'enseignement privés. Contribution de l'Etat au fonctionnement et subventions* ». Et, au sein de ces chapitres aux vocations budgétaires pour le moins diverses, aucun article n'isole les rémunérations des emplois-jeunes.

**Votre rapporteur ne peut alors que souhaiter une clarification de ces documents budgétaires afin de pouvoir isoler les crédits relatifs aux emplois-jeunes dans un chapitre unique par ministère.**

#### **• Des transferts de crédits peu lisibles**

A cette obscurité des documents budgétaires, s'ajoute une absence de lisibilité des mouvements de crédits entre ministères.

---

<sup>1</sup> Ce chapitre budgétaire est en outre « fongible », ce qui signifie que les crédits votés pour les emplois-jeunes à l'article 80 peuvent être affectés à d'autres mesures pour l'emploi au sein de ce chapitre (financement des contrats emploi-solidarité par exemple) et à l'inverse que les crédits des autres articles de ce chapitre peuvent être affectés au financement des emplois-jeunes.

Les crédits budgétaires relatifs aux emplois-jeunes sont en effet répartis entre cinq ministères, sous huit chapitres différents. Mais surtout leur traitement donne lieu à toute une série de transferts depuis le chapitre 44-01 du budget de l'Emploi et de la Solidarité vers les chapitres 36-71 (*enseignement public*), 43-02 (*enseignement privé sous contrat*) et 36-11 (*enseignement supérieur*) du budget de l'Education nationale, le chapitre 31-96 (*emplois de proximité*) du budget de l'Intérieur et les chapitres 31-96 (*autres rémunérations principales*) et 37-98<sup>1</sup> (*services pénitentiaires, moyens de fonctionnement et de formation*) du budget de la Justice. Ces transferts, qui sont de plus réalisés en plusieurs fois, correspondent au versement des 80 % du SMIC liés à l'aide au poste qui sont destinés à assurer la rémunération des emplois-jeunes. Les 20 % restant à la charge des ministères employeurs sont eux inscrits sur les chapitres concernés en loi de finances initiale.

**Votre rapporteur souligne l'opacité de ces transferts de crédits.** Les informations budgétaires transmises à votre rapporteur par les différents ministères ne permettent pas en effet d'établir le montant global des crédits effectivement consommés au titre des rémunérations des emplois-jeunes. Votre rapporteur observe en effet que le taux de consommation des crédits transférés ne figure pas sur les documents qui lui ont été remis.

Dès lors, deux hypothèses sont envisageables. Ou bien les différents ministères sont incapables d'évaluer le montant des crédits effectivement consommés. Ou bien toutes les informations nécessaires ne lui ont pas été communiquées. On ne sait laquelle de ces deux hypothèses serait préférable.

**D'autre part, l'impact sur les finances publiques va au-delà de la seule charge budgétaire pour le budget de l'Etat.** D'autres collectivités publiques -et en premier lieu les collectivités locales- se sont également engagées dans le programme. Mais sur ces divers cofinancements, ne peut être recensé que le cofinancement lié à l'aide au poste, en complément de celle-ci et permettant donc d'alléger la charge de la rémunération pesant sur l'employeur, par l'intermédiaire du CNASEA. Ne sont pas recensées non plus les rémunérations versées par les collectivités locales.

**Enfin, il n'existe pas d'échéancier budgétaire prévisionnel du programme.** L'aide au poste étant limitée à cinq ans et les flux d'entrée s'échelonnant à partir de 1997, la charge budgétaire va aller croissante jusqu'en 2002 et durera en tout état de cause jusqu'en 2005. Pour autant, il n'est pas exclu qu'elle se prolonge au-delà, la loi du 16 octobre 1997 ne prévoyant aucun délai pour recruter des emplois-jeunes. Ainsi, il serait possible de créer en 2010 un emploi-jeune et de bénéficier en conséquence d'une aide budgétaire allant jusqu'en 2015...

Aussi votre rapporteur s'en tiendra à une présentation des crédits inscrits en lois de finances initiales et rectificatives, qui permet d'apprécier

---

<sup>1</sup> Dans le projet de loi de finances 2001, les crédits des agents de justice de l'administration pénitentiaire ne sont plus inscrits au chapitre 37-98, mais au chapitre 31-96...



*grosso modo*, par ministère, la charge budgétaire liée à la rémunération des emplois-jeunes<sup>1</sup>.

**Coût budgétaire des rémunérations des emplois-jeunes depuis 1997  
(inscrit en LFI-LFR)**

*(en millions de francs)*

	1997	1998	1999	2000	2001
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité	2.000	8.050	13.795	21.250	21.938
Ministère de l'Education nationale	-	730 <sup>(1)</sup>	1.148	1.196	1.265
Ministère de l'Intérieur	-	117	276	393	426
Ministère de la Justice	-	-	-	45	45
Secrétariat d'Etat à l'Outre-mer	-	300	445	615	829
<b>TOTAL</b>	<b>2.000</b>	<b>9.197</b>	<b>15.664</b>	<b>23.499</b>	<b>24.503</b>

*(1) Ces crédits correspondent en fait à une modification de la répartition des crédits au sein du ministère.*

**La charge budgétaire apparente des emplois-jeunes s'élève donc à environ 23,5 milliards de francs en 2000.**

**A terme, si l'objectif de 350.000 emplois-jeunes est atteint, le coût annuel pour le budget de l'Etat s'élèvera à 37 milliards de francs<sup>2</sup> (valeur 2000) sans prendre en compte la progression à venir du SMIC.**

A cette charge budgétaire, s'ajoutent les cofinancements émanant des collectivités publiques. Selon les données fournies par le CNASEA, ces cofinancements s'élevaient à 343 millions de francs pour les seuls financements complémentaires à l'aide au poste.

**Cofinancements versés par le CNASEA en 1999**

*(en millions de francs)*

Régimes	Départements	Communes et autres collectivités locales	Autres intervenants publics	Total
214	109	14	6	343

Plus largement, pour les seules rémunérations des emplois-jeunes, et sur la base de 247.300 emplois créés au 30 juin 2000<sup>3</sup>, les charges totales liées à la rémunération des emplois-jeunes atteindront au minimum 30 milliards de

<sup>1</sup> Il importe toutefois de préciser que ces chiffres ne correspondent pas aux dépenses réelles, car ils n'intègrent pas les reports budgétaires d'un exercice sur l'autre et ne prennent pas en compte le taux de consommation effectif des crédits.

<sup>2</sup> Ce chiffre recense 97.000 emplois (75.000 dans l'Education nationale, 20.000 dans la Police nationale et 2.000 dans la Justice) payés au SMIC sur fonds budgétaires et 253.000 emplois pour lesquels l'Etat versera 80 % du SMIC.

<sup>3</sup> Pour un salaire annuel de 122.500 francs.

francs en année pleine. Compte tenu de l'échelle des rémunérations, il est probable que l'on se rapproche plus des 32 milliards. Et si l'on ajoute les dépenses annexes, le coût global du programme approche probablement les 40 milliards de francs.

*b) L'écueil de la création de nouveaux emplois publics*

Le coût du programme pour les finances publiques est d'ores et déjà considérable. Mais il a pour vocation de n'être que transitoire, même si subsiste un doute sur la période d'application de la loi.

Il ne faudrait donc pas que, sous prétexte de pérenniser les emplois on en vienne à pérenniser avant tout les coûts, en procédant à une intégration massive des emplois-jeunes dans la fonction publique. Si l'hypothèse d'une intégration au cas par cas des emplois-jeunes peut être étudiée, il est irresponsable de laisser croire que les activités ainsi créées ont vocation à être exercées dans le cadre d'emplois publics ou assimilés.

Or, la migration des nouvelles activités vers le secteur marchand tarde à se réaliser.

Il importe alors de privilégier deux voies, faute de quoi l'écueil de la création massive de nouveaux emplois publics ne pourra qu'être difficilement évité :

- la solvabilisation des nouvelles activités ;
- le retour des jeunes vers le secteur marchand.

**2. Un nécessaire soutien aux activités créées**

Les emplois-jeunes ont permis de faciliter le développement de nouvelles activités. Mais ces activités restent fragiles. Pourtant rien n'est actuellement prévu pour assurer leur pérennité.

*a) Un pari risqué*

Les emplois-jeunes reposaient initialement sur un pari risqué. Les activités créées doivent se rendre si indispensables qu'au bout de cinq ans leur disparition doit devenir inenvisageable et que leur pérennisation sera garantie, en permettant d'augmenter le volume de l'emploi total.

Or, rien ne permet d'affirmer que les besoins suscités rencontreront au final une demande solvabilisée.

Dès lors, la pression va peser sur l'ensemble des collectivités publiques (collectivités locales, caisses d'allocations familiales, associations subventionnées) pour assurer la continuité de ces activités. En s'inscrivant dès l'origine dans une stratégie d'offre publique gratuite, le dispositif fragilisait ses chances de pérennisation en n'associant pas -ou très peu- les usagers à son financement. **Il paraît peu probable que ceux-ci décident du jour au lendemain de financer un service dont ils auront pu bénéficier pendant cinq ans sous une apparente gratuité.**

*b) Les limites d'une solvabilisation spontanée*

L'avenir des activités passe alors par une solvabilisation de la demande.

Il reste que, sur ce point, le Gouvernement demeure encore bien imprécis.

Il affirme, sur le fondement d'enquêtes réalisées dans les préfectures - mais non rendues publiques- auprès des employeurs, que plus de 50 % des nouveaux services seraient pérennisés et rappelle que, selon un sondage, 56 % des Français se déclarent prêts à financer directement, le cas échéant, le service qui leur est fourni par un emploi-jeune.

*« Pour les nouveaux services qui pourront être solvabilisés dans le secteur marchand, l'expérience des actuels emplois-jeunes sera appréciée par les entreprises qui se porteront sur ces secteurs ; pour les services non marchands perçus comme porteurs d'une valeur ajoutée par les usagers, les employeurs sont prêts à intégrer dans leurs tarifs les surcoûts éventuels dus à la pérennisation des emplois-jeunes. »<sup>1</sup>*

Votre commission considère qu'une telle solvabilisation -volontaire ou forcée- des usagers est loin d'être évidente.

S'agissant des services pouvant être solvabilisés dans le secteur marchand -et en premier lieu les aides à la personne- le dispositif tend en définitive à freiner leur développement spontané, l'essor des services marchands étant entravé par l'avantage concurrentiel certain, lié à l'importance de l'aide publique, des nouveaux services délibérément implantés dans le secteur non marchand. En outre, il n'existe aujourd'hui aucune mesure concrète permettant de favoriser la migration de ces activités du secteur non marchand vers le secteur marchand.

---

<sup>1</sup> *Compte rendu de l'audition du représentant du ministre de l'Emploi et de la Solidarité par le groupe de travail.*

S'agissant des services destinés à rester dans la sphère non marchande de l'économie, le Gouvernement laisse entendre qu'ils devraient être à l'avenir financés par une hausse du prix demandé à l'utilisateur. Il est alors à craindre que l'utilité sociale de ces nouveaux services ne soit jamais réellement vérifiée, le gage de l'utilité restant en définitive le critère de la solvabilisation.

Dans ces conditions, l'architecture initiale du dispositif rend difficile la réalisation de son objectif : le développement durable, prioritairement dans le secteur marchand, de nouveaux services à l'utilité sociale vérifiée.

### 3. La difficile gestion des flux d'entrée sur le marché du travail

Le programme « *Nouveaux services - Emplois-jeunes* » visait à favoriser l'entrée sur le marché du travail des jeunes par la création de nouveaux emplois. Toutefois, le dispositif n'étant finalement que transitoire, il risque d'induire un important « effet report » à partir de 2002. Le marché du travail devra alors absorber non seulement les nouveaux jeunes y entrant à cette date, à la fin de leurs études, mais aussi les jeunes sortant du dispositif des emplois-jeunes.

*a) Il importe de proposer une réelle solution d'insertion professionnelle à chaque emploi-jeune*

Depuis décembre 1997, ce sont entre 15.000 et 31.000 jeunes qui sont rentrés chaque trimestre dans le dispositif.

#### Flux trimestriels des embauches

	4/97	1/98	2/98	3/98	4/98	1/99	2/99	3/99	4/99	1/00	2/00	3/00
Collectivités locales, établissements publics, association	137	13.900	15.090	17.510	20.000	17.600	13.550	13.070	16.300	13.600	11.900	17.500
Education nationale	21.500	11.200	2.300	1.000	9.000	10.000	13.000	0	6.000	2.000	4.000	9.000
Police nationale	1.082	2.400	2.875	880	1.995	1.750	2.400	2.000	1.500	1.600	1.600	1.500
<b>Total</b>	<b>22.719</b>	<b>27.500</b>	<b>20.265</b>	<b>19.390</b>	<b>30.995</b>	<b>29.350</b>	<b>28.950</b>	<b>15.070</b>	<b>23.800</b>	<b>17.200</b>	<b>17.500</b>	<b>28.000</b>

Aussi, à partir de décembre 2002, ce sera un nombre équivalent de jeunes qui pourrait sortir chaque trimestre du dispositif et viendrait s'ajouter aux jeunes entrant sur le marché du travail.

On objectera sans doute que ce nombre est surestimé du fait que certains emplois-jeunes ont un contrat à durée indéterminée et qu'environ 16 % des contrats sont rompus avant expiration<sup>1</sup>.

Ces objections pourtant ne peuvent suffire à remettre en cause l'analyse.

D'une part, les contrats à durée indéterminée ne concernent que les jeunes embauchés par les associations et représentent une part mineure du dispositif (environ 10 % des jeunes recrutés). En outre, la nature du contrat n'influence pas la pérennité de l'emploi. Ce n'est pas parce que le contrat est à durée indéterminée qu'il garantit contre sa rupture à la fin de l'aide publique.

D'autre part, les ruptures anticipées de contrats sont effectivement nombreuses. Au 31 mars 2000, environ 40.600 contrats d'emplois-jeunes avaient été rompus avant expiration pour 232.400 embauches réalisées : 14.000 dans l'Education nationale, 4.000 dans la Police nationale, 22.600 dans les autres secteurs. On observe en outre que plus le jeune est ancien dans le dispositif, plus le taux de sortie anticipée augmente. Mais, si ces sorties anticipées permettent de « lisser » l'échéancier du dispositif et de le raccourcir, elles ne devraient concerner à terme qu'un quart des effectifs sauf à considérer l'échec du dispositif.

#### Tableau des taux de sortie selon la date d'embauche

*Données au 31 mars 2000*

*Hors Education nationale et Police nationale*

Date d'embauche	Taux de sortie dans les collectivités territoriales	Taux de sortie dans les établissements publics	Taux de sortie dans les associations et fondations	Taux de sortie des autres	Taux de sortie total
Du 01/10/97 au 30/06/98	21,0	21,1	28,1	23,6	23,8
Du 01/07/98 au 31/12/98	18,0	17,7	26,7	21,9	22,0
Du 01/01/99 au 30/06/99	11,9	11,5	19,8	15,7	15,5
Du 01/07/99 au 31/12/99	6,3	7,1	9,2	7,6	8,0
Du 01/01/00 au 31/03/00	1,2	1,9	2,5	1,8	2,0
<b>TOTAL</b>	<b>14,0</b>	<b>13,8</b>	<b>18,7</b>	<b>16,1</b>	<b>16,2</b>

*Données France entière - Source : DARES*

Au total, ce seront environ 20.000 solutions d'insertion professionnelle par trimestre qu'il faudrait proposer à partir de janvier 2003 pour assurer une sortie dans de bonnes conditions du dispositif.

<sup>1</sup> *Hors Education nationale et Police nationale.*

Il est en outre probable que les jeunes qui sortiront du dispositif à la date prévue seront ceux qui nécessiteront un plus grand effort d'accompagnement pour leur insertion professionnelle.

Ce seront en effet ceux qui :

- sont les moins qualifiés et n'ont donc pas pu revenir sur le marché du travail de manière anticipée ;

- sont arrivés tardivement dans leur poste d'emploi-jeune (après le départ d'un emploi-jeune occupant le même poste) et n'ont pas eu un temps suffisant pour se professionnaliser.

b) ... sans pour autant défavoriser les futurs entrants sur le marché du travail

Mais, si un effort particulier pour favoriser l'insertion des emplois-jeunes à la sortie du dispositif semble nécessaire, celui-ci ne doit pas se faire au détriment des futurs entrants sur le marché du travail.

Certes, les flux d'entrées sur le marché du travail devraient diminuer progressivement dans les prochaines années. Il n'en reste pas moins que les difficultés liées à la première insertion sur le marché du travail devraient persister.

Une récente étude de l'INSEE<sup>1</sup> rappelle en effet que les « *inégalités entre diplômés et non diplômés se sont accentuées* ». Le taux de chômage des jeunes sortant sans qualification du système scolaire atteint 57 % en mars 2000.

Or, on assiste déjà à une certaine éviction des jeunes les moins diplômés, comme en atteste l'étude de l'INSEE : « *La montée en charge des contrats d'emplois-jeunes a également contribué à cette élévation des inégalités entre jeunes diplômés et sans diplôme. Contrairement à la plupart des dispositifs d'emplois aidés qui les ont précédés, les emplois-jeunes sont occupés très majoritairement (pour plus de 80 %) par des diplômés, bacheliers ou diplômés de l'université* ».

Dans ce contexte, il ne faudrait pas que les aides au premier emploi se recentrent sur les emplois-jeunes en oubliant les contraintes particulières de ceux qui n'ont pas pu bénéficier du programme « *Nouveaux services - Emplois-jeunes* ».

---

<sup>1</sup> « *Insertion des jeunes : sensible amélioration, surtout chez les diplômés* » ; INSEE Première, octobre 2000.

## **B. DES PISTES DE RÉFLEXION**

Face à l'étroitesse des voies praticables, votre commission considère qu'il est nécessaire de préparer dès maintenant la sortie du dispositif.

C'est pourquoi elle a tenu à présenter des pistes de réflexion en ce sens.

### **1. Réaliser d'urgence une évaluation approfondie au plus près du terrain**

Votre rapporteur souligne la nécessité, près de trois ans après la mise en place du dispositif, d'une évaluation sur le terrain des emplois-jeunes tant en ce qui concerne le potentiel de développement des postes créés que les aptitudes des jeunes concernés.

A cet égard, il souhaite s'inspirer de la démarche qui avait été celle de votre commission en 1997, sous l'impulsion de M. Louis Souvet, rapporteur. Le Sénat avait proposé alors que les *comités départementaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi (CODEF)* puissent procéder à des évaluations annuelles et recommander éventuellement le transfert de l'activité d'un emploi-jeune au secteur marchand.

Les CODEF<sup>1</sup> déclinent, dans chaque département, les attributions des *comités régionaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi (COREF)* : ils sont chargés de contribuer à la mise en œuvre de la politique de formation professionnelle dans le département et sont informés notamment des résultats obtenus par les actions engagées au titre de cette politique.

Le CODEF est composé de fonctionnaires de l'Etat dans le département, de représentants des salariés et de représentants des employeurs. Il inclut également des représentants du conseil général et des maires ainsi que les parlementaires. Il comprend enfin des représentants des diverses chambres consulaires ainsi que des personnalités qualifiées du monde économique.

Le CODEF est donc une institution consultative qui associe largement l'ensemble des acteurs publics et privés intéressés directement par les emplois-jeunes.

Il est familiarisé avec le dispositif de formation professionnelle et dispose en outre d'une spécialisation dans le domaine de l'emploi puisque

---

<sup>1</sup> Articles L. 910-1 et D. 910-8 du code du travail.

chaque CODEF doit constituer une « commission emploi », composée de cinq représentants de l'administration, cinq représentants des salariés et cinq représentants des employeurs qui est chargée d'examiner et de donner un avis sur toutes les questions relatives à l'emploi<sup>1</sup>.

Le CODEF apparaît donc comme un organisme adéquat pour coordonner une évaluation exhaustive des emplois-jeunes dans chaque département.

Cette évaluation apparaît d'autant plus nécessaire qu'il n'existe pas aujourd'hui d'informations fiables sur les possibilités de pérennisation des emplois-jeunes : les taux annoncés par le Gouvernement reposent :

- soit sur des estimations qu'il a été demandé aux préfets des départements de recueillir auprès des employeurs d'emplois-jeunes, il s'agit donc plus d'un état des « intentions » de procéder à une pérennisation que des réalités du marché ;

- soit du rapprochement entre le nombre d'emplois-jeunes embauchés et les propositions d'emplois opérées au titre des accords nationaux.

Les CODEF devraient donc être chargés de conduire d'ici au premier semestre 2001 une évaluation locale des emplois-jeunes sur deux thèmes en particulier :

- le **bilan de compétences** des titulaires d'emploi-jeune : il s'agit de faire ressortir à la fois le niveau de compétence générale mais aussi la nature des acquis professionnels à valider : ce bilan de compétence devrait être réalisé dans la perspective d'une insertion professionnelle du jeune ;

- les perspectives réalistes de solvabilisation des postes d'emplois-jeunes (hors ministère) : il est essentiel à cet égard de disposer du regard des entrepreneurs au moment de cette évaluation qui devra permettre de savoir quels postes pourraient être pérennisés à l'expiration de la convention pluriannuelle d'emploi-jeune sans cofinancements supplémentaires demandés aux collectivités publiques autres que l'Etat.

## **2. Instaurer des « passerelles » pour un retour des emplois-jeunes vers les entreprises**

Face à l'incertitude d'une solvabilisation durable des emplois créés, il importe d'ores et déjà de réfléchir à la mise en place de « passerelles »

---

<sup>1</sup> Article. D. 910-12 du code du travail.



permettant aux emplois-jeunes de s'insérer durablement dans le secteur marchand en valorisant leur expérience acquise.

Il serait en effet **irresponsable d'attendre la fin des aides publiques pour se préoccuper de l'avenir professionnel des jeunes**, et notamment de ceux pour lesquels les perspectives de pérennisation du poste sont les plus faibles.

Plusieurs pistes doivent ici être explorées dans les meilleurs délais.

*a) Revoir le fonctionnement des plates-formes régionales de professionnalisation afin de mieux associer les entreprises*

Aujourd'hui, les plates-formes fonctionnent en circuit fermé et ne s'ouvrent pas au secteur marchand. Elles reposent en effet sur une logique en définitive pernicieuse qui suppose que tous les emplois créés seront pérennisés. Si cela est évidemment souhaitable, cela semble largement irréaliste et participe de la politique de l'autruche.

**Une meilleure association avec les entreprises aurait pourtant un double avantage.** D'une part, elle permettrait de mieux faire connaître les compétences actuellement recherchées par les entreprises et en conséquence de définir des modes de professionnalisation pertinents, permettant le recrutement des jeunes en l'absence de pérennisation des postes. D'autre part, elle rapprocherait les jeunes et les entreprises, facilitant ainsi les perspectives de recrutement des jeunes ayant acquis une expérience professionnelle ou un savoir-faire.

*b) Inciter les employeurs à contractualiser avec les entreprises*

**La démarche initiée par l'Education nationale, qui a signé des accords-cadres nationaux et régionaux avec les entreprises en vue de préparer le recrutement des aides éducateurs, devrait être étendue à l'ensemble des secteurs.**

Les employeurs -soit directement s'ils sont suffisamment importants, soit par l'intermédiaire de fédérations professionnelles- pourraient ainsi conclure des accords avec des entreprises choisies en fonction de l'adéquation entre leur activité et l'expérience professionnelle acquise par les emplois-jeunes afin de préparer le recrutement des jeunes que l'employeur ne sera pas en mesure de garder.

Une telle démarche apparaît d'autant plus praticable que les entreprises y trouveraient un intérêt certain : les jeunes ont déjà été sélectionnés et ont acquis une réelle expérience professionnelle.

**Il serait également souhaitable de ne pas laisser les jeunes les moins qualifiés, qui n'ont pu accéder à des formations qualifiantes lors de leur contrat emploi-jeune, en marge de cette démarche de contractualisation.**

**Ainsi, il faudrait étudier la possibilité d'ouvrir le contrat de qualification adultes aux jeunes de plus de 25 ans sortant du dispositif.**

La loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a en effet prévu l'ouverture, à titre expérimental jusqu'au 31 décembre 2000, des contrats de qualification aux adultes<sup>1</sup>. Cette mesure reste cependant pour l'instant décevante, seuls 3.236 contrats ayant été enregistrés fin décembre 1999 pour un objectif de 10.000 contrats. Le Gouvernement souhaite d'ailleurs relancer ce programme<sup>2</sup>.

Or, l'âge moyen d'entrée dans le dispositif des emplois-jeunes était de 24,2 ans, hors Education nationale et Police nationale, en 1999. Dès lors, la plupart des jeunes qui sortent du dispositif de manière anticipée ou qui sortiront à l'issue de leur contrat de cinq ans, ont plus de 25 ans. Mais ils ne peuvent pourtant bénéficier du contrat de qualification adultes car ils ne peuvent justifier de douze mois de chômage durant les dix-huit derniers mois.

*c) Promouvoir les possibilités de multisalariat en temps partagé*

Les difficultés de solvabilisation des emplois ne permettront pas à de nombreux employeurs de garantir, à l'extinction de l'aide publique, au jeune un emploi à temps complet. Il est alors souhaitable de **favoriser le multisalariat, l'emploi-jeune restant employé à temps partiel par son ancien employeur et étant sous contrat, pour le temps restant, avec une entreprise.**

Le multisalariat permettrait également à un jeune d'être plus facilement employé par plusieurs employeurs, ceux-ci n'ayant pas forcément besoin d'un salarié à temps complet ou n'ayant pas nécessairement les moyens financiers suffisants.

Une telle perspective apparaît particulièrement adaptée aux collectivités locales et aux associations. Elle nécessite cependant un aménagement de la législation actuelle<sup>3</sup> sur le multisalariat, qui reste à la fois trop peu incitative et source de trop nombreuses incertitudes.

---

<sup>1</sup> L'article 59 du projet de loi de finances pour 2001 prévoit de reporter le terme de l'expérimentation au 30 juin 2002.

<sup>2</sup> Comme en témoigne la circulaire n° 00-11 du 29 mars 2000.

<sup>3</sup> Votre commission se permet de renvoyer sur ce point à la proposition de loi relative au multisalariat en temps partagé présentée par notre collègue André Jourdain et adoptée par le Sénat le 11 mars 1999, que le Gouvernement n'a pas souhaité inscrire à l'ordre du jour prioritaire de l'Assemblée nationale.

*d) Favoriser la création ou la reprise d'activités par les jeunes*

A l'origine, le programme visait explicitement à aider les jeunes à créer leur propre entreprise à partir des activités qu'ils avaient fait émerger.

Le ministre de l'Emploi et de la Solidarité observait alors que « *pour les jeunes qui souhaitent prendre des initiatives et créer leur propre entreprise, l'un des apports essentiels du débat à l'Assemblée nationale a été d'offrir une aide, qui prendra la forme d'une avance remboursable mais aussi d'un accompagnement en matière technique et administrative pendant les premières années* »<sup>1</sup>.

Elle précisait même que « *l'on peut estimer à 20.000 environ le nombre de jeunes qui pourraient être intéressés par ce dispositif* »<sup>2</sup>.

En pratique, il a certes permis de sensibiliser les jeunes à l'esprit d'entreprise. Ainsi, le MEDEF estime que « *20 % des aides éducateurs envisageraient de créer leur entreprise* ».

Pourtant, force est de constater que ce volet est un échec. On ne recense que quelque 150 expériences lancées dans ce cadre.

Dans ces conditions, il importe **d'assurer une réelle portée au dispositif dit « EDEN »** (encouragement au développement d'entreprises nouvelles).

L'article 7 de la loi du 16 octobre 1997 avait ouvert la possibilité aux emplois-jeunes sortant du dispositif et créant ou reprenant une entreprise, de bénéficier d'une aide de l'Etat sous forme d'une avance remboursable d'un montant maximal de 40.000 francs, de mesures d'accompagnement pendant trois ans et d'une exonération de cotisations sociales.

Toutefois, les décrets d'application n'ont été publiés que très tardivement<sup>3</sup> et que le dispositif n'était toujours pas opérationnel en début d'année.

Il semble bien que le souci du Gouvernement de favoriser la création ou la reprise d'entreprises n'ait plus été une priorité après les débats parlementaires.

---

<sup>1</sup> *Débats Sénat 1997, JO p. 2376.*

<sup>2</sup> *Débats Assemblée nationale, JO p. 3105.*

<sup>3</sup> *Décret n° 98-1228 du 29 décembre 1998.*

*e) Etudier un système de « prime » dégressive à l'embauche des emplois-jeunes par les entreprises*

Pour les emplois dont la pérennisation est incertaine et pour les jeunes dont les possibilités d'insertion durable sont les plus faibles, il serait souhaitable de réfléchir à un possible « basculement » de l'aide au poste versée par l'Etat.

**Ainsi, au bout de deux ou trois ans de contrat, si le jeune est recruté par une entreprise, l'aide au projet pourrait être versée à l'entreprise s'engageant à embaucher le jeune en contrat à durée indéterminée. Cette aide serait toutefois minorée par rapport à l'aide actuelle et dégressive. L'entreprise pourrait toucher par exemple 60 % du SMIC la première année, 40 % la deuxième et 20 % la troisième.**

**Un tel système permettrait ainsi d'assurer la sortie des emplois-jeunes du dispositif, en allégeant la charge budgétaire pour l'Etat et sans entraver le développement des nouvelles activités (le « basculement » n'étant possible qu'à partir du moment où la perspective de pérennité de l'emploi apparaît insuffisante).**

Cette possibilité de basculement pourrait être limitée aux jeunes les moins qualifiés pour éviter les effets d'aubaine.

### **3. Imaginer des solutions adaptées à chaque public**

Compte tenu de la diversité des situations et des statuts des emplois-jeunes, il serait vain de chercher une réponse univoque, applicable à toutes les situations. A chaque type d'emplois-jeunes doit en effet correspondre une solution adaptée.

Quatre cas particuliers doivent ainsi être abordés de manière plus approfondie :

- les adjoints de sécurité de la Police nationale ;
- les agents de justice ;
- les aides éducateurs de l'Education nationale ;
- les emplois-jeunes des collectivités locales.

*a) Les adjoints de sécurité de la Police nationale*

A l'heure actuelle, le bilan des adjoints de sécurité apparaît contrasté.

La présence d'adjoints de sécurité a en partie permis de démultiplier l'action des policiers titulaires en les déchargeant d'un certain nombre de tâches (tâches administratives, sécurité à proximité des établissements scolaires, actions de communication en milieu scolaire, aide à la circulation, port de plis, « garde statique »...) et donc de renforcer leur présence sur le terrain dans le cadre du développement de la police de proximité.

Pour autant, elle n'en suscite pas moins un certain nombre d'interrogations.

**D'une part, les missions effectivement confiées aux adjoints de sécurité s'écartent souvent de la lettre et de l'esprit de la loi et des décrets d'application.**

Ainsi, on constate parfois des dérives caractérisées. Faute d'un encadrement suffisant, de nombreux adjoints de sécurité seraient laissés seuls sur la voie publique, notamment dans le cadre de missions d'îlotage, et seraient amenés dans certains cas à participer à des missions de maintien de l'ordre pour lesquelles ils ne sont pas habilités. Il semble que la décision du ministère de l'Intérieur de les affecter en priorité dans les « quartiers sensibles » ne fasse que renforcer ce risque de dérives, en maximisant les probabilités d'une forte exposition des adjoints de sécurité à des missions de ce type.

Parallèlement, ils exercent fréquemment des tâches ingrates et démotivantes (accueil, administration...) qui peuvent paradoxalement entraîner une charge de travail supplémentaire pour les policiers titulaires chargés de les encadrer. Aussi, il ne remplissent en définitive qu'imparfaitement leur vocation initiale : décharger les policiers titulaires de tâches annexes pour renforcer leur présence sur le terrain.

**D'autre part, l'insuffisance avérée des procédures de recrutement n'est compensée ni par une formation adéquate, ni par un tutorat effectif.**

**On observe en effet une défaillance des procédures de recrutement qui apparaissent insuffisamment exigeantes, mais qui ne permettent pourtant pas de pourvoir l'ensemble des postes ouverts<sup>1</sup>.**

---

<sup>1</sup> Ainsi, à Paris, seule la moitié des postes ouverts a été effectivement pourvue.

La procédure de recrutement, réalisée au niveau départemental sous l'autorité du préfet en liaison avec les services de police, passe par :

- des tests psychotechniques informatisés ;
- une enquête administrative des renseignements généraux ;
- un test d'expression écrite ;
- un entretien de sélection.

En pratique cependant, cette procédure apparaît déficiente. Les tests psychotechniques sont largement inadaptés, les enquêtes administratives sont trop succinctes et, dans certains cas, n'ont pas suffi à repérer les antécédents judiciaires parfois chargés de certains adjoints de sécurité, les tests d'expression écrite donnant fréquemment des résultats affligeants, les entretiens apparaissent souvent biaisés par la volonté de recruter une part significative de jeunes issus de quartiers difficiles...

Qui plus est, la procédure de recrutement a été encore assouplie en avril 1998. Désormais, un résultat faible aux tests n'entraîne plus automatiquement le rejet de la candidature du jeune. En définitive, le recrutement repose sur la seule décision de la commission de la sélection lors de l'entretien de recrutement.

Il est à noter que la circulaire du 16 août 1999<sup>1</sup> incite pour le moins la commission de sélection à une certaine indulgence, comme en témoigne sa lecture :

*« Les commissions de sélection doivent s'attacher à recruter des jeunes issus de milieux différents et d'origines diverses. La diversité des recrutements sera le moyen d'intervenir efficacement dans des situations très différentes et complexes. Elle sera le gage que la police de demain reflétera toute la diversité de la population française permettant une relation confiante avec elle.*

*« Il faudra donc être attentif aux candidatures de jeunes aux profils moins traditionnels jusque-là écartés d'un recrutement dans la Police nationale, notamment en raison de leur niveau d'études.*

*« Dans tous les cas, les commissions veilleront à ne pas décevoir l'enthousiasme, la générosité, le besoin d'identité des jeunes candidats et à les contenir dans une attitude juste, mesurée et lucide.*

*« Ceux qui ne seraient pas retenus comme adjoint de sécurité pourraient être orientés, avec profit, vers des emplois d'agent local de médiation sociale. »*

Il semble, en outre, aujourd'hui que la faiblesse de recrutement s'aggrave.

A l'origine, les **adjoints de sécurité ont été largement recrutés parmi les policiers auxiliaires** qui effectuaient leur service national : ceux-ci avaient déjà une bonne connaissance pratique de la Police nationale et un réel

---

<sup>1</sup> Circulaire NOR/INT/C9900186C du 16 août 1999 relative aux conditions d'emploi, de recrutement et de formation des adjoints de sécurité.

souci de s'y intégrer, même si leur niveau de qualification initial pouvait être faible.

Depuis, peut-être sous l'effet d'une certaine difficulté de recrutement, la faiblesse du niveau de recrutement n'est plus compensée ni par une forte motivation, ni par l'expérience acquise.

Et le niveau moyen de recrutement tend à diminuer. Alors qu'en 1998, 32 % des adjoints de sécurité avaient un niveau inférieur au baccalauréat, ils étaient 40 % au 1<sup>er</sup> mai 2000.

Cette baisse du niveau de recrutement a des conséquences graves.

D'une part, elle ne permet pas aux adjoints de sécurité d'effectuer les tâches qui leur sont destinées, et notamment les tâches administratives. Nombreux sont en effet incapables de rédiger le moindre rapport...

D'autre part, elle accentue le décalage entre le niveau de recrutement des gardiens de la paix<sup>1</sup> et celui des adjoints de sécurité, qui ont pourtant vocation à travailler en étroite liaison. Ce décalage croissant tend alors à se traduire sur le terrain par une incompréhension grandissante qui peut avoir de graves répercussions pour l'efficacité du service.

Enfin, elle induit d'inévitables licenciements ou sorties du dispositif pour certains jeunes dont l'incompétence professionnelle devient trop manifeste ou dont l'attitude ne correspond pas aux exigences de la déontologie policière. Ainsi, pour les 14.432 adjoints de sécurité effectivement en poste au 1<sup>er</sup> mai 2000, 45 jeunes avaient déjà été licenciés pour indiscipline et 624 jeunes avaient rompu leur contrat sans qu'on en sache la raison.

**Or la faiblesse du recrutement n'est pas compensée par une formation adéquate. Celle-ci est à la fois inadaptée et insuffisante.**

La formation initiale, qui n'était initialement que de six semaines, a été portée à huit semaines en 1999. Elle comporte à la fois 145 heures de formation générale et 86 heures de formation aux techniques professionnelles (premiers secours, formation au tir...).

Elle reste toutefois inadaptée. En raison de la faiblesse du niveau de recrutement, elle tend bien souvent à se limiter à une simple remise à niveau scolaire, tandis que les formations aux techniques de police, au droit, au tir et à la déontologie restent en retrait. La formation reçue est alors en décalage avec les activités qu'exercent les adjoints de sécurité, ce qui implique en définitive un encadrement accru de ceux-ci quand ils sont en fonction. En ce sens, le dispositif devient contre-productif.

---

<sup>1</sup> Le plus souvent deux ou trois années d'études après le baccalauréat.

Elle est également insuffisante. Elle se limite en effet à 240 heures de cours, en école de police et sur le site d'affectation. Un rapport d'audit interne avait conclu à son caractère insuffisant et avait abouti à un rallongement de deux semaines. Elle reste néanmoins trop juste. A titre de comparaison, les élèves gardiens de la paix bénéficient d'une formation initiale en alternance d'un an en école de police avec trois mois de stage.

Les lacunes de la formation initiale ne sont pas corrigées par de réelles actions de formation continue. Celle-ci se limite à deux axes : une formation obligatoire « *dans le domaine des activités physiques et professionnelles* » et des formations spécifiques correspondant aux besoins du service. Or les chefs de service tendent le plus souvent à privilégier l'emploi opérationnel à la formation complémentaire. Dans ces conditions, la formation complémentaire tend à devenir lettre morte...

**Le tutorat, qui était pourtant présenté comme une mesure d'accompagnement fondamental du dispositif, constitue de plus un des points faibles du dispositif.**

La circulaire du 16 août 1999 insistait avec force sur le rôle du tuteur :

*« Le tutorat est un des éléments du programme de recrutement et d'emploi des adjoints de sécurité ; il est la clé de voûte de l'ensemble du système de formation dont les jeunes adjoints doivent bénéficier ; il est le gage de la bonne exécution du contrat conclu, au moment de son recrutement, entre l'Etat et le jeune.*

*« Le tuteur est, dans ce cadre, un témoin privilégié de l'évolution de l'adjoint de sécurité, un « veilleur » à l'écoute du jeune qui lui est confié, un guide permanent. Interface entre l'adjoint de sécurité et, d'une part, son encadrement direct, d'autre part sa hiérarchie, le tuteur est un acteur incontournable du dispositif. »*

Tous les interlocuteurs du groupe de travail ont souligné l'échec de ce tutorat. Il semble qu'aujourd'hui de nombreux adjoints de sécurité ne connaissent toujours pas leur tuteur, même après plusieurs mois de présence dans le service. Cela tient avant tout au manque de disponibilité des tuteurs désignés et au manque de reconnaissance de leur rôle par la hiérarchie.

Or, la faible effectivité du tutorat est d'autant plus dommageable qu'il a justement pour fonction de veiller à l'insertion professionnelle durable du jeune.

**La réflexion sur l'avenir des adjoints de sécurité tarde également à être abordée.**

**Cette question concerne d'abord les jeunes eux-mêmes.**

Si le ministère de l'Intérieur n'a pas l'intention de titulariser l'ensemble des adjoints de sécurité dans la police, il est cependant clair que, pour la plupart, ils ont vocation à intégrer celle-ci à terme. Les adjoints de



sécurité peuvent ainsi bénéficier d'une formation spécifique en vue de l'insertion professionnelle de 100 heures par an, prioritairement destinée à la préparation des concours.

Déjà, 2.280 adjoints de sécurité avaient passé avec succès les concours de la Police nationale au 1<sup>er</sup> mai 2000.

Mais, surtout, le ministère prépare la mise en place d'un concours spécifique, à l'image du second concours, réservé aux policiers auxiliaires, permettant aux adjoints de sécurité ayant un minimum de trois ans d'expérience d'accéder à 40 % des postes de gardiens de la paix offerts au concours.

Pourtant, alors que les premiers adjoints de sécurité répondent déjà à la condition d'ancienneté, ce concours spécifique est loin d'être ouvert. D'après les renseignements recueillis par votre rapporteur, le premier concours ne pourrait être organisé qu'en septembre 2001.

Se pose également la question de l'avenir professionnel des jeunes qui ne pourront pas intégrer la Police nationale. Le ministère a annoncé mener une démarche d'insertion professionnelle visant à valider les acquis professionnels des adjoints de sécurité par la création d'une certification de niveau V (la mention complémentaire sécurité urbaine) reconnue par les professionnels de la sécurité privée. Mais, pour l'instant, cette démarche semble au point mort et aucune perspective de débouché professionnel dans le secteur marchand n'est réellement ouverte.

**Cette question de l'avenir concerne également les postes d'adjoints de sécurité.**

Il semble que le ministère souhaite maintenir le dispositif en l'état, à hauteur de 20.000 adjoints de sécurité, afin de conserver une voie d'accès pour les jeunes aux métiers de la Police nationale.

**Dans ces conditions, face à ces insuffisances et à ces incertitudes, votre commission juge nécessaire de revoir dès à présent le dispositif.**

Il semble tout d'abord nécessaire de **geler les flux de recrutement** tant que les missions des adjoints de sécurité ne sont pas mieux définies, tant que leur formation n'est pas plus adaptée et que leurs perspectives d'avenir professionnel ne sont pas précisées.

Il est ensuite souhaitable de **redéfinir les missions des adjoints de sécurité**. En l'absence d'une formation approfondie et d'un réel encadrement, il importe de lever l'ambiguïté sur certaines des activités exercées. Ainsi, les adjoints de sécurité devraient prioritairement être affectés à des tâches ne

nécessitant pas l'usage de compétences qu'ils maîtrisent souvent mal ou d'habilitation qu'ils ne possèdent pas. Les missions d'ilotage et de circulation routière, directement liées à la sécurité publique, ne seraient donc envisageables que si l'encadrement est suffisant.

Il est ainsi primordial de **revoir la formation**. Cela nécessite sans doute une formation initiale plus adaptée, et donc plus longue. En outre, il serait nécessaire de moduler la durée de la formation en fonction des résultats des adjoints de sécurité aux différentes évaluations qu'ils subissent au cours de leur formation initiale. Il est enfin nécessaire d'aménager avec plus de souplesse les conditions d'accès à la formation continue.

**Le tutorat, imposé par les textes, doit devenir effectif.** C'est en effet un préalable nécessaire à l'insertion professionnelle du jeune, qui suppose une véritable démarche d'accompagnement. Cela passe alors par une reconnaissance du rôle du tuteur, qui n'a pour le moment ni les compétences, ni la disponibilité nécessaires. Actuellement le tuteur reçoit théoriquement une formation d'au moins trois jours et est responsable de dix adjoints de sécurité. Il serait souhaitable sinon d'allonger la durée de formation, du moins de réduire significativement le nombre de jeunes placés sous la responsabilité du tuteur.

**La perspective d'une ouverture rapide et réelle des concours pour les adjoints de sécurité semble aujourd'hui indispensable.** Si sur le plan des principes -et en particulier de celui d'égal accès aux emplois publics- une telle solution n'est pas sans soulever certaines réticences, il semble toutefois déraisonnable de retarder l'accès des adjoints de sécurité à une **titularisation** avec concours dans la Police nationale. Le concours et sa conséquence -une formation approfondie dans une école de police- apparaissent en effet garants de la qualité de l'action exercée.

Concrètement, deux solutions sont envisageables. Ou bien on augmente la durée de formation aux concours des adjoints de sécurité, afin qu'ils puissent passer ces concours dans les meilleures conditions. Ou bien, comme semble vouloir le faire le ministère, on ouvre un concours spécifique avec des quotas de places réservées, mais alors la grille de notation doit être identique à celle du concours de droit commun.

Pour les adjoints de sécurité qui, visiblement, ne sont pas en mesure de se présenter avec succès aux concours de la Police nationale ou, plus largement, de la fonction publique, il faut **préparer dès maintenant de réels projets d'insertion professionnelle** dans le secteur marchand. La démarche de validation des acquis professionnels doit être accélérée et amplifiée. Il serait également souhaitable que la Police nationale, à l'image de l'Education nationale, se lance dans une démarche de contractualisation avec les entreprises de sécurité privée.

Enfin, il importe de **lever l'ambiguïté sur l'avenir du dispositif**. Les difficultés rencontrées invitent à ne pas pérenniser durablement l'existence d'un « sous-corps de supplétifs » dans la Police nationale, au cœur même des fonctions régaliennes de l'Etat. De la même manière, il n'est pas sain, si la plupart des jeunes ont vocation à intégrer la Police nationale, d'instituer une période d'essai de trois à cinq ans avant une éventuelle titularisation après passage d'un concours. Au moment où le Gouvernement affirme vouloir résorber la précarité dans la fonction publique, il n'est pas raisonnable de promouvoir ainsi une fonction publique « au rabais ».

*b) Les agents de justice*

Institués par la *loi n° 99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale*, les agents de justice ont commencé à être recrutés à partir de mars 2000. 2.000 emplois devraient être créés d'ici à mars 2001.

**Les missions des agents de justice**

La moitié des agents de justice doit être recrutée dans les **juridictions** ou les **maisons de justice et du droit** pour prendre en charge des missions d'assistance à l'accueil des justiciables et du public. Il s'agit d'un accueil général ou spécialisé, notamment l'accueil des jeunes en difficulté et de leurs familles dans les tribunaux de grande instance et d'instance, dans les tribunaux pour enfants. Cette mission d'accueil dépasse la simple orientation du public et des justiciables ; il peut inclure l'assistance et l'aide de personnes en difficulté pour comprendre les procédures, les démarches à effectuer et les aider à trouver les autres interlocuteurs qualifiés pour résoudre leurs problèmes ; il peut aller aussi jusqu'à l'information sur l'état d'avancement d'un dossier. Une enveloppe de cent postes a, par ailleurs, été réservée pour des emplois d'assistants d'accueil affectés dans les points d'accès au droit liés par convention aux conseils départementaux d'accès au droit. Ces postes ne sont pas encore pourvus.

L'autre moitié des agents de justice doit être affectée dans les établissements et services de **l'administration pénitentiaire** et ceux de la **protection judiciaire de la jeunesse** pour accompagner ou mettre en place, sous la responsabilité de personnels éducatifs, des activités sportives, culturelles, de soutien scolaire, de lutte contre l'illettrisme, de recherche de postes d'insertion au bénéfice des mineurs ou jeunes majeurs pris en charge ; certains agents de justice doivent participer aussi à l'amélioration des conditions d'accueil des familles des détenus.

Selon le ministère de la Justice, l'objectif initial de recrutement de 2.000 agents de justice n'a pas vocation à être dépassé.

Fin juillet 2000, 771 contrats avaient été signés et 673 agents de justice étaient effectivement en fonction.

Parmi les « emplois-jeunes », les agents de justice sont les seuls, avec les adjoints de sécurité, à être des contractuels de droit public.

**Aussi, compte tenu de cette identité de statut et de la proximité de leurs missions respectives, il importe de tirer la leçon de l'expérience des adjoints de sécurité pour préparer la montée en charge prévue des agents de justice.**

A cet égard, votre commission tenait à formuler trois observations, même si, bien entendu, il est encore trop tôt pour tirer un premier bilan.

**La procédure de recrutement semble plus pertinente que celle mise en place dans la Police nationale.** L'ANPE est ainsi chargée d'une présélection<sup>1</sup> des candidats, ceux-ci étant définitivement sélectionnés par les commissions de sélection désignées au niveau régional. Les jeunes recrutés sont principalement des jeunes ayant une formation initiale reconnue (93 % d'entre eux ont un niveau égal ou supérieur au bac), mais restent très peu employables sur le marché du travail en raison d'une orientation et d'une formation trop décalées par rapport aux besoins des employeurs marchands.

**Le programme de formation semble insuffisant** au regard de la spécificité des missions qu'ils auront à exercer. Pour l'instant, il n'est prévu qu'une période minimale de formation de quatre semaines dans les trois mois suivant la prise de fonctions. Dans ces conditions, il est clair que les agents de justice nécessiteront un encadrement important et donc une charge de travail supplémentaire importante pour les personnels en place. Il est à craindre que cela soulèvera de nombreuses difficultés, notamment dans les services de protection judiciaire de la jeunesse où les agents de sécurité représenteront à terme 8 % des effectifs.

**Aucune réflexion approfondie ne semble avoir été menée quant à l'avenir des agents de justice.** Le ministère évoque des pistes disparates : conclusions d'accords-cadres avec le secteur privé, aménagement des modalités d'accès à certains concours. Il semble bien qu'aucune leçon n'ait été tirée en ce domaine des autres dispositifs en dépit de l'inquiétude pourtant grandissante des jeunes.

**Dans ces conditions, votre commission ne peut que suggérer un ralentissement de la montée en charge du programme tant que toutes les hypothèses ne seront pas levées.**

*c) Les aides éducateurs de l'Education nationale*

Le bilan du programme « *Nouveaux services - Emplois-jeunes* » sera jugé à l'aune des conditions de sortie des jeunes du dispositif, et tout particulièrement des aides éducateurs qui en constituent aujourd'hui le plus gros bataillon.

---

<sup>1</sup> L'ANPE s'engage à présenter au moins quatre candidats pour un poste.

Au 31 avril 2000, 62.500 aides éducateurs étaient effectivement employés par l'Education nationale, 14.000 ayant déjà rompu avant échéance leur contrat, soit près de 20 % des agents recrutés.

Dès 1997, le ministre de l'Education nationale avait clairement indiqué que les aides éducateurs n'avaient pas vocation à rester dans l'Education au-delà de la fin de leur contrat.

**Aujourd'hui, alors que le contrat d'environ 20.000 d'entre eux s'achèvera en 2002, il apparaît urgent de préparer leur sortie.**

D'ores et déjà, des initiatives ont été prises.

#### **Les initiatives en faveur de la sortie des aides éducateurs**

- **Assurer une réelle professionnalisation des jeunes afin de renforcer son employabilité sur le marché du travail**

Ainsi, en 1999, deux accords-cadres -l'un avec le ministère de la Jeunesse et des Sports pour les diplômés du sport et de l'animation, l'autre avec le ministère de l'Emploi et de la Solidarité pour les diplômés du travail social- ont été conclus, visant à ouvrir l'accès de certaines formations diplômantes aux aides éducateurs.

Sur la période 1999-2000, 8.000 aides éducateurs pourront bénéficier de ces parcours de formation qualifiante.

- **Favoriser les passerelles entre l'Education nationale et les entreprises**

En 1999, huit accords-cadres nationaux ont été conclus entre le ministre de l'Education nationale et les entreprises, permettant de dégager près de 10.000 perspectives d'embauches en contrat à durée indéterminée pour les aides éducateurs. Dix autres accords-cadres seraient actuellement en cours de négociation.

Par ailleurs, un accord avec une branche professionnelle -la Fédération française du bâtiment- prévoit le recrutement de 5.000 aides éducateurs pour les métiers tertiaires du bâtiment.

Enfin, 23 accords locaux étaient signés en juin dernier entre les recteurs d'académie et les entreprises locales.

Au total, les perspectives d'embauche s'élèveraient à environ 40.000 emplois selon le ministère de l'Education nationale si la démarche se poursuit.

- **Faciliter l'intégration dans la fonction publique**

Le 27 juillet dernier a été signée une convention entre le ministère de l'Education nationale et le ministère de l'Intérieur qui vise à proposer des formations spécifiques aux aides éducateurs pour préparer les concours de la Police nationale.

8.000 places seraient ouvertes sur trois ans.

**Ces initiatives, si elles doivent être soulignées, restent pourtant insuffisantes.**

Les perspectives de recrutement semblent à l'évidence surévaluées. Ainsi, au 30 avril 2000, **seuls 300 recrutements fermes (sur 40.000 « perspectives de recrutement » espérées) avaient été effectivement réalisés** dans le cadre des accords signés avec les entreprises. Et ces

entreprises reconnaissent que ces premiers résultats décevants laissent aujourd'hui planer un doute sur les possibilités de tenir les engagements de recrutement.

Les difficultés rencontrées par ces procédures d'« out-placement » mises en places par les accords-cadres avec les entreprises qui étaient souvent intéressées par le caractère a priori sélectif des recrutements effectués par l'Education nationale ont plusieurs origines.

D'une part, subsisteront certains dysfonctionnements administratifs. Ainsi, il est souvent difficile pour les entreprises d'établir une relation constructive avec les interlocuteurs désignés dans les rectorats pour suivre la réalisation des accords-cadres. Trop souvent, l'action de ces interlocuteurs se limite à signaler aux aides éducateurs l'existence de réunions d'information alors qu'en application des accords-cadres, l'Education nationale doit apporter son concours aux entreprises pour « *l'accès à des candidatures ciblées sur les métiers proposés* ». En outre, il semble que les chefs d'établissement manifestent une certaine réticence à encourager les aides éducateurs dans leur démarche, préférant les conserver dans leurs fonctions actuelles.

D'autre part, l'adéquation entre les aspirations professionnelles des aides éducateurs et les projets professionnels proposés est loin d'être évidente. Il apparaît aujourd'hui qu'une majorité des aides éducateurs souhaite rester à terme dans le monde éducatif et n'entend pas travailler dans les secteurs de l'hôtellerie, du tourisme ou dans la Police nationale. A l'inverse, de nombreux aides éducateurs souhaitent s'orienter vers la profession du travail social. Mais, dans ce secteur, les formations offertes sont limitées à 2.000 sur trois ans.

Enfin, la démarche reste grevée par le maintien d'une ambiguïté. Face à l'incertitude entretenue par le Gouvernement, de nombreux aides éducateurs s'attendent à une future titularisation dans la fonction publique ou à l'ouverture de concours spécifiques dans l'Education nationale qui leur seraient réservés. Aussi, faute d'une communication claire sur leur avenir professionnel, ils préfèrent conserver leur poste.

**Votre commission estime aujourd'hui urgent de lever enfin le voile sur la question de l'avenir des aides éducateurs et des postes créés et d'en finir avec une politique des faux-semblants.**

Dans l'attente d'une clarification, il est nécessaire de **suspendre le recrutement de nouveaux aides éducateurs**, qu'il s'agisse de créations de postes ou surtout de remplacement d'un aide éducateur par un autre sur le même poste. Dans ce dernier cas, la durée du contrat restant à courir devient insuffisante pour assurer une formation effective visant à garantir une insertion professionnelle. Les formations les plus qualifiantes sur lesquelles semble se

recentrer l'Education nationale sont longues -de deux à trois ans en moyenne- et ne peuvent donc être accessibles à des jeunes n'ayant plus qu'un contrat de deux ans.

**Plus fondamentalement, il importe d'évaluer au préalable l'utilité réelle des postes créés avant d'envisager leur éventuelle pérennisation.**

Or cette utilité s'apprécie aujourd'hui très différemment, comme le reconnaît le ministère de l'Education nationale dans la réponse au questionnaire transmis par votre rapporteur.

*« L'hypothèse de la pérennisation des fonctions d'aide éducateur s'apprécie différemment dans le premier et le second degrés :*

*« - en ce qui concerne le premier degré, ils ont trouvé toute leur place dans la conduite de nouvelles activités ;*

*« - s'agissant du second degré, ils se sont insérés dans des activités situées aux frontières des emplois existants ».*

**En clair, les aides éducateurs ont su apporter une réelle valeur ajoutée dans le premier degré (notamment du fait de l'absence de tout autre personnel que les professeurs des écoles dans les écoles). A l'inverse, à l'exception de certaines activités très spécifiques, ils n'ont pas su trouver leur place dans le second degré.**

Dans le second degré, leurs activités se sont en effet très largement confondues avec celles de personnels déjà en place. Les aides éducateurs sont largement cantonnés à des fonctions « d'aide à » : aide à la surveillance, aide aux tâches administratives, aide à la documentation... Dès lors, ils tentent en définitive à se substituer à des personnels déjà en place : maîtres d'internat-surveillants d'externat (MI-SE), documentalistes, personnels ATOS. Deux exceptions doivent toutefois être signalées, pour lesquelles les aides éducateurs ont su apporter une réelle valeur ajoutée en contribuant au développement de besoins émergents ou non satisfaits : les nouvelles technologies de l'information et de la communication, l'accompagnement des personnes handicapées et l'« ingénierie de projet » (c'est-à-dire l'accompagnement d'un projet de développement au sein de l'établissement).

**C'est au regard de ce constat qu'il importe de préparer l'avenir du dispositif dans l'Education nationale.**

**S'agissant de la pérennisation des postes, votre commission considère qu'il faut mettre un terme à l'expérience des aides éducateurs dans le second degré<sup>1</sup>.** Les activités exercées y sont trop souvent démotivantes pour constituer une expérience professionnelle enrichissante. Elles peuvent en outre, dans la plupart des cas, être exercées par les MI-SE, lesquels

---

<sup>1</sup> Au 30 avril 2000, 42 % des aides éducateurs étaient dans le second degré.

poursuivent parallèlement -et dans de meilleures conditions que les aides éducateurs- leur formation. Toutefois, pour le secteur des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), il semble nécessaire de réfléchir à la création d'un nouveau corps de la fonction publique auquel les aides éducateurs spécialisés en ce domaine auraient un accès privilégié. Cela permettrait de pérenniser une nouvelle activité ayant fait la preuve de son utilité, d'ouvrir une perspective professionnelle aux jeunes actuellement en place et de ne pas faire perdre à l'Education nationale les expériences et les savoir-faire acquis.

**Dans le premier degré en revanche (qui représente 52 % des effectifs d'aides soit quelque 35.000 jeunes), les aides éducateurs pourraient être maintenus à terme.** Cela exigerait toutefois un aménagement profond du dispositif. Il apparaît en effet nécessaire, pour ces emplois qui participent à des missions placées au cœur des responsabilités de l'Etat, de **transformer ces emplois en contrat de droit public de cinq ans non renouvelable financés à 100 % par l'Etat.**

Il importe en effet de lever l'ambiguïté pesant sur le statut de ces jeunes. L'expérience du contrat de droit privé apparaît aujourd'hui comme un fiasco : méconnaissance du droit du travail dans les établissements, incertitude sur les droits et devoirs des aides éducateurs, impossibilité pour l'inspection du travail de pénétrer dans les établissements de l'Education nationale... A ce propos, votre commission rappelle qu'elle avait proposé la formule du contrat de droit public au moment de la discussion de la loi et ne peut que regretter que le Gouvernement et l'Assemblée nationale n'ait pas choisi de retenir cette suggestion, ce qui aurait bien évidemment évité de nombreux problèmes.

Ce contrat serait non renouvelable au-delà des cinq ans. Il est clair, dans cette perspective et compte tenu de la nature des missions exercées, que ces emplois ne pourront pas constituer des emplois durables. Il s'agira d'une première expérience professionnelle pour les jeunes qui pourront mettre parallèlement à profit cette période pour accéder à des formations réellement qualifiantes. En outre, le dispositif des aides éducateurs ainsi redimensionné apparaît plus « gérable » que ne l'est le système actuel : les flux de sortie vers le secteur marchand seront plus facilement absorbés par le marché du travail, le nombre de formations à offrir sera moins important qu'aujourd'hui.

**S'agissant de l'avenir des jeunes aujourd'hui dans le dispositif, votre commission estime qu'hormis le cas bien spécifique des aides éducateurs dans les NTIC, il importe d'accentuer l'effort pour permettre le départ des aides éducateurs hors de la fonction publique dans les meilleures conditions. Quatre pistes doivent ici être approfondies.**

- **Renforcer les formations directement qualifiantes au détriment des formations plus académiques.**



A cet égard, il serait souhaitable de mieux associer les employeurs du secteur marchand à la définition du programme de formation afin que les qualifications des jeunes correspondent aux besoins du marché du travail. Ainsi, dans chaque académie, les cellules de pilotage de la formation des aides éducateurs, qui sont actuellement constituées de responsables du recrutement et de représentants des organismes de formation, devraient être étendues à des représentants du monde professionnel ou à des représentants de l'ANPE.

**• Recentrer l'effort de formation sur les jeunes les moins qualifiés qui rencontreront le plus de difficultés à l'issue de leur contrat pour s'insérer dans le monde du travail.**

Ceux-ci devraient être identifiés dès le premier entretien de bilan<sup>1</sup> et bénéficier d'un accompagnement spécifique. Il serait, pour ceux qui arrivent actuellement au terme de leur contrat, souhaitable d'étudier la possibilité de bénéficier d'un contrat de qualification, pour favoriser leur insertion sur le marché du travail.

**• Mettre en place une réelle procédure de validation des acquis professionnels adaptée pour les aides éducateurs.**

Véritable « serpent de mer », cette adaptation des procédures de validation reste lettre morte. Aujourd'hui, dans l'Education nationale, la validation des acquis de l'expérience professionnelle exige une durée d'activité professionnelle d'au moins cinq ans. Il semble alors indispensable de raccourcir cette durée -à trois années par exemple- en cohérence avec le souci affiché de favoriser les « sorties anticipées ».

**• Relancer la démarche de contractualisation avec les entreprises qui est aujourd'hui au point mort.**

Les perspectives de recrutement prévues par ces accords-cadres sont bien inférieures au nombre d'aides éducateurs appelés à revenir sur le marché du travail dans les trois ans à venir. Votre commission s'interroge d'ailleurs sur les causes ayant motivé l'arrêt de cette démarche de contractualisation au moment même où elle devenait particulièrement indispensable et où elle semblait praticable, de nombreuses entreprises étant confrontées à des difficultés de recrutement.

Dans ce cadre, il serait souhaitable de multiplier les accords, non seulement au niveau national, mais surtout à l'échelon régional, et de cibler principalement les entreprises pouvant offrir des emplois en adéquation avec

---

<sup>1</sup> Cet entretien de bilan, qui doit servir de fondement à la définition d'un projet professionnel, doit théoriquement avoir lieu dans les six mois suivant le recrutement. C'est encore hélas loin d'être le cas.

les aspirations professionnelles des aides éducateurs. Cette contractualisation pourrait viser les « sorties anticipées » des aides éducateurs, notamment ceux du second degré.

*d) Les emplois-jeunes dans les collectivités locales*

Au 31 mars 2000, quelque 50.000 emplois-jeunes avaient été embauchés par 9.941 collectivités territoriales<sup>1</sup>, très majoritairement des communes. A la même date, 14 % des jeunes ainsi embauchés avaient rompu leur contrat. 43.000 jeunes étaient donc effectivement en poste.

Selon le Gouvernement, l'avenir de ces jeunes ne semble pas poser de difficultés comme en témoigne la réponse au questionnaire transmis par votre rapporteur.

*« Il faut prendre en compte un contexte économique favorable, qui dégage d'ores et déjà des marges de manoeuvre pour les finances locales.*

*« A cela s'ajoute une pyramide des âges qui a permis aux collectivités locales d'anticiper un nombre de départs à la retraite important.*

*« Enfin, un certain nombre d'entre elles mettent en œuvre des pratiques évoquées (...) pour les associations (ex : mutualisation sur des structures intercommunales, repérage et valorisation des coûts évités, voire participation des usagers).*

*« Au total, la question de la pérennisation est, pour les collectivités locales, moins une question financière qu'une question juridique (intégration des jeunes dans la fonction publique territoriale, et adaptation des filières statutaires). »*

**Votre commission considère, pour sa part, qu'une telle analyse relève de l'art de l'esquive.**

**D'une part, il est illusoire de penser que les collectivités locales pourront, à terme, supporter seules la charge financière des emplois-jeunes.** Si tel peut être le cas pour certaines collectivités importantes, une grande partie des emplois-jeunes sont employés par des petites communes qui n'ont pas la surface financière suffisante pour assumer à elles seules le coût de l'emploi-jeune, notamment dans un contexte budgétaire alourdi et compliqué par la mise en œuvre de la réduction du temps de travail. Ainsi, une enquête de l'Association des maires de France (AMF)<sup>2</sup> montre que les maires ne pensent pouvoir pérenniser que 40 % des emplois créés sans financement extérieur.

Il semble en réalité que le Gouvernement compte largement sur la mise en place d'une solidarité financière entre collectivités locales, les régions et les départements se substituant à l'Etat pour assurer le financement des

---

<sup>1</sup> Sans compter les établissements publics de coopération intercommunale.

<sup>2</sup> « Les maires et les emplois-jeunes », octobre 1998.

emplois-jeunes des communes. Les collectivités locales participent déjà, de leur propre initiative, au financement du programme à hauteur de 340 millions de francs en 1999.

D'autre part, s'il est vrai que le vieillissement de la fonction publique territoriale implique des départs à la retraite, ceux-ci ne seront réellement massifs qu'à partir de 2006<sup>1</sup>. Or, les emplois-jeunes actuellement embauchés verront leur contrat s'achever entre 2003 et 2004, les flux de recrutements ayant tendance à se tasser depuis quelques mois, et non en 2006. En outre, les collectivités locales emploient au total 386.000 agents non titulaires qui attendent également les futurs départs en retraite, en espérant une « nouvelle vague de titularisation ».

Enfin, les perspectives d'une « marchandisation » des activités exercées par les emplois-jeunes des collectivités locales soit par un transfert vers le secteur marchand, soit par une participation financière de l'utilisateur, sont très limitées. Selon l'enquête effectuée par l'AMF, seuls 5 % des emplois-jeunes pourraient être financés par l'utilisateur.

Au total, votre commission partage donc moins l'analyse à courte vue du Gouvernement que celle de l'AMF qui déclarait, lors de son audition par le groupe de travail : *« En tout état de cause, la question de la pérennisation reste entière dans six cas sur dix : le financement par une augmentation des impôts locaux ne semble pas plausible ; le financement direct des activités apparaît largement illusoire ; les possibilités de passage dans le secteur privé ou parapublic (dans des sociétés d'économie mixte, notamment) restent à démontrer »*.

Aussi, votre commission juge d'ores et déjà indispensable de s'engager sur certaines pistes pour préparer l'avenir des emplois-jeunes des collectivités locales.

#### • **Garantir une réelle formation**

L'effort de formation mené par les collectivités locales repose très largement sur l'action du *Centre national de la fonction publique territoriale* (CNFPT). Or, s'agissant des emplois-jeunes, celui-ci apparaît largement inadapté. Il n'est en mesure ni d'offrir une formation permettant aux jeunes de préparer leur avenir professionnel, ni d'assurer une formation aux activités qu'il exerce.

En premier lieu, le CNFPT ne peut admettre les emplois-jeunes, titulaires de contrats de droit privé, aux formations qu'il organise pour les

---

<sup>1</sup> Voir notamment la récente étude du CNFPT et de la CNRACL sur les effectifs des collectivités locales et leur intention d'ici 2020.

collectivités locales, au titre du 1 % de la masse salariale versée pour les actions de formation. Dès lors, les collectivités doivent payer au prix fort la formation de leurs emplois-jeunes.

En outre, le CNFPT n'est pas en mesure de proposer les formations correspondant aux besoins de professionnalisation des emplois-jeunes. Les formations proposées correspondent en effet aux métiers existants de la fonction publique territoriale et non aux nouvelles activités que s'efforcent de développer les emplois-jeunes.

Il est donc nécessaire de régler au plus vite la question de la charge du financement et d'habiliter le CNFPT à délivrer les formations adaptées.

- **Favoriser l'échelon intercommunal**

Face aux risques liés à la pérennisation, il semble d'ores et déjà nécessaire d'inciter les collectivités locales à mutualiser la charge financière des emplois-jeunes en privilégiant le recrutement au niveau intercommunal.

- **Assurer une meilleure protection face au risque de chômage**

A l'issue de leur contrat, de nombreux emplois-jeunes risquent d'être au chômage en l'absence de possibilité de pérennisation de leurs activités.

Or, l'assurance chômage des emplois-jeunes des collectivités locales reste imparfaite, les possibilités d'indemnisation restant étroites.

En effet, les collectivités locales ne peuvent adhérer à l'assurance chômage que pour l'ensemble de leurs personnels non titulaires. L'adhésion pour les seuls emplois-jeunes n'est donc pas possible. Or, la majorité des emplois de non-titulaires est gérée de manière identique à celle des personnels titulaires et n'est pas exposée au risque de chômage.

Aujourd'hui, environ 50 % des communes ont adhéré au régime d'assurance chômage de l'UNEDIC pour l'ensemble de leurs non titulaires. On peut donc estimer *a contrario* que 50 % des emplois-jeunes des collectivités ne sont pas affiliés à l'assurance chômage.

Dans ces conditions, il semble nécessaire de favoriser la mise en place d'une affiliation automatique pour les seuls emplois-jeunes à l'assurance chômage. A l'occasion de l'actuelle négociation sur la nouvelle convention d'assurance chômage, le Gouvernement s'est déclaré partisan d'une clarification des relations entre l'Etat et l'UNEDIC. La question des emplois-jeunes des collectivités locales en fait à l'évidence partie. C'est donc ici à l'Etat de prendre ses responsabilités. Il semble cependant qu'il n'y soit guère

disposé, comme en témoigne la réponse pour le moins dilatoire reçue par notre collègue André Jourdain à sa question au Gouvernement le 8 juin dernier<sup>1</sup>.

#### • **Réfléchir aux éventuelles conditions d'intégration dans la fonction publique territoriale**

La perspective d'une intégration à terme de l'ensemble des emplois-jeunes dans la fonction publique territoriale apparaît irréaliste, en raison notamment du coût financier d'une telle mesure et de la faible opportunité à « municipaliser » certaines des activités créées.

Pour autant, l'expérience des emplois-jeunes doit être l'occasion d'une actualisation du statut de la fonction publique territoriale. Celui-ci apparaît en effet dater et ne reconnaît pas certains nouveaux métiers dont le programme « *Nouveaux services - Emplois-jeunes* » a montré l'intérêt. Dès lors, il apparaît possible de créer des nouveaux cadres d'emplois qui pourraient être prioritairement réservés aux emplois-jeunes.

En outre, *la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique* a autorisé l'ouverture de concours réservés à certains agents non titulaires des collectivités locales et de leurs établissements publics. Une telle possibilité pourrait alors être reprise pour certains emplois-jeunes des collectivités locales qui le souhaitent.

#### **4. Favoriser l'insertion des jeunes dans le monde du travail par le développement du tutorat-référent**

Votre rapporteur est extrêmement attaché au développement du tutorat qui peut s'avérer un **soutien précieux** pour des jeunes peu familiarisés avec le monde du travail.

Ce tutorat peut d'ailleurs être dénommé « référent professionnel » pour éviter toute perception négative pour le jeune.

Le « tuteur » parce qu'il détient déjà une expérience professionnelle peut apporter des conseils et un regard utile au titulaire d'un emploi-jeune lors de la phase initiale de création de l'emploi-jeune mais surtout « à la sortie » dans l'hypothèse où le jeune doit rechercher un emploi nouveau à l'issue du contrat de cinq ans.

Tous les jeunes n'ont pas besoin d'un tuteur ; mais en revanche, il aurait été important de permettre systématiquement l'accès du titulaire d'un

---

<sup>1</sup> *Sénat, Débats 2000, JO p. 3798.*

emploi-jeune à un tuteur nommément désigné quitte à ce que celui-ci soit, le cas échéant, peu sollicité.

Il est révélateur que les institutions et entreprises publiques qui ont recouru aux emplois-jeunes aient mis en avant le principe du tutorat : la Poste a mis un dispositif de tutorat proche de celui appliqué dans l'apprentissage ; les emplois-jeunes des associations subventionnées par EDF-GDF doivent prévoir un tuteur ; chaque adjoint de sécurité doit être suivi par un tuteur qui suit dix emplois-jeunes en moyenne, votre rapporteur ayant déjà souligné les limites de la mise en application.

Il convient à nouveau de **développer le tutorat** en l'ouvrant à tous les jeunes qui souhaitent quitter leur emploi-jeune en vue de postuler dans une entreprise privée. La mesure de suivi ne serait pas rendue obligatoire pour ne pas stigmatiser les titulaires d'emplois-jeunes. En revanche, tout emploi-jeune qui le souhaite doit pouvoir être conseillé par une personne expérimentée pour l'aider à formaliser son projet professionnel, à partir de son expérience d'emploi-jeune ou en-dehors de celle-ci, l'assister dans les démarches pratiques de recherche d'emploi et assurer un suivi durant les premiers mois de travail.

Le tuteur-référent doit être une personne active, riche d'un passé professionnel, éventuellement proche de l'âge de la retraite, pouvant apporter une démarche de conseil efficace pour l'accès à l'entreprise. Le tuteur-référent peut être issue d'une entreprise différente de celle dans laquelle le jeune souhaite rentrer. Le tuteur-référent pourra jouer un rôle important au moment où le jeune ayant quitté l'emploi-jeune et cherchant ses repères dans une nouvelle entreprise traversera peut-être des périodes de remise en question.

Beaucoup d'emplois-jeunes refusent d'anticiper la recherche d'un nouvel emploi parce qu'ils redoutent le passage au secteur privé. **Le dispositif de tutorat-référent** pour aider au changement d'emploi, favorisera la professionnalisation des titulaires d'emplois-jeunes.

##### **5. Mieux prendre en compte l'esprit de la décentralisation au moment de l'approbation et du suivi des conventions d'emplois-jeunes**

Le dispositif des emplois-jeunes a été conçu comme un dispositif d'Etat centralisé faisant appel à près de 600 agents dans les services déconcentrés des directions départementales, du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) pour assurer l'animation du programme ainsi que l'instruction, le suivi et le contrôle des conventions d'emplois-jeunes. Les aspects administratifs relativement lourds du versement

de la rémunération aux emplois-jeunes sont pris en charge de manière centralisée par le *Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles* (CNASEA).

Les collectivités locales interviennent dans le dispositif soit pour assurer un complément de rémunération aux emplois-jeunes recrutés directement par elles, soit pour subventionner indirectement des associations habilitées à passer des contrats aidés au titre des emplois-jeunes.

Les régions sont de surcroît particulièrement concernées au titre de leur compétence générale en matière de formation professionnelle des jeunes et d'intervention économique. De nombreuses régions ont financé des programmes de formation en liaison avec les employeurs ou les emplois-jeunes eux-mêmes.

Il reste que, si les régions donnent la priorité aux scénarios de professionnalisation et de pérennisation des emplois créés, l'Association des régions de France (ARF) souligne que **les difficultés de coordination interministérielle au niveau national ont des répercussions fortes au niveau régional**. Chaque ministère semble lancer de manière autonome sa propre démarche en matière de création d'emplois-jeunes ce qui aboutit à des créations désordonnées sur le terrain.

L'ARF se prononce donc pour un pilotage plus clair du programme au niveau national qui pourrait être ainsi décliné par région pour faciliter le travail partenarial entre les régions et les services déconcentrés.

Votre commission vous propose trois types de mesures pour **introduire des éléments de décentralisation** dans un dispositif dont le financement doit demeurer financé principalement par l'Etat.

• **Poser le principe de conférences annuelles ou semestrielles entre les services de l'Etat intéressés par la création d'emplois-jeunes et les régions.**

Ces conférences devraient avoir pour objectif de faire le point sur les créations d'emplois-jeunes par région et de fixer les objectifs envisageables de création ou de pérennisation de ces emplois-jeunes au niveau régional. Ces rencontres permettront aux services de l'Etat d'assurer au préalable une coordination interne en matière de création d'emplois-jeunes, sauf à ce que la conférence fasse apparaître publiquement les disparités les plus criantes. Si des inégalités devraient finalement apparaître, il est important qu'une procédure de concertation s'engage pour résorber les situations anormales. Par ailleurs, la présence des régions permettra des échanges d'information sur les mécanismes *ad hoc* de formation mis en place par celles-ci.

- **Associer les régions qui le souhaitent au processus d'instruction des conventions d'emploi-jeune.**

Le contact entre les services des régions et les employeurs peut contribuer à **améliorer la définition des modalités de mise en œuvre des aides à la formation des emplois-jeunes**. Cet apport, en termes d'aide à la formation, deviendra d'autant plus crucial que les nouveaux services restant encore à financer sont ceux dont le financement est le plus incertain.

Par ailleurs, lorsque des postes d'emplois-jeunes sont libérés et qu'il est procédé au remplacement du titulaire, la durée de la période aidée financièrement sera nécessairement plus courte : cela nécessite d'être d'autant plus attentif à la mise en place d'un programme de professionnalisation.

- **Rapprocher les plates-formes régionales de professionnalisation (PRP) des conseils régionaux en envisageant un éventuel transfert de ces organismes.**

Placées sous l'autorité du préfet de région, les PRP se composent des services déconcentrés des ministères, des services du conseil régional et de divers acteurs de la formation professionnelle notamment.

Les objectifs des PRP sont très généraux : apport d'un appui concret aux employeurs, repérage des activités nouvelles susceptibles de conduire à des configurations de nouveaux emplois, voire de nouveaux métiers ; favoriser la reconnaissance des nouveaux emplois et des nouvelles qualifications.

**De fait, l'activité des PRP se situe à la croisée du développement économique et de la formation professionnelle, deux domaines qui sont au cœur des compétences régionales.**

Il est d'ailleurs révélateur à cet égard que la PRP de Picardie ait fait porter son effort, dans un second temps, sur les questions de formation : création d'un centre de ressources visant notamment à aider les employeurs à construire des parcours de formation pour les jeunes ; création d'un « guichet unique » pour centraliser les renseignements sur l'offre de formation ; mise en place d'un processus de validation des acquis professionnels.

Les PRP ont vocation à bénéficier des crédits du Fonds social européen pour élargir leur action.

De fait, les services régionaux sont parties prenantes des PRP sans avoir de réel pouvoir pour orienter l'action de ces organismes qui peuvent fournir un appui précieux en matière de suivi des emplois-jeunes et de mise en place de moyens de reconversion lorsqu'ils sont nécessaires.



**Il pourrait être positif de reconnaître, éventuellement dans le cadre de conventions, l'autorité conjointe du président du conseil régional sur la PRP avec le préfet de région.**

Votre commission envisage même que, dans les régions qui le souhaiteraient, les PRP puissent exclusivement relever de l'autorité du président du conseil régional afin de permettre à ce dernier de disposer d'un levier d'action dans la perspective de la recherche plus poussée d'une professionnalisation des emplois-jeunes sur leur propre activité ou sur des emplois nouveaux du secteur marchand. Les PRP s'inscriront alors comme un instrument dans une stratégie générale d'amélioration de la formation des emplois-jeunes en tenant compte au mieux des besoins exprimés sur le terrain.

## **6. Organiser des Assises sur la solvabilisation des emplois-jeunes**

Par cette proposition, votre rapporteur tient à donner un caractère public au débat sur la solvabilisation des emplois-jeunes.

Il importe de lever les incertitudes qui existent aujourd'hui sur un certain nombre d'emplois créés par des associations et qui bénéficient d'une prise en charge totale grâce aux compléments de rémunération couverts par des subventions versées soit par des établissements publics soit par les collectivités territoriales.

La solvabilisation de ces emplois ne paraît pas envisageable dès lors que l'aide de l'Etat correspondant à 80 % des charges salariales sera parvenue à terme.

S'agissant des emplois-jeunes créés par les associations à l'aide de subventions publiques : il serait trompeur pour ces dernières de penser que les collectivités territoriales pourront venir compenser la disparition de l'aide à la rémunération versée par l'Etat lorsque celle-ci arrivera à terme. Elles seront donc placées inéluctablement devant la perspective de faire financer directement l'emploi-jeune par l'usager ou de voir le titulaire de l'emploi-jeune rejoindre un autre emploi en relation plus ou moins directe avec les fonctions qu'il occupait.

Les futures « Assises sur la solvabilisation » devraient porter à la fois sur les emplois publics et sur les emplois de droit privé.

S'agissant des **emplois publics**, il convient de faire publiquement le point avec les grands syndicats de la fonction publique sur les aménagements de la grille des statuts de la fonction publique d'Etat et de la fonction publique territoriale qui pourraient s'avérer utiles à l'issue de la période de cinq ans : il est vraisemblable que certaines catégories d'emplois-jeunes tels que les aides

éducateurs dans le domaine des nouvelles technologies de l'information et de la communication répondent à des besoins nouveaux et qu'ils peuvent ainsi être pérennisés de manière statutaire. Les conséquences pourront alors clairement être tirées sur les modalités de recrutement dans les nouveaux corps ou cadres d'emploi ainsi que sur l'ampleur des effectifs à recruter.

Concernant les **emplois de droit privé**, principalement les emplois du secteur associatif, il convient de faire la part des emplois-jeunes qui ont pu générer des flux de ressources susceptibles de les financer, de ceux qui ne pourront perdurer sans un taux important de subvention.

Ces Assises devront donc réunir à la fois les partenaires associatifs mais aussi les représentants des entreprises du secteur marchand.

Concernant les emplois-jeunes du secteur associatif, les Assises permettraient de faire le point sur **le nombre et la nature des postes d'emplois-jeunes qui peuvent s'autofinancer** après avoir créé leur propre demande.

L'objectif serait ensuite d'examiner dans quelle mesure une **aide à la solvabilisation de la demande** pourrait pallier les effets de l'arrivée à terme de la subvention versée par l'Etat au titre du financement des emplois-jeunes. Le dispositif des emplois-jeunes a permis sans doute de créer les structures susceptibles d'offrir des prestations nouvelles ; il importe dans une seconde phase de consolider cette démarche en définissant les aides notamment fiscales qui permettront de soutenir la demande auprès des consommateurs.

Enfin, pour les emplois qui ne peuvent être solvabilisés, les Assises envisageront dans quelles conditions une reconversion des emplois-jeunes du secteur associatif vers le secteur privé pourrait être opérée : la mise en place d'accord-cadre de recrutement, à l'image de ceux qui ont été mis en place sous l'égide par le ministère de l'Education nationale, pourrait ainsi être conclue ; l'Etat pouvant servir de relais aux multiples associations qui ne peuvent individuellement contracter directement avec les grandes entreprises.

\*

\*        \*

En conclusion, il convient de s'interroger sur l'opportunité ou non de réviser le dispositif des emplois-jeunes.

Il est important de rappeler que le mécanisme des conventions pluriannuelles conclues entre l'Etat et des organismes publics ou à but non lucratif **ne connaît pas de limitation légale de durée**. L'aide forfaitaire, dont le montant et la durée sont fixés par décret, a été effectivement prévue pour une durée de cinq ans. Mais cette durée correspond à celle de l'aide et non pas

du dispositif. En d'autres termes, au-delà de 2002 un organisme aura toujours la faculté de demander la conclusion d'une nouvelle convention d'emploi-jeune. Si celle-ci est approuvée, il bénéficiera sauf modification du décret, de l'aide de cinq ans égale actuellement à 80 % du SMIC. Les années 2003 ou 2004 devraient être des années de forte sollicitation pour l'Etat puisque la majeure partie des conventions conclues en 1998 ou en 1999 arriveront alors à échéance.

**Sera-t-il fondé, au-delà de 2002, de maintenir en l'état un dispositif aussi incitatif et aussi large de lutte contre le chômage des jeunes ?**

Aujourd'hui, 60 % des jeunes trouvent un emploi en moins de neuf mois à la sortie de leurs études alors que ce taux ne dépassait pas 40 % en 1997. Seuls les jeunes les moins qualifiés ne connaissent pas de diminution sensible de la durée moyenne de recherche d'un premier emploi.

Mais se pose dès maintenant la question du dispositif qui devra succéder aux emplois-jeunes à l'issue de la période actuelle. La solution serait soit d'abroger le dispositif à compter d'octobre 2002, si la situation de l'emploi des jeunes continue à s'améliorer, soit de cibler le dispositif sur les publics les plus défavorisés.

**En tout état de cause, votre rapporteur estime difficile d'envisager le maintien du dispositif actuel au-delà de 2002 en raison de son coût qui n'apparaît plus justifié au regard de la situation.**

Au fond, les emplois-jeunes ont constitué **une réponse d'urgence** face à une aggravation sensible du chômage des jeunes résultant de circonstances conjoncturelles et d'un effet démographique.

Cette réponse a donné des résultats tangibles, à un prix qui est loin d'être négligeable, d'autant que l'amélioration de la conjoncture le rend aujourd'hui moins nécessaire.

Il devient évident que **l'Etat, pour l'avenir, doit se donner les moyens d'être alerté des possibles à-coups conjoncturels pouvant frapper les jeunes sortant du cycle scolaire** et sensibiliser les acteurs publics et privés de l'économie à la nécessité de **réguler les flux de recrutement** au fil des ans.

En outre, l'Etat doit veiller à ce que ne perdure pas une forme de fracture sociale à l'égard des jeunes les moins qualifiés ou victimes de discrimination.

Pour améliorer la capacité de réaction de votre appareil public, votre commission souhaite une **réorganisation des structures administratives voire gouvernementales autour de la notion de « premier emploi ».**

Il devient nécessaire de faire converger les efforts de certains services de l'Education nationale, de l'Emploi et de la Formation professionnelle pour relever un défi commun : permettre aux jeunes d'accéder rapidement et dans les meilleures conditions à leur premier emploi.

Cette restructuration administrative demandera sans doute un changement profond des mentalités, mais l'objectif commun devrait permettre de dépasser les rivalités et d'atténuer les réticences.

Si cette réforme devait voir le jour, les emplois-jeunes apparaîtraient alors pour ce qu'ils sont réellement : **une réponse justifiée par les circonstances mais passablement rudimentaire dans son esprit comme dans ses méthodes.**

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*Réunie le mercredi 11 octobre 2000, sous la présidence de M. Jean Delaneau, président, la commission a entendu une **communication de M. Alain Gournac** sur les conclusions du groupe de travail sur le **bilan des emplois-jeunes à mi-parcours.***

*Rappelant que la loi du 16 octobre 1997 relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes était entrée en application voilà maintenant trois ans, **M. Alain Gournac** a souligné que les quelque 230.000 jeunes titulaires d'un contrat emploi-jeune s'interrogeaient sur leur avenir professionnel.*

*Il a rappelé que la commission avait procédé, le 6 avril dernier, à la constitution d'un groupe de travail chargé de réaliser un bilan, à mi-parcours, du programme « Nouveaux services-Emplois-jeunes », dont il avait été chargé d'animer les travaux. Il a indiqué que le groupe de travail s'était réuni à sept reprises, avait procédé à une trentaine d'auditions et avait mis en place un forum électronique, sur le site internet, du Sénat afin de permettre aux emplois-jeunes de s'exprimer.*

*Il a ensuite tenu à rappeler l'état d'esprit dans lequel le groupe avait travaillé, insistant sur le souci constant de dresser un bilan objectif de ce programme, en indiquant ses limites, mais aussi en soulignant ses aspects positifs.*

*Il a toutefois estimé que le groupe de travail avait jugé impossible de s'en tenir à un simple constat et avait souhaité, en conséquence, alimenter le débat public en proposant quelques pistes de réflexions principalement sur la sortie du dispositif.*

*Abordant le bilan du programme, il a considéré que le programme produisait des effets significatifs, à la hauteur des moyens importants qui lui étaient consacrés.*

*Il a d'abord souligné l'impact quantitatif certain du dispositif, indiquant qu'au 30 septembre 2000, 276.600 emplois-jeunes avaient été recrutés, pour un total de 258.000 postes créés. Il a cependant observé que le nombre de jeunes en poste était inférieur à ce chiffre, compte tenu du nombre non négligeable de jeunes ayant déjà quitté le dispositif, évaluant à 230.000 le nombre de jeunes actuellement en poste.*

***M. Alain Gournac** a également indiqué que les employeurs des emplois-jeunes étaient multiples : les associations représentent 30 % des postes créés, les collectivités locales 21 %, les établissements publics 10 %, l'éducation nationale 30 % et la police nationale 8 %.*

*Il a également observé que quatre secteurs d'activité représentaient, à eux seuls, plus de la moitié des embauches : solidarité, environnement, sport et culture.*

*Il a indiqué que le coût du programme restait toutefois très élevé pour les finances publiques. A cet égard, il a estimé qu'il devait atteindre 23 milliards de francs en 2000 pour le seul budget de l'Etat, montant auquel il convenait en outre d'ajouter au moins 400 millions de francs issus de divers cofinancements, notamment en provenance des collectivités locales.*

*Il a regretté que le coût global du programme reste difficilement évaluable, déplorant en particulier l'opacité du traitement budgétaire des crédits prévus en faveur des emplois-jeunes.*

*Observant que les emplois-jeunes avaient eu des répercussions immédiates indéniables, il a précisé que les intéressés apparaissaient pour une majorité satisfaits de leur emploi, que le dispositif avait permis de structurer certains jeunes très éloignés de l'emploi, et en cela avait constitué un « sas » vers un emploi durable, et que le programme avait parfois facilité le développement de nouvelles activités en garantissant, du moins de manière transitoire, leur solvabilisation.*

***M. Alain Gournac** a cependant estimé que les ambiguïtés initiales de la politique des emplois-jeunes se trouvaient confirmées à l'usage. Il a alors souligné les cinq principales insuffisances du programme.*

*Il a tout d'abord regretté les difficultés d'accès des jeunes à la formation, jugeant ces difficultés d'autant plus regrettables que la formation apparaît comme un enjeu majeur du dispositif dans la mesure où elle conditionne l'insertion professionnelle des jeunes. Il a observé que le dispositif se caractérisait*

*aujourd'hui encore par l'absence fréquente ou la mise en place tardive de financements spécifiques des programmes de formation, en dépit de l'effort des conseils régionaux. Il a également indiqué que les formations proposées restaient loin de correspondre toujours au projet professionnel du jeune et aux besoins de l'employeur.*

*Il a ensuite insisté sur le flou persistant du cadre juridique, relevant que le principe d'un contrat à durée déterminée de cinq ans, pour le moins inhabituel en droit du travail, avait créé des ambiguïtés. Il a observé que la mise en œuvre de ces contrats de droit privé par des employeurs le plus souvent de droit public avait soulevé des difficultés, notamment à l'éducation nationale.*

*Il a également fait référence à l'existence d'effets pervers pour l'économie. Il a ainsi constaté que de nombreux jeunes qui pourraient pourtant obtenir un emploi dans le secteur marchand, privilégiaient les postes d'emploi-jeune, et a alors jugé cette situation d'autant plus paradoxale que l'économie se porte mieux et que certains secteurs d'activités sont confrontés à des pénuries de main d'œuvre. Il a également observé l'existence parfois avérée d'une concurrence déloyale vis-à-vis du secteur marchand, indiquant que des emplois-jeunes avaient pu avoir pour conséquence la suppression d'un certain nombre d'emplois marchands, notamment dans le secteur des services à la personne.*

***M. Alain Gournac** a ensuite souligné l'ambiguïté des missions effectivement exercées par les jeunes. A cet égard, il a indiqué que ces missions ne répondaient pas forcément à des besoins émergents ou non satisfaits. Il a jugé que, sous des appellations nouvelles, certains emplois étaient en réalité des emplois déjà existants et que certains jeunes n'exerçaient finalement aucune réelle activité, leur emploi se résumant alors à une simple coquille vide. Il a estimé que ces ambiguïtés étaient favorisées par le laxisme du contrôle a priori et par la quasi-absence de contrôles a posteriori.*

*Il a enfin souligné l'incertitude grandissante pesant sur l'avenir du dispositif. Il s'est interrogé sur l'avenir professionnel des jeunes à l'issue de leur contrat, et sur les moyens de pérennisation des postes créés. Il a regretté que le Gouvernement n'ait pour l'instant apporté aucune réponse concrète à ces deux questions fondamentales.*

***M. Alain Gournac** s'est alors enquis des moyens de préparer la sortie du dispositif, considérant que, plus que pour toute autre politique publique, le bilan des emplois-jeunes ne pourra être définitivement établi qu'à la fin du programme et que ce seront en définitive les conditions de sortie du dispositif qui permettront de conclure au succès ou à l'échec de celui-ci.*

*Il a toutefois considéré que la voie était étroite pour réussir cette sortie du dispositif rappelant qu'il fallait en effet respecter trois conditions : maîtriser la*

*charge budgétaire du programme en évitant de créer massivement de nouveaux emplois publics, soutenir les activités émergentes ayant fait la preuve de leur utilité sociale alors que les possibilités de solvabilisation spontanée apparaissent bien faibles et assurer la poursuite du parcours professionnel des emplois-jeunes arrivés en fin de contrat sans pour autant défavoriser les nouvelles générations entrant sur le marché du travail.*

*Il a alors proposé six pistes de réflexions pour une sortie en bon ordre du dispositif.*

*Il a d'abord estimé indispensable une évaluation au plus près du terrain, en liaison avec les partenaires sociaux, permettant d'effectuer un bilan de compétences des emplois-jeunes et d'analyser les perspectives réalistes de solvabilisation des postes.*

*Il a également jugé nécessaire d'instaurer des passerelles pour un retour des emplois-jeunes vers les entreprises pour les emplois qui n'ont guère de perspectives de pérennisation. Il a indiqué que ces passerelles devraient notamment résulter de la conclusion d'accords-cadres avec les fédérations professionnelles ou les entreprises susceptibles d'embaucher ces jeunes, du développement du multisalariat en temps partagé et de l'incitation à la création ou à la reprise d'entreprises par les jeunes. Il a également insisté sur la nécessité d'étudier la mise en place d'un système de prime dégressive à l'embauche des titulaires de contrats emplois-jeunes par les entreprises, cette prime ayant alors vocation à se substituer à l'aide dont bénéficiait le contrat.*

*Il a suggéré des solutions adaptées à chaque catégorie d'emplois-jeunes, jugeant que la diversité des situations appelait des réponses particulières. A cet égard, il a estimé nécessaire de geler les flux de recrutement des adjoints de sécurité, en l'absence d'une véritable définition de leurs missions, de mettre un terme à l'expérience décevante des aides éducateurs dans le second degré et d'engager une réflexion sur les conditions d'une éventuelle intégration de certains emplois-jeunes des collectivités locales dans la fonction publique territoriale à partir d'une redéfinition de la grille des emplois. Il a toutefois observé que les collectivités locales ne seraient pas à elles-seules en mesure d'assumer le coût de ces emplois.*

*Il a jugé souhaitable de favoriser l'insertion des jeunes dans le monde du travail par le développement du tutorat, en particulier pour les jeunes souhaitant quitter leur emploi-jeune pour un poste en entreprise.*

*Il a estimé nécessaire de mieux prendre en compte l'esprit de la décentralisation et a fait sur ce point trois propositions : la tenue de conférences annuelles ou semestrielles entre les services de l'Etat compétents et les régions, la possibilité, pour les régions qui le souhaitent, d'être associées au processus d'instruction des conventions d'emplois-jeunes, et le rapprochement, voire le*

*transfert des plate-formes régionales de professionnalisation en direction des régions.*

*Il a enfin jugé urgent d'organiser un véritable débat public sur la solvabilisation des emplois-jeunes dans le cadre d'Assises de la solvabilisation.*

***M. Alain Gournac** s'est enfin demandé si, compte tenu de l'amélioration de la conjoncture en matière d'emploi des jeunes, il n'était pas nécessaire de prévoir un butoir légal à la signature des conventions d'emplois-jeunes. Il a rappelé qu'il était juridiquement possible actuellement, sans condition de durée, de créer des postes d'emplois-jeunes et de bénéficier en conséquence de l'aide de l'Etat, indiquant par exemple qu'une association pouvait signer une convention d'emplois-jeunes en 2010 et bénéficier de l'aide jusqu'en 2015. Il a alors jugé plus pertinent de préciser que le mécanisme des conventions ne serait pas reconduit sous la même forme après 2002.*

*Estimant que les emplois-jeunes avaient pu être justifiés par l'existence de certaines dérives ayant abouti à faire supporter aux jeunes générations le poids du chômage, il a jugé utile de réfléchir à une réorganisation de la structure administrative, voire de la structure gouvernementale, autour de la notion de premier emploi, pouvant même déboucher sur la création d'un secrétariat d'Etat. Il a en effet jugé nécessaire qu'un responsable politique soit chargé de faire la liaison entre l'éducation nationale, l'emploi, la formation professionnelle, les établissements publics et les entreprises pour jouer un rôle d'alerte et veiller à assurer une bonne régulation des flux de recrutement.*

***M. Jean Delaneau, président,** a souligné qu'il serait souhaitable d'améliorer la présentation des documents budgétaires afin de disposer de statistiques homogènes sur le coût des emplois-jeunes. Il a souhaité que le Gouvernement soit interrogé sur les conséquences qu'il entendait tirer du rapport de M. Alain Gournac. Il a regretté les insuffisances de la formation des emplois-jeunes. Il a souhaité, pour faciliter la « sortie » des emplois-jeunes, que soit ouverte une possibilité de prendre un emploi dans une entreprise privée, tout en conservant un droit à retour dans l'emploi-jeune en cas d'échec durant la période d'essai. Il a estimé que le terme de « référent professionnel » serait peut-être plus approprié que celui de « tuteur », afin de montrer que le soutien au jeune s'inscrit dans la durée.*

***M. Louis Souvet** a souligné l'importance de la question de la prise en charge des indemnités de chômage qui devraient être versées aux emplois-jeunes, embauchés par des collectivités locales n'ayant pas affilié leur personnel non titulaire à l'UNEDIC et sans emploi à l'issue de leur contrat. Il a rappelé que l'intégration des emplois-jeunes des collectivités locales dans la fonction publique territoriale par un concours spécifique nécessiterait une concertation préalable avec les syndicats de la fonction publique.*



**M. Gilbert Chabroux** a estimé que le rapport de M. Alain Gournac faisait preuve d'objectivité, que le ton était constructif et que ce document pourrait constituer une base de discussion utile. Il a rappelé que le dossier des emplois-jeunes devait prochainement faire l'objet de mesures par le Gouvernement, qui ne pouvait se désintéresser de l'avenir des titulaires d'emplois-jeunes. Il s'est félicité que le Gouvernement ait atteint ses objectifs et que le dispositif des emplois-jeunes ait permis de redonner confiance à de nombreux jeunes en difficulté. Il a rappelé que les emplois-jeunes employés dans les collectivités locales rendaient des services très appréciés par la population, mais que le Gouvernement ne pouvait pas demander aux collectivités locales d'assumer seules la charge financière de la pérennisation de ces emplois. Il n'a pas exclu, néanmoins, que les collectivités locales décident d'elles-mêmes de participer à l'effort compte tenu de l'intérêt des services rendus et des possibilités de résorption de la précarité dans les emplois publics locaux consécutive à la mise en œuvre des 35 heures.

**M. André Jourdain**, après avoir rappelé qu'il avait assisté à la plupart des auditions du groupe de travail, a indiqué que le rapport reflétait bien les observations et l'état d'esprit des interlocuteurs rencontrés. S'agissant des effets d'éviction des emplois-jeunes sur le secteur marchand, il a évoqué le cas d'un jeune embauché par une entreprise qui avait présenté sa démission dans les huit jours de sa période d'essai parce qu'il avait préféré, à salaire égal, accéder à un emploi-jeune de la SNCF. Il a fait état également de jeunes qui préféreraient être embauchés, en tant qu'emplois-jeunes, dans des organismes publics d'habitation à loyer modéré (OPHLM), plutôt que de rejoindre des entreprises artisanales de maçonnerie ou de bâtiment. Il s'est félicité que M. Alain Gournac ait mis en avant l'importance du multisalariat, en rappelant que la mise en œuvre de cette mesure nécessiterait sans doute des aménagements de statut afin de permettre aux emplois-jeunes embauchés dans les collectivités publiques de travailler en même temps dans des entreprises de droit privé. Il s'est prononcé également en faveur des aides à la transmission d'entreprise, en proposant que le titulaire de l'emploi-jeune puisse être « mis à disposition » auprès d'une entreprise artisanale. Il a souligné l'importance de la notion de première insertion professionnelle. Il a rappelé que nombre des inconvénients constatés aujourd'hui avaient en fait été évoqués par le Sénat lors du débat sur la loi d'octobre 1997 relative aux emplois-jeunes.

**M. Jacques Bimbenet** a cité le cas d'emplois-jeunes, recrutés par un service départemental d'incendie et de secours (SDIS) en tant qu'agents d'entretien du patrimoine, qui avaient suivi une formation en vue de préparer le concours de sapeur-pompier et qui avaient obtenu d'excellents résultats. Il a souligné ainsi qu'un mécanisme de formation adapté permettait de donner toute son utilité à la période sous contrat d'emploi-jeune dès lors que l'objectif étant bien de permettre l'accès à un emploi durable. Il a mis l'accent sur l'utilité d'un

*suivi et d'un soutien par un « référent professionnel » chevronné pendant les premiers mois d'exercice d'un premier emploi au sein d'une entreprise privée.*

*M. Serge Franchis a souligné que les propositions du rapporteur destinées à faciliter la sortie des emplois-jeunes devraient être transposées pour les titulaires de contrats emploi-solidarité ou de contrats emploi-consolidé. Il a rappelé les contraintes juridiques qui empêchaient aujourd'hui le recours au multisalariat dans les collectivités publiques tout en souhaitant un allègement de celles-ci.*

*Mme Marie-Madeleine Dieulangard a estimé que le rapport de M. Alain Gournac permettait d'ouvrir un débat constructif dans un esprit d'objectivité. Elle a souligné que les emplois-jeunes avaient permis de redonner confiance en l'avenir, non seulement aux titulaires de ces emplois, mais également à leurs proches et à leur famille, ce qui avait eu des effets positifs pour favoriser la reprise de la consommation. Elle a rappelé que, dans certains départements, les directions départementales du travail avaient examiné de manière très « pointilleuse » si les emplois-jeunes proposés correspondaient bien à des besoins émergents et s'ils ne faisaient pas concurrence avec ceux du secteur privé. Elle a estimé que le Gouvernement ne saurait faire preuve d'« un comportement inconséquent » quant à l'avenir des emplois-jeunes, et que des mesures seraient sans doute prochainement annoncées.*

*M. Philippe Nogrix a tout d'abord souhaité obtenir des précisions sur la date à laquelle les premiers emplois-jeunes commenceraient à sortir du dispositif, sur les motifs de départ des emplois-jeunes et sur leur niveau de diplôme. Il a proposé qu'il soit fait obligation aux employeurs de former les emplois-jeunes qu'ils ont recrutés sur des métiers dans lesquels des besoins de main-d'œuvre existent sur le marché. Il s'est demandé si les services préfectoraux n'avaient pas été tentés de privilégier les résultats quantitatifs au moment de la mise en place du dispositif. Il a estimé important de veiller à ce que les emplois-jeunes aient une activité à plein temps.*

*M. Alain Vasselle s'est demandé s'il existait des statistiques qui permettraient de faire apparaître le taux des emplois-jeunes qui ne correspondait pas à des activités émergentes ou des besoins non satisfaits mais à des métiers déjà existants. Il a estimé que, de même que les travaux d'utilité collective ou les contrats emploi-solidarité, les emplois-jeunes constituaient une « bombe à retardement » pour les futurs gouvernements. Il a rappelé le caractère excessif des charges sociales qui constituaient un frein à l'embauche dans les entreprises privées.*

*En réponse, M. Alain Gournac, rapporteur, a estimé que devraient être pérennisés seulement les emplois-jeunes qui pouvaient être solvabilisés sans aide publique complémentaire.*

*Concernant les emplois-jeunes des collectivités territoriales, dont il a estimé que 50 % n'étaient pas affiliés à l'assurance chômage, il a souhaité que l'Etat « prenne ses responsabilités » pour assurer le financement des indemnités de chômage.*

*S'agissant des mesures envisageables, il a exprimé de fortes réticences à l'égard d'une solution qui semblait envisagée par le Gouvernement, à savoir ouvrir la possibilité aux emplois-jeunes d'accéder à des contrats à durée déterminée de trois à cinq ans. Il a estimé que cette voie serait extrêmement décourageante pour les jeunes qui se sentiraient condamnés à des contrats précaires dans le secteur public.*

*Concernant les effets positifs du dispositif, il a rappelé que celui-ci représentait un investissement budgétaire de 23 milliards de francs en année pleine, ce qui justifiait pour le moins des résultats indéniables.*

*Il a souhaité que la confiance retrouvée par les jeunes ne se transforme pas en angoisse sur l'avenir, à mesure que l'on se rapprocherait du terme des contrats.*

*Il a rappelé qu'en moyenne 7 % des dossiers de création d'emplois-jeunes avaient été rejetés par les services déconcentrés de la direction du travail. Il s'est interrogé sur l'absence de contrôle a posteriori des services déconcentrés sur le contenu effectif des fonctions exercées par les emplois-jeunes.*

*Il a estimé que l'exemple cité par M. Jacques Bimbenet montrait bien qu'un effort de formation pouvait avoir des effets très positifs pour assurer l'insertion durable des emplois-jeunes dans un emploi.*

*Concernant le niveau d'études des emplois-jeunes, il a indiqué que 60 % d'entre eux avaient au moins le niveau du baccalauréat, dont 33 % ayant suivi des études supérieures, mais que 23 % étaient sans qualification. Il a rappelé que, selon le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), parmi les 40.000 sorties d'emplois-jeunes, on pouvait considérer que 28 % des départs étaient justifiés par l'accès à un autre emploi, tout en indiquant que ces statistiques, dans plus de 40 % des cas, ne fournissaient pas de motif d'interruption des contrats.*

*Il a précisé que les premiers emplois-jeunes quitteraient le dispositif en octobre 2002.*

*La commission a décidé d'autoriser la publication des conclusions du groupe de travail sous la forme d'un rapport d'information.*

## **ANNEXES**

Annexe n° 1 : Message de clôture du forum par M. Alain Gournac,  
rapporteur

Annexe n° 2 : Auditions du groupe de travail

## ANNEXE N° 1

### **MESSAGE DE CLÔTURE DU FORUM PAR M. ALAIN GOURNAC, RAPPORTEUR**

Neuf semaines après son ouverture, ce forum arrive à son terme.

Du 12 mai au 13 juillet, environ 650 contributions ont permis, par leur diversité et leur qualité, d'enrichir les réflexions du groupe de travail mais aussi, plus largement, d'alimenter le débat public sur les emplois-jeunes.

Au-delà de ce seul aspect quantitatif, il est d'ores et déjà possible de dresser un premier bilan, plus qualitatif, de ce forum.

L'objectif visé par notre groupe de travail est, je le crois, atteint.

Dans notre esprit, ce forum était d'abord un lieu d'expression. Il devait offrir aux jeunes sous contrat « emploi-jeune », mais aussi à leurs employeurs, un moyen de s'exprimer, de faire partager leurs expériences, leurs attentes et leurs préoccupations. Cet aspect était pour nous prépondérant : les jeunes sous contrat « emploi-jeune » regrettent en effet de ne pas disposer de réel canal d'expression institutionnel, de ne pas pouvoir véritablement communiquer au travers de médias plus « classiques ».

Le forum a répondu à cette attente : vos interventions, très libres, ont incontestablement permis au groupe de travail, mais aussi à tous ceux qui ont consulté ce forum, de mieux cerner la réalité des activités exercées par les jeunes sous contrat « emploi-jeune » et leurs principales préoccupations.

Ce forum avait également pour vocation d'être un lieu d'information sur l'activité du groupe de travail. Nous avons en effet tenu à travailler dans la plus grande transparence sur ce sujet délicat qui touche à l'avenir de 250.000 jeunes. C'est pourquoi nous avons choisi de mettre en ligne le compte rendu de chaque audition organisée par le groupe de travail, ainsi que la question d'actualité au Gouvernement posée, en réaction à vos interventions, par notre collègue André Jourdain, membre du groupe de travail.

Ces deux objectifs ayant été atteints, nous avons décidé de clore ce forum, quant bien même plusieurs d'entre vous ont souhaité sa prolongation. Pour autant, la clôture de ce forum ne signifie pas sa disparition. Il pourra toujours être consulté sur le site internet du Sénat.

Et la suite, me direz-vous ?

Le groupe de travail remettra son rapport au début du mois d'octobre. Ce rapport dressera le bilan du dispositif, en distinguant les points positifs et les points négatifs. Il fera également des propositions.

D'ores et déjà, vos contributions font apparaître :

- d'une part, que le programme « *Nouveaux services - Emplois-jeunes* » a permis, dans une certaine mesure, de développer de nouvelles activités dans le secteur non marchand tout en offrant une expérience professionnelle -souvent intéressante, parfois beaucoup moins- aux jeunes.

- d'autre part, que le dispositif souffre de plusieurs ambiguïtés, voire d'imperfections qu'il importe de prendre en considération :

- l'imprécision fréquente des missions qui s'apparentent souvent à des activités déjà existantes,

- les difficultés d'accès à la formation,

- le manque de reconnaissance des qualifications acquises,

- la faiblesse des rémunérations,

- les incertitudes liées au statut,

- la question de la pérennisation et de l'avenir du dispositif.

Sur tous ces points, nous ne manquerons pas de faire des propositions. Rien n'assure cependant que le Gouvernement et sa majorité entendront les propositions du Sénat car, en définitive, c'est le Gouvernement qui garde la maîtrise du programme.

Je conclurai donc cette intervention par un souhait : celui que nos propositions recueillent, à la différence de ce qui a pu se passer en 1997 au moment du vote de la loi, un meilleur accueil de la part du Gouvernement.

Je vous remercie sincèrement pour vos nombreuses contributions.

Alain GOURNAC

**ANNEXE N° 2**

-

**AUDITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL**

## SOMMAIRE

Pages

<b>MERCREDI 31 MAI 2000</b> .....	<b>93</b>
<b>I. Audition de M. Jean-Marie Marx, Conseiller technique chargé de l'emploi au cabinet de Mme la ministre de l'Emploi et de la Solidarité</b> .....	<b>93</b>
<b>II. Audition de M. Pierre Vieu, Directeur des ressources humaines de la SNCF</b> .....	<b>96</b>
<b>III. Audition de M. Gérard Pelletier, Président de la Fédération nationale des maires ruraux (FNMR)</b> .....	<b>99</b>
<b>IV. Audition de M. Claude Chaudières, Directeur du département « pratiques sanitaires et sociales » de l'Union nationale interfédérale des oeuvres privées sanitaires et sociales (UNIOPSS) et de Mme Marie-Madeleine Hilaire, Conseiller technique</b> .....	<b>101</b>
<b>V. Audition de M. Emmanuel Verny, Directeur général de l'Union nationale des associations de soins et services à domicile (UNASSAD)</b> .....	<b>103</b>
<b>MERCREDI 7 JUIN 2000</b> .....	<b>105</b>
<b>I. Audition de M. Georges Lefebvre, Directeur des ressources humaines et des relations sociales à La Poste</b> .....	<b>105</b>
<b>II. Audition de M. Michel Debost, chargé de mission auprès du Directeur général de la Police nationale</b> .....	<b>107</b>
<b>III. Audition de Mme Josette Théophile, Directeur général adjoint du pôle social à la RATP, accompagnée de M. Pierre Mader, délégué du Directeur général adjoint</b> .....	<b>109</b>
<b>MERCREDI 14 JUIN 2000</b> .....	<b>111</b>
<b>I. Audition de Mme Catherine Barbaroux, Déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle</b> .....	<b>111</b>
<b>II. Audition de MM. André Barbaroux, Directeur général et Jean-Marie Vallenet, Directeur des actions de formation et de l'emploi, du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA)</b> .....	<b>113</b>
<b>III. Audition de M. Francis Aubertin, chargé de mission du Comité national olympique et sportif français (CNOSF) et de Mme Dominique Petit, chargée de mission</b> .....	<b>115</b>
<b>IV. Audition de M. Gérard Aschieri, Secrétaire national du syndical national des enseignants du second degré (SNES)</b> .....	<b>117</b>



V. Audition de M. Dominique de Calan, Délégué général adjoint de l'Union des industries métallurgiques et minières (UIMM).....	119
VI. Audition de M. Alain Carric, Directeur pour l'emploi et l'insertion du groupe ACCOR .....	120
VII. Audition de M. Christophe Guitton, Chef du département professions et marchés du travail du Centre d'études et de recherche sur les qualifications (CEREQ).....	122
<b>MERCREDI 21 JUIN 2000.....</b>	<b>124</b>
I. Audition de Mmes Eliane Lancette et Isabelle Sargeni-Chetaud, Secrétaires nationales du Syndical national unitaire des instituteurs, Professeurs des écoles et Professeurs d'enseignement général des collèges (SNUIPP).....	124
II. Audition de M. Pierre Gabe, Directeur exécutif et responsable de la mission solidarité d'Electricité de France et de Mme Anne Desprairies, Responsable, chargée de mission.....	126
III. Audition de M. Jean Rogue, Directeur de la mission ressources humaines de l'Union nationale des Fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré (UNFO-HLM), accompagné de M. Didier Poussou, chargé de mission pour les emplois-jeunes .....	129
IV. Audition de Mme Solange Sarry, Conseiller technique de la Fédération nationale des aides à domicile en activités regroupées (FNADAR).....	131
V. Audition de M. Yves Lair, Président de la Fédération nationale des offices municipaux du sport (FNOMS).....	133
VI. Audition de M. Jean-Marc Gillonne, Responsable du Service social, éducatif, sportif et culturel de l'Association des maires de France (AMF) .....	135
<b>MERCREDI 28 JUIN 2000.....</b>	<b>137</b>
I. Audition de M. Didier Bucchi, Responsable des emplois-jeunes (FEN).....	137
II. Audition de M. Bernard Faure, Président de l'Union des foyers de jeunes travailleurs (UFJT) et M. Christophe Ragonneau, Délégué à l'emploi de l'UFJT, membres du Conseil national de la vie associative (CNVA) .....	139
III. Audition de M. Roger Eschenbrenner, Délégué départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (Seine-Saint-Denis) et de M. Michel Ricochon, Délégué départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (Seine-et-Marne).....	141
IV. Audition de M. Jean-Claude Meynet, Secrétaire confédéral (CFDT) .....	143
<b>MERCREDI 5 JUILLET 2000.....</b>	<b>145</b>
I. Audition de M. Claudy Lebreton, Président du Conseil général des Côtes d'Armor, Secrétaire général de l'Association des départements de France.....	145

<b>II. Audition de M. Jean-Noël Lesellier, chargé du comité de liaison des services et de Mlle Florence Despret, chargée des relations avec le Parlement français, au MEDEF .....</b>	<b>147</b>
<b>III. Audition de M. Jean Buffenoir, Animateur de la plate-forme de professionnalisation des emplois-jeunes de Picardie .....</b>	<b>149</b>
<b>IV. Audition de M. Michel Héon, Chef de la Mission emplois-jeunes, M. Jean-Paul de Gaudemar, Directeur de l'enseignement scolaire et M. Daniel Vimont, Conseiller technique auprès de M. Jack Lang, ministre de l'Education nationale.....</b>	<b>151</b>
<b>V. Audition de M. Jean Proriol, député, Vice-Président du Conseil régional d'Auvergne et de M. Bruno Sablière, chargé de mission, représentants l'Association des régions de France .....</b>	<b>154</b>

**MERCREDI 31 MAI 2000**

---

**I. Audition de M. Jean-Marie Marx,  
Conseiller technique chargé de l'emploi  
au cabinet de Mme la ministre de l'Emploi et de la Solidarité**

M. Jean-Marie Marx a tout d'abord souligné qu'il existait 245.300 postes d'emplois-jeunes à la fin mai 1999. Il a affirmé que l'objectif de 350.000 emplois-jeunes d'ici la fin de la législature était toujours d'actualité pour le Gouvernement tout en précisant que le ministère ne se donnait pas des objectifs quantitatifs prédéterminés par département mais se fixait toujours pour ligne de conduite d'agréer des projets de qualité répondant aux besoins en nouveaux services sur le terrain.

Il a fait état d'un « fléchissement » de la courbe de création de nouveaux emplois-jeunes dû au fait que les « gros » employeurs avaient maintenant effectué leurs embauches mais aussi à un certain degré de « satisfaction » des besoins potentiels en nouveaux services.

Il a souligné que de nombreux employeurs étaient mobilisés : 50.000 employeurs différents sont décomptés à ce jour dont 9.000 collectivités locales, essentiellement des communes.

Il a souligné que la mise en œuvre du programme « Nouveaux services - Emplois-jeunes » expliquait que le taux de chômage des jeunes aurait diminué sensiblement plus rapidement que le taux de chômage moyen de la population. Rappelant que le dispositif avait été institué dans une période où les jeunes connaissaient un taux de chômage très élevé et n'accédaient qu'avec beaucoup de difficultés à un premier emploi stable, il a estimé que le programme emplois-jeunes avait rempli ses objectifs tout en contribuant à recréer un climat de confiance pour les familles concernées et en permettant à de nombreux jeunes de « s'installer » dans la vie (location d'un logement, installation en ménage).

S'agissant du profil des emplois-jeunes, il a apporté les précisions suivantes :

- 75 % des titulaires d'emplois-jeunes étaient des jeunes au chômage et 8 % étaient allocataires du RMI ;

- 25 % des emplois-jeunes n'ont pas de qualification ou un diplôme équivalent au CAP ; 60 % ont au plus le bac ou un diplôme équivalent et le tiers a un diplôme supérieur au bac : la structure des emplois-jeunes reflète donc la situation des jeunes à la sortie de l'appareil de formation ;

- les jeunes filles représentent 53 % des emplois-jeunes ce qui traduit le fait qu'elles sont plus frappées par le chômage que les jeunes gens.

Il a rappelé que le taux de création des emplois-jeunes présentait des disparités selon les départements pour des raisons qu'il a attribuées au degré d'implication des conseils généraux. Le taux moyen est de 21 emplois-jeunes pour 10.000 habitants, ce taux pouvant varier dans une fourchette de 10 à 30 selon les départements.

Evoquant la question de la formation des emplois-jeunes, il a tout d'abord rappelé les principes suivants :

- la priorité a été donnée, dans une première phase, à la création des nouveaux emplois à partir de la reconnaissance des nouveaux besoins en services : cette phase devait nécessairement précéder la question de la formation ;

- le programme « Nouveaux services - Emplois-jeunes » n'a pas pour objet de proposer un nouveau stage de formation mais de donner au jeune un emploi à part entière correspondant à un nouveau besoin ;

- la formation doit être mise en œuvre dans une optique de professionnalisation du service accompli dans le cadre de l'emploi-jeune et non pas pour compléter une formation générale ;

- la formation doit être dirigée en priorité vers les jeunes qui ont le plus de difficultés, c'est-à-dire vers ceux qui ont un diplôme d'un niveau inférieur au baccalauréat.

Dans ce contexte, qui explique qu'aucune enveloppe financière n'ait été dégagée *a priori* en faveur de la formation, le Gouvernement a engagé un effort très sérieux pour améliorer le dispositif de formation :

- les services du ministère ont publié un « guide de la validation et de la certification des emplois-jeunes » qui permet d'identifier les référentiels de formation ;

- le projet de loi de modernisation sociale prévoit une disposition relative à la validation des acquis de l'expérience professionnelle qui concernera les emplois-jeunes ;

- des crédits du *Fonds Social Européen* vont être mobilisés, à hauteur de 700 millions de francs, pour financer la formation des emplois-jeunes dans le cadre de conventions passées entre l'Etat, les OPCA et les fédérations d'employeurs : compte tenu de « l'effet de levier », ce sont en fait 2 milliards de francs qui devraient être consacrés à la formation des emplois-jeunes (nouvelle programmation du FSE) ;

- par ailleurs, 10 conventions régionales ont été signées avec le CNFPT pour assurer la formation des emplois-jeunes aux métiers de la fonction publique territoriale.

Concernant la « sortie » des emplois-jeunes, M. Jean-Marie Marx a apporté les observations suivantes :

- les emplois-jeunes ne sont pas des stages ou des contrats pour des personnes en difficulté mais un véritable CDI ou CDD d'une durée de 5 ans. Il est important que les jeunes fassent valoir auprès de leur futur employeur l'intitulé de leur métier et leur expérience ;

- les plates-formes régionales de professionnalisation (PRP) vont être mises davantage à disposition des titulaires d'emplois-jeunes et de leurs employeurs potentiels ;

- selon un sondage CSA, 80 % des Français considèrent que les emplois-jeunes répondent à leurs attentes sur des nouveaux services et 56 % d'entre eux se déclarent prêts à financer directement, le cas échéant, le service qui leur est fourni par un emploi-jeune : ces bons résultats démontrent que l'opinion publique est prête à donner un caractère durable aux emplois-jeunes ;

- enfin, selon des enquêtes réalisées dans les préfectures auprès des employeurs, ces derniers ont déclaré que, dès aujourd'hui, plus de 50 % des services créés seraient pérennisés.

Pour les nouveaux services qui pourront être solvabilisés dans le secteur marchand, l'expérience des actuels emplois-jeunes sera appréciée par les entreprises qui se porteront sur ces secteurs ; pour les services non marchands perçus comme porteurs d'une valeur ajoutée par les usagers, les employeurs sont prêts à intégrer dans leurs tarifs les surcoûts éventuels dus à la pérennisation des emplois-jeunes.

## **II. Audition de M. Pierre Vieu, Directeur des ressources humaines de la SNCF**

M. Pierre Vieu a présenté tout d'abord les caractéristiques de la mise en œuvre du programme « Nouveaux services - Emplois-jeunes » à la SNCF telles qu'elles ressortent de *l'accord cadre du 16 décembre 1997* conclu entre la SNCF, Mme la Ministre de l'Emploi et de la solidarité et M. le Ministre de l'Équipement, des transports et du logement.

Tout d'abord, les emplois-jeunes ont constitué un sujet de dialogue social constructif au sein de la SNCF : les propositions de l'entreprise issues de ce dialogue, exprimées dans un projet de cahier des charges, ont obtenu le 5 novembre 1997 un vote favorable du comité central d'entreprise de la SNCF, ce qui mérite d'être signalé.

La mission des emplois-jeunes a été définie de manière « ouverte » : ainsi, doivent-elles venir s'ajouter à celles des agents statutaires de la SNCF pour les compléter. Il s'agit, sans créer véritablement de nouveaux métiers, ni se substituer à des services déjà offerts par les agents statutaires, d'offrir des services complémentaires : animation dans les gares et les trains, intervention sur les sites et matériels mis à disposition des usagers, accompagnement de la clientèle de voyage.

L'organisation du travail appliquée aux emplois-jeunes diffère de celle des agents statutaires afin de correspondre à la spécificité des nouveaux services. Les emplois-jeunes sont regroupés dans des équipes d'une dizaine de personnes « polyvalentes » dont les membres peuvent exercer différentes missions (animation, entretien ou accompagnement) au cours de la journée.

Les emplois-jeunes de la SNCF, au nombre de 1.589 au 31 décembre 1999, sont des salariés à part entière de la SNCF : le contrat de travail conclu avec la SNCF prévoit l'application complète des dispositions propres à l'entreprise en matière de temps de travail et de rémunération mensuelle minimale ou de primes en cas de travail de nuit, de dimanche ou de jour férié. Les emplois-jeunes bénéficient en outre des mêmes facilités d'utilisation des trains que les agents statutaires.

Le recrutement a été limité aux jeunes de niveau « bac » ou inférieur et n'a pas écarté les jeunes issus des quartiers difficiles ou les jeunes à faible qualification. Des tests de sélection ont été adaptés à partir de ceux auxquels les cheminots sont soumis pour les recrutements classiques. Ceci a permis de sélectionner des jeunes ayant de bonnes chances d'intégration ultérieure sur des emplois statutaires de l'entreprise, tout en tenant compte de l'existence d'une période de plusieurs années permettant d'accroître leurs capacités.

L'objectif initial d'embauche de 1.400 emplois-jeunes a été porté à 1.800 à la fin de 1998 afin d'améliorer la présence humaine auprès des voyageurs, cette dernière étant perçue comme un facteur de confort et de sécurisation.

M. Pierre Vieu a ensuite évoqué les difficultés que rencontrait la SNCF dans la gestion des emplois-jeunes.

Les charges entraînées par l'insertion et la formation de plusieurs centaines de jeunes apparaissent lourdes, d'autant que l'entreprise assume en même temps la charge de l'intégration des personnels recrutés à titre permanent (7.200 recrutements en 1999).

La définition des tâches et l'organisation du travail des emplois-jeunes ont demandé un effort de la part du personnel d'encadrement, déjà très sollicité par les conséquences de la mise en place des 35 heures qui a nécessité une refonte des organisations et horaires de travail.

Les cheminots ont perçu parfois de manière peu positive la présence des emplois-jeunes qu'ils ont ressentie comme une remise en cause possible des « contours » de leur emploi ; cette appréhension s'est atténuée à mesure qu'il apparaissait que les recrutements sur les emplois traditionnels de la SNCF ne se réduisait pas.

Le flux important de recrutement sur les postes d'agents statutaires a pu être vécu de manière frustrante par les emplois-jeunes qui ne comprenaient pas pourquoi ces emplois ne leur étaient pas réservés en priorité (d'autant plus que des emplois-jeunes issus d'autres secteurs, principalement de l'Education nationale, plus qualifiés, postulaient parfois avec succès à ces emplois).

Consciente du problème ainsi posé, la SNCF a conclu en avril 2000 un « *accord sur l'intégration et la professionnalisation des jeunes en emplois-jeunes* ».

Cet accord prévoit trois types de dispositions :

Tout d'abord, la SNCF décide de réserver 500 postes d'ici fin 2001, au titre de ses recrutements sur des emplois permanents, à des titulaires d'un contrat emplois-jeunes depuis plus de deux ans et demi à la SNCF. Les emplois-jeunes devront satisfaire aux critères de sélection normalement appliqués à tout candidat à un emploi existant. L'ancienneté en emplois-jeunes sera prise en compte lors de l'admission sur l'emploi permanent.

Ensuite, la SNCF prévoit, toujours d'ici fin 2001, d'admettre 500 emplois-jeunes au statut pour l'exercice des activités et services nouveaux développés dans le cadre du programme « Nouveaux services - Emplois-jeunes ». Les jeunes concernés devront également être titulaires d'un contrat emplois-jeunes SNCF depuis deux ans et demi.

C'est donc au total 1.000 emplois-jeunes qui, d'ici fin 2001, verront leur contrat de travail avec la SNCF transformé en contrat de travail au statut et qui accéderont ainsi au cadre permanent de l'entreprise.

Enfin, des dispositions sont prises pour permettre l'intégration de jeunes sans formation : les agents sans diplôme admis sur un poste dit de qualification A pourront suivre un programme de formation à un diplôme de niveau CAP afin d'obtenir une qualification dite de niveau B mieux rémunérée. La SNCF consacrera 2 millions de francs à la formation.

Lorsqu'un emploi-jeune sera recruté dans un emploi permanent, il sera mis fin à son CDD, ce qui ne donnera pas lieu systématiquement à un nouveau recrutement. L'emploi-jeune pourra être remplacé s'il apparaît que le poste d'emploi-jeune ne peut être supprimé sans dommage et bénéficie ainsi d'un pronostic favorable quant à la pérennisation de ses activités.

En tout état de cause, M. Pierre Vieu souligne que la pérennisation des services nouveaux au terme de la période de cinq ans sera décidée à partir d'une appréciation globale des services rendus à la clientèle intégrant l'apport des emplois-jeunes, la solvabilité isolée de ces derniers ne pouvant être aisément évaluée. La pérennisation de certains de ces services conduira sans doute alors l'entreprise à repenser le contenu de certains postes pour y introduire les activités des emplois-jeunes actuellement en fonction.



### **III. Audition de M. Gérard Pelletier, Président de la Fédération nationale des maires ruraux (FNMR)**

M. Gérard Pelletier a rappelé que la FNMR s'était intéressée dès l'origine au programme « Nouveaux services - Emplois jeunes » et lui avait apporté son soutien.

Rappelant qu'il s'inscrivait dans le prolongement d'outils de la politique de l'emploi en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes, comme les TUC (travaux d'utilité collective) ou les CES (contrats emplois-solidarité), mis à la disposition des communes, il a insisté sur les intérêts de ce nouveau dispositif :

- il s'agit d'un dispositif simple ;
- il garantit une grande qualité des jeunes recrutés ;
- il facilite la pérennisation des emplois dans les communes rurales, les maires ayant souvent une connaissance personnelle des jeunes recrutés.

Il a souligné que la FNMR avait encouragé les communes rurales à créer des emplois-jeunes. Cet encouragement a néanmoins été assorti de trois préconisations :

- l'employeur doit être plutôt une structure intercommunale qu'une commune ou une association liée à la commune, dans la mesure où l'intercommunalité permet de mutualiser et de rendre plus supportable la charge financière de l'emploi-jeune ;

- l'employeur doit prendre en compte, dès l'origine, la pérennisation de l'emploi. A cet égard, M. Gérard Pelletier a estimé qu'une légère hausse de la pression fiscale de 2 à 5 % et qu'une capitalisation d'une partie de l'aide publique rendrait la charge financière d'une pérennisation supportable sur une durée de dix à quinze ans ;

- la rémunération de l'emploi-jeune ne doit pas être plafonnée au SMIC, mais doit être fonction des compétences des jeunes, en tenant compte bien entendu des contraintes financières que connaissent les communes.

Relevant l'originalité des appellations des nouveaux emplois, il a considéré que beaucoup d'entre eux correspondaient en réalité à des postes existants, un agent de revalorisation du patrimoine écrit des communes pouvant, par exemple, être assimilé à un archiviste communal.

Il a précisé que la FNMR n'avait pas d'informations chiffrées sur l'application du programme dans les communes rurales, mais il a estimé que les emplois-jeunes étaient fréquemment utilisés. Il a observé que ceux-ci intervenaient plus particulièrement dans le secteur des personnes âgées, de la petite enfance, de l'accueil des jeunes et des nouvelles technologies.

M. Gérard Pelletier a également insisté sur l'important décalage qui existe entre l'obsession souvent tatillonne de précision dans la définition des activités au moment de la signature de la convention et le « laisser-aller » ultérieur caractérisé par la quasi-absence de contrôle par la Direction départementale du travail (DDTEFP).

Il a regretté cet abandon total des jeunes par les organismes de tutelle après leur entrée dans le dispositif, reconnaissant que de nombreux emplois-jeunes exerçaient en pratique des activités différentes de celles prévues par la convention. A cet égard, il a

considéré que l'importance des besoins dans les zones rurales expliquaient la nécessaire polyvalence des tâches.

Il a indiqué que les communes rurales, le plus souvent, ne rencontraient pas de difficultés financières pour recruter des emplois-jeunes dans la mesure où elles peuvent bénéficier de cofinancements de la part des conseils généraux, des conseils régionaux ou d'autres organismes (EDF, Agence de l'Eau,...).

Il a également jugé nécessaire de mieux prendre en compte la formation des emplois-jeunes, soulignant une nouvelle fois la carence des contrôles en ce domaine. Il a estimé qu'il ne serait pas illégitime que l'employeur ait à rendre compte chaque année de son effort de formation.

Abordant les modalités de sortie du dispositif, il a précisé que trois attitudes différentes existaient dans les communes rurales :

- soit elles ont dès l'origine prévu de pérenniser le poste en ayant mis en place un système de lissage de la charge financière à venir ;
- soit elles considèrent que le contrat n'est qu'un tremplin vers une insertion dans le monde professionnel, auquel cas aucune pérennisation n'est prévue ;
- soit elles anticipent un nouveau dispositif d'aide publique qui permettra de pérenniser le poste.

M. Gérard Pelletier a enfin insisté sur les difficultés de pérennisation, soulignant les contraintes pour intégrer la fonction publique territoriale et l'extrême difficulté pour les communes rurales de pouvoir créer des postes de contractuels. Il a alors déploré que les voies d'une future pérennisation soient si étroites.

**IV. Audition de M. Claude Chaudières,  
Directeur du département « pratiques sanitaires et sociales » de  
l'Union nationale interfédérale des oeuvres privées sanitaires et sociales  
(UNIOPSS) et de Mme Marie-Madeleine Hilaire, Conseiller technique**

A la fin de 1999, le nombre d'emplois-jeunes recrutés par les associations exerçant dans les secteurs de la famille, de la santé et de l'enfance est estimé à 6.000 environ par l'UNIOPSS, soit 17 % de l'ensemble des recrutements dans le secteur associatif. Le potentiel de développement serait de 10.000 emplois-jeunes.

Au cours des six derniers mois, l'UNIOPSS constate que le recrutement des emplois-jeunes s'est sensiblement ralenti voire interrompu, les retards pris en matière d'agrément des accords d'établissements relatifs à la réduction du temps de travail ayant conduit les employeurs, placés dans l'incertitude, à reporter de nouvelles embauches.

L'UNIOPSS regrette le caractère trop ponctuel des aides au montage des projets des associations ainsi que la diversité des positions prises selon les départements sur les projets liés à l'aide à domicile.

Dans le secteur couvert par l'UNIOPSS, 43 % des emplois-jeunes sont employés dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée (CDI) et 57 % dans le cadre d'un contrat à durée déterminée (CDD).

A l'image de la population sortant du dispositif de formation, la répartition des emplois-jeunes s'opère en « trois tiers » :

- 31,8 % sont de niveau inférieur au « bac » (30 % ont un diplôme de niveau V, soit un CAP ou équivalent),
- 30,7 % ont un diplôme équivalent au baccalauréat,
- 37,4 % sont de niveau « bac + 2 » ou plus.

La rémunération des emplois-jeunes dans le secteur sanitaire et social est, pour 16 % d'entre eux, supérieure ou égale à 1,1 SMIC : les associations, qui embauchent souvent des jeunes relativement qualifiés, semblent assurer une meilleure rémunération que d'autres catégories d'employeurs.

Pour 28 % des emplois-jeunes, aucune convention collective n'est appliquée, ce qui est la conséquence de la proportion importante des postes créés dans de petites associations : 18 % des emplois-jeunes ont été créés dans des associations de moins de trois salariés et 19 % dans des associations comprenant entre 4 et 11 salariés. Dans beaucoup de petites associations, l'emploi-jeune est en fait le premier et le seul salarié : il s'agit souvent de structures de coordination et de mise en réseau au niveau départemental, souvent dans le secteur de l'aide à domicile, qui n'avait pas pu se développer jusqu'ici.

72,3 % des emplois-jeunes bénéficient d'un tutorat assuré en général par le directeur de l'établissement.

Les rémunérations supérieures au SMIC sont observées le plus souvent dans les associations de 11 à 50 salariés où l'emploi-jeune joue souvent un rôle de « développeur » ; les petites associations manquent de moyens et les grandes associations de plus de 50 salariés ont souvent cantonné les emplois-jeunes dans des fonctions d'exécution.

Globalement, l'UNIOPSS estime que le programme emploi-jeunes est un élément positif car il permet de mettre « le pied à l'étrier » à des jeunes ainsi mis en contact avec les contraintes de la vie professionnelle. Le programme a permis de développer des services nouveaux et est d'une grande utilité pour les associations en milieu rural dans lesquelles le potentiel de développement des emplois-jeunes reste important.

En revanche, la question est posée de l'accès des emplois-jeunes à des formations qualifiantes dans le secteur sanitaire et social, domaine dans lequel ils entrent en concurrence avec les personnels déjà en poste dans le secteur associatif mais ne remplissant pas les conditions de diplôme requises par les conventions collectives (agents « faisant fonction »). Il se peut que les agents « faisant fonction » considèrent de manière négative que des « emplois-jeunes », en activité depuis moins longtemps qu'eux, accèdent plus facilement à des formations qualifiantes.

Les formations dans le secteur social et médico-social sont longues et coûteuses et, à cet égard, l'UNIOPSS s'inquiète du choix du ministère de l'éducation nationale de professionnaliser un certain nombre d'emplois-jeunes recrutés dans les lycées et collèges sur les métiers du social : les capacités d'accueil des organismes de formation au travail social sont en effet limitées.

Enfin, la professionnalisation des emplois-jeunes pose le problème de la redéfinition des fonctions des professions sociales et médico-sociales et de l'organisation du travail.

**V. Audition de M. Emmanuel Verny,  
Directeur général de l'Union nationale des associations  
de soins et services à domicile (UNASSAD)**

M. Emmanuel Verny a tout d'abord rappelé qu'il n'avait pas été initialement prévu que le programme « Nouveaux services - Emplois jeunes » puisse s'appliquer au secteur de l'aide à domicile, le ministère de l'emploi et de la solidarité craignant une concurrence déloyale dans ce secteur entre associations et entreprises. Mais, en définitive, la loi s'était contentée d'exclure les seules interventions à domicile, et non l'ensemble du secteur de l'aide à domicile. Ces difficultés initiales expliquent alors que la convention entre l'UNASSAD et l'Etat n'ait été signée qu'en mai 1998, cette convention prévoyant la création de 1.500 emplois-jeunes en trois ans.

Il a indiqué que le programme avait reçu un accueil favorable dans les associations d'aide à domicile, principalement pour trois raisons :

- c'est un secteur fortement créateur d'emplois ;
- ce sont des activités dont les jeunes sont trop absents, la plupart des salariés étant des femmes reprenant une nouvelle activité professionnelle ;
- ce sont des métiers qui valorisent plus « l'expérience de vie » que la qualification.

Il a néanmoins reconnu que, malgré cet accueil favorable, seuls 400 à 500 emplois avaient été effectivement créés sur les 1.500 prévus. Le retard dans la création d'emplois s'explique, selon lui, essentiellement par les difficultés de financement des associations, l'incertitude pesant sur leur équilibre financier n'étant pas une incitation à l'embauche.

Les activités exercées relèvent, à 70 %, selon une enquête réalisée par l'UNASSAD, de fonctions d'animation, d'accueil, d'orientation et d'information.

M. Emmanuel Verny a précisé que certaines nouvelles activités envisagées à l'origine avaient des difficultés à se développer. Ainsi, les agents d'accompagnement social sont « à la limite » de la légalité dans la mesure où ils impliquent une intervention au domicile. De même, les activités visant à assurer une meilleure liaison entre l'hospitalisation et le retour à domicile se heurtent à une insuffisante coordination entre les services hospitaliers et les associations d'aide à domicile.

M. Emmanuel Verny a cependant estimé que ces activités conservaient un fort potentiel de développement.

Il a tout particulièrement insisté sur l'important gisement d'emplois que constituaient les activités de « visiteur de nuit ». Il s'agit pour eux d'offrir une aide ponctuelle pour de menus services, mais aussi de rassurer les personnes dont l'état de santé, l'âge ou la dépendance, n'impliquent pas une présence nocturne continue au domicile, mais exigent une vigilance particulière. Reconnaisant que cette activité se situait à la limite de la légalité car elle pouvait nécessiter une intervention au domicile, il a souligné qu'elle offrait pourtant des perspectives d'emplois intéressantes dans la

mesure où elle avait vocation à être autofinancée. Il a également indiqué que certains départements offraient des cofinancements pour cette activité. Il a alors regretté les réticences de la Délégation à l'emploi et à la formation professionnelle à reconnaître cette activité dans le cadre du programme « Nouveaux services - Emplois jeunes ».

S'agissant de la formation, il a jugé que l'effort restait modeste. Les associations ont, pour la plupart, mis en place des modules de formation initiale de 4 à 5 jours destinés à faire connaître le secteur et les métiers de l'aide à domicile. Mais la formation prend essentiellement la forme d'un « tutorat » du jeune par un cadre sur une durée d'un mois.

S'agissant de l'avenir des emplois-jeunes du secteur, il a estimé que ceux-ci ont vocation à devenir des cadres intermédiaires, le principal débouché étant celui de responsable de secteur. Il s'agit d'un cadre responsable d'une vingtaine ou d'une trentaine d'aides à domicile et chargé d'assurer leur coordination, de suivre les opérations et d'identifier les aides éventuelles.

**MERCREDI 7 JUIN 2000**

---

**I. Audition de M. Georges Lefebvre,  
Directeur des ressources humaines et des relations sociales à La Poste**

M. Georges Lefebvre a tout d'abord rappelé les termes de l'accord-cadre conclu en 1997 entre La Poste et l'Etat et notamment son article 6 par lequel La Poste s'engageait à tout mettre en œuvre pour que soient maintenues les activités qui seront créées ainsi que les postes de travail correspondants, au-delà de la période de soixante mois durant laquelle sont versées les aides forfaitaires de l'Etat. La Poste s'est également engagée à proposer à chaque jeune, à l'issue de la période de cinq ans, un emploi définitif à La Poste.

La définition des activités non commerciales et non liées à la production a été difficile ; les postes créés ont en définitive recouvert trois types d'activités :

- contact et aide au public notamment dans le domaine du multimédia,
- agent facilitateur de la distribution dans les zones difficiles,
- animateur « euro » et animateur philatélie.

3.986 « emplois-jeunes » ont été embauchés au 1<sup>er</sup> janvier 2000 pour un objectif initial de 5.000. L'écart s'explique par le fait que certaines activités envisagées n'ont pas abouti. Le taux de « turnover » depuis la mise en place du programme s'établit à 20 %.

20 % des emplois -jeunes recrutés ont déjà pu intégrer La Poste en CDI, 400 à 500 intégrations supplémentaires devraient être réalisées d'ici la fin de l'année 2000. Le nombre de jeunes dont La Poste a dû se séparer prématurément ne sort pas des ratios habituels.

Un tutorat a été mis en place selon les mêmes modalités que celles appliquées à l'apprentissage qui concerne 800 à 1.000 jeunes par an pour des contrats de un à deux ans.

La rémunération des emplois-jeunes est calculée sur la base du premier niveau de qualification des personnels de La Poste, soit environ 6.800 francs bruts par mois (81.330 francs en 1997).

Les emplois-jeunes bénéficient de l'ensemble des avantages accordés aux membres du personnel (supplément familial, prêt consommation, hébergement en foyer, logement social, carte bancaire gratuite...).

La formation représente un budget annuel de 16 millions de francs et intervient à trois moments :

- à l'embauche, à travers une formation générale et une présentation de La Poste (3 à 5 jours),
- après quelques mois, à des fins de perfectionnement, à travers une formation générale ou au contraire plus spécifique,
- et ultérieurement afin de développer des compétences permettant la future intégration à La Poste.

Passées les difficultés initiales rencontrées pour définir des activités qui ne se substituent pas aux emplois existants, il apparaît que les trois catégories d'emplois définies répondent à une demande et seront donc pérennisées (médiation avec le public, accompagnement des facteurs, animateur « euro » et philatélie).

La pérennisation de ces activités sera réalisée à travers leur intégration dans les emplois permanents de La Poste au terme de la durée de cinq ans des contrats « emplois-jeunes », alors même que ces emplois ne sont « ni commerciaux, ni productifs ». La Poste se prépare donc à financer seule ces emplois sans bénéficier à l'avenir de l'aide de l'Etat.

Mais le programme « emplois-jeunes » tel qu'il a été mis en place à La Poste est un dispositif conjoncturel qui n'a pas lui-même vocation à être pérennisé.

Ce dispositif a bien répondu à une situation de forte dégradation du marché de l'emploi mais la situation du marché de l'emploi a aujourd'hui évolué. Ainsi, en 1999, 80.000 candidats avaient concouru pour obtenir l'un des 3.000 postes de facteur à pourvoir. Ils n'ont été que 20.000 en 2000 pour un même nombre de postes offerts.



## **II. Audition de M. Michel Debost, chargé de mission auprès du Directeur général de la Police nationale**

Le ministère de l'Intérieur s'est engagé à recruter 20.000 adjoints de sécurité pour une durée de cinq ans. Les emplois-jeunes dans la police, appelés « adjoints de sécurité » bénéficient d'un régime particulier, caractérisé notamment par un contrat de droit public, afin de prendre en compte les spécificités du travail de policier. Ces 20.000 emplois contractuels correspondent à des postes et les remplacements des démissionnaires sont organisés pour la durée du contrat initial restant à courir.

Le recrutement de ces adjoints de sécurité s'inscrit au carrefour de deux politiques : le programme « emplois-jeunes » et le développement de la police de proximité. 79 % des adjoints de sécurité sont affectés dans les 26 départements considérés comme très sensibles et 13 % dans les 21 départements considérés comme « sensibles », les 8 % restant allant aux autres départements.

Depuis 1995, les gardiens de la paix ne sont plus soumis à une exigence particulière en matière de diplôme pour leur recrutement, ce qui n'empêche pas que la majorité des nouveaux recrutés sont titulaires du baccalauréat.

Le recrutement des adjoints de sécurité s'est effectué également sans que soient posées de règles particulières en matière de diplôme ; il apparaît que leur qualification est très proche de celle des gardiens de la paix. 60 % ont un niveau égal ou supérieur au baccalauréat, 35 % au niveau CAP/BEP tandis que 5 % n'ont pas de diplôme.

Le ministère de l'Intérieur n'a pas souhaité précipiter les recrutements afin de s'assurer que les candidats retenus pourraient exercer leurs fonctions de manière satisfaisante. Ainsi, seule la moitié des postes proposés sur Paris ont été pourvus, 70 % des postes proposés dans le département des Yvelines.

18.558 adjoints de sécurité ont été recrutés au 1<sup>er</sup> mai 2000 et 14.432 sont effectivement en poste compte tenu de ceux qui sont encore en formation. 4.126 adjoints de sécurité ont déjà quitté leurs fonctions, 2.280 ayant réussi les concours de la police nationale, 344 ayant réussi un autre concours, 404 ayant trouvé un autre emploi, 454 ayant été licenciés pour indiscipline ou inaptitude tandis que 624 n'ont pas précisé leur nouvelle situation.

Le recrutement est réalisé de manière départementale sous l'autorité du préfet en lien étroit avec les services de police.

Les candidats doivent retirer leur dossier dans les commissariats et satisfaire plusieurs conditions (nationalité française, taille minimum, situation vis-à-vis du service national et état du casier judiciaire). Chaque candidat est soumis à des tests psychotechniques informatisés et une enquête administrative des renseignements généraux est systématiquement réalisée.

Les candidats sont alors convoqués à un examen de sélection comportant notamment un test d'expression écrite.

Il n'y a pas formellement de quotas tendant à assurer le recrutement de certains candidats, mais, compte tenu de la dimension locale du recrutement, 10 à 20 % des jeunes recrutés sont issus des « quartiers difficiles ».

Les adjoints de sécurité ne participent pas aux missions de maintien de l'ordre, ils sont affectés principalement aux tâches incombant à la police de proximité à travers notamment des missions d'ilotage, de sécurité à proximité des établissements scolaires, d'accueil et de prise en charge des victimes dans les commissariats. Ils participent également à des actions de communication en milieu scolaire. Par ailleurs, certains sont affectés dans des services de police aux frontières et d'autres dans des unités CRS affectées aux autoroutes.

La formation initiale des adjoints de sécurité, qui était à l'origine de 6 semaines, a été portée à 8 semaines depuis 1999, à la suite d'un audit interne ayant abouti à une « reconfiguration » détaillée dans une circulaire du 16 août 1999.

Les 8 semaines de formation comprennent 240 heures de cours. 145 heures sont dévolues à la formation générale (sociologie, droit pénal général...) et 86 heures à des formations techniques professionnelles (gestes de premier secours, gestes techniques professionnels d'intervention, armement et formation au tir).

Les adjoints de sécurité peuvent bénéficier des mêmes modules de formation continue que les autres membres du personnel de police, sur recommandation de leur tuteur.

Ces tuteurs, qui reçoivent une formation d'au moins trois jours, sont chacun responsables de dix adjoints de sécurité.

Le nombre de jeunes par tuteur peut paraître élevé, mais l'idée d'associer d'anciens fonctionnaires de police à ce tutorat, ne serait pas sans poser des problèmes de positionnement de ces personnes dans le fonctionnement des services.

Les adjoints de sécurité peuvent bénéficier des préparations aux concours dispensés depuis 1998 par le centre de préparation aux concours et examens situé à Clermont-Ferrand.

Par ailleurs, des actions de formation individualisée, visant à la remise à niveau des adjoints de sécurité ayant une formation initiale de niveau VI et V bis, sont mises en place avec le réseau des ateliers de pédagogie personnalisée. D'ici la fin de l'année 2000, près de 1.500 adjoints de sécurité auront bénéficié de cette possibilité.

Le ministère de l'Intérieur n'a pas l'intention de titulariser l'ensemble des adjoints de sécurité. Il est probable toutefois qu'ils seront nombreux à pouvoir intégrer la police nationale à travers un concours spécifique prévu initialement pour les policiers auxiliaires. Les adjoints de sécurité ayant un minimum de trois ans d'expérience pourront ainsi accéder à 40 % des postes de gardiens de la paix offerts aux concours.

Parallèlement, une démarche d'insertion professionnelle est menée par le ministère de l'Intérieur, en partenariat avec l'éducation nationale, afin de valider les acquis professionnels des adjoints de sécurité, notamment par la création d'une certification de niveau V reconnue par les professionnels de la sécurité privée, à savoir une « Mention Complémentaire Sûreté urbaine ».

A terme le dispositif des adjoints de sécurité pourrait être maintenu afin de conserver une voie d'accès pour les jeunes aux métiers de la police nationale.

**III. Audition de Mme Josette Théophile,  
Directeur général adjoint du pôle social à la RATP,  
accompagnée de M. Pierre Mader, délégué du Directeur général adjoint**

La RATP a participé au programme « emplois-jeunes » de deux manières différentes : en finançant des emplois créés par des associations dans un premier temps puis en procédant parallèlement à des recrutements directs dans un second temps.

La RATP avait déjà une expérience en matière d'« économie solidaire » à travers l'association « Les Compagnons du voyage » qui, depuis 1993, intervient pour aider les personnes rencontrant des difficultés dans l'utilisation du réseau.

Il est apparu toutefois que les contrats emplois solidarité (CES) ne constituaient pas la formule la plus adaptée pour accomplir cette activité ; le contrat d'emplois-jeunes a semblé un outil mieux approprié, du fait notamment de la durée du contrat qui s'établit à cinq ans.

La RATP a donc souhaité développer des emplois de « sécurisation » et d'animation du milieu urbain en collaboration avec toutes les « institutions » intéressées (collectivités locales, La Poste, SNCF, ...).

950 jeunes sont aujourd'hui employés par des associations, dont 650 financés par la RATP avec un objectif de 1.000 embauches (12 % des jeunes salariés associatifs démissionnaires ont intégré la RATP dans des emplois statutaires de conducteurs de bus ou d'agents de stations).

71 jeunes ont été directement recrutés et employés par la RATP, ce dernier nombre devant être porté à 200 d'ici la fin de l'année. Ces salariés reçoivent une rémunération égale au premier niveau de la grille de rémunération de la RATP.

Les jeunes employés directement par la RATP sont affectés à des tâches de prévention dans des équipes « mixtes » associant deux emplois-jeunes et deux agents de sécurité. L'expérience a donné lieu à des retours « positifs » de la part des voyageurs et des personnels.

D'une façon générale, le recrutement des emplois-jeunes a été réalisé en coopération avec l'ANPE et les associations de quartier selon des critères privilégiant la capacité de dialogue et de médiation.

Les emplois-jeunes recrutés par les associations avec le concours financier de la RATP bénéficient de 200 heures de formation par an, tandis que ceux recrutés directement par l'établissement public bénéficient de 280 heures initiales et intègrent ensuite l'application des plans de formation de l'entreprise.

Une plate-forme de formation spécifique - le *Centre d'Application Permanent aux Métiers de la Ville* (CAP VILLE partenariale entre la RATP et le Conseil régional) - , permet de développer des formations mises au point notamment avec l'AFPA, le GRETA et les branches professionnelles, et donnant lieu à des certificats de qualification professionnelle (CAP) concernant, par exemple, les activités d'animateur urbain ou d'agent de médiation.

Deux points du bilan du programme « emplois-jeunes » apparaissent particulièrement positifs : le développement de nouveaux services et la possibilité d'insérer des jeunes dans une activité professionnelle à un horizon de cinq ans.

80 % des emplois-jeunes étaient auparavant au chômage, de bas niveau de qualification, et pour certains « désocialisés ». C'est pourquoi il apparaît important de préserver cet acquis d'une réinsertion largement réussie.

Les problèmes posés sur le plan juridique par l'intervention de salariés extérieurs sur le réseau de la RATP, ainsi que les difficultés rencontrées à faire cohabiter des logiques privées et publiques, apparaissent toutefois comme des points sensibles à valoriser pour une meilleure dynamique du programme « Nouveaux services - Emplois-jeunes ». Dans ce cadre d'utilisation, l'objectif initial du projet de la RATP était de « faciliter la vie urbaine » en dépassant le cadre strict de l'activité de transport et en se positionnant comme acteur et partenaire urbain.

A l'expérience, il est apparu que le programme permettait, dans certains cas, à la RATP de recruter des personnes qui ne pensaient pas pouvoir accéder à des emplois dans cet établissement. L'ouverture et la mixité du recrutement devraient être maintenues en recourant, par exemple, à l'avenir à des contrats de qualification déjà largement utilisés avec des résultats très positifs.

La question du financement, à terme, de ces activités en emplois-jeunes n'est pas résolue et fait partie des points de réflexion actuels de la RATP et de ses différents partenaires.

Le financement des « emplois-jeunes », recrutés par des associations, a coûté 36 millions de francs à la RATP en 1999. Les associations font l'objet de contrôles par les services financiers de l'Etablissement et d'un suivi assuré par son pôle « politique de la ville et développement ».

S'agissant de l'avenir du programme « emplois-jeunes » au-delà de 2002, il ne conviendrait ni de reconduire le dispositif à l'identique, ni de l'arrêter brutalement.

Il apparaît nécessaire de procéder à un diagnostic sur l'utilité des emplois-jeunes et de s'interroger sur ce que la collectivité publique veut financer, tout en tenant compte du fait que, dans certains cas, les financements existent déjà mais sont dispersés.

**MERCREDI 14 JUIN 2000**

---

**I. Audition de Mme Catherine Barbaroux,  
Déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle**

Le programme emplois-jeunes arrive maintenant dans une phase de professionnalisation et de pérennisation des activités. Près de 145.000 embauches ont été réalisées hors Education nationale. La pérennisation s'inscrit en fait dans une double perspective : il s'agit, d'une part, de maintenir des jeunes dans l'emploi et, d'autre part, de poursuivre les activités à l'avenir. Les deux approches convergent, mais ne se recouvrent pas entièrement : certains jeunes pourraient changer de statut et devenir des salariés ou des agents publics tandis que d'autres jeunes pourraient accéder aux emplois-jeunes pérennisés.

Un gros effort a été fait pour permettre à ces jeunes d'intégrer le marché du travail grâce à des formations adaptées et à la reconnaissance de leurs compétences professionnelles. Il convient toutefois de rappeler que le programme était ouvert à l'ensemble des jeunes sans condition de diplôme ou d'ancienneté dans le chômage ; son principal mérite a donc été de réinsérer des jeunes sur le marché du travail afin de leur donner une première expérience.

Les formations dispensées ont bénéficié de l'expérience de plusieurs organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), d'un effort des régions et d'un financement du fonds social européen (FSE). Le problème principal aujourd'hui consiste à organiser la formation des jeunes travaillant dans des petites structures. Compte tenu de la difficulté à territorialiser les politiques de l'emploi, l'enjeu réside avant tout dans le renforcement du maillage associant les différents intervenants, notamment dans le domaine public. Une circulaire du 30 mai 2000 prévoit à cet égard les modalités de mise en place de plans de formation.

Une trentaine de métiers pouvant être pérennisés a été identifiée. Ils sont soit spécifiques, soit transversaux. Il s'agit maintenant d'intégrer ces métiers dans des conventions collectives. Un dialogue devrait être ouvert à la rentrée avec les partenaires sociaux à ce sujet.

Le tutorat a joué un rôle particulier pour structurer les activités et inscrire durablement ces jeunes dans l'emploi. Sa mise en place a souvent fait l'objet d'une coopération étroite avec l'ANPE et l'AFPA.

La mise en commun des expériences afin de « capitaliser les bonnes pratiques » a mis du temps à se mettre en place. On note aujourd'hui des progrès sensibles grâce notamment à l'utilisation du réseau internet qui permet des échanges fructueux et la constitution d'une base de référence.

La question de la pérennisation des emplois ne se pose pas de la même façon pour l'ensemble des employeurs. Les grandes entreprises publiques ont toutes fait part de leur intention d'intégrer les jeunes de manière définitive. La situation est plus contrastée dans les collectivités locales où le sentiment de concurrence avec le personnel statutaire est plus prononcé.

Il convient aujourd'hui de ne pas assimiler automatiquement la professionnalisation à la question de la formation. En effet, dans nombre de cas, le besoin est avant tout celui d'un bilan de compétences et d'un renforcement de l'expérience professionnelle plutôt que du développement d'un surcroît de connaissances théoriques. A cet égard, la mise en place d'une attestation d'emploi s'est avérée particulièrement utile et a permis la pérennisation dans l'emploi de 50 % des emplois-jeunes, soit 65 % des jeunes entrés dans le programme depuis 1997 compte tenu des taux de départs. On peut observer que l'Éducation nationale a développé des actions conjointes avec de grandes entreprises privées comme ACCOR et VIVENDI afin d'organiser la « migration » de certains aides éducateurs vers le privé.

Il est devenu nécessaire aujourd'hui d'établir une « contrainte de créativité » à l'endroit des employeurs afin d'accompagner la sortie du dispositif avant d'envisager, le cas échéant, des mécanismes particuliers d'ordre financier permettant de solvabiliser les employeurs ou des délais supplémentaires permettant d'accompagner l'évolution de ces activités.

Il est clair aujourd'hui que nombre d'activités ont trouvé leur place dans la société ; on ne peut imaginer qu'on puisse y renoncer. Le problème est toutefois délicat en ce qui concerne les collectivités locales. Il apparaît que, compte tenu des tensions sur le marché du travail, de nombreuses branches professionnelles seraient prêtes à puiser dans « le vivier » des emplois-jeunes pour pourvoir à leurs besoins de recrutement en proposant, par exemple, des contrats de qualification. Des dispositions spécifiques d'accompagnement pourraient tout à fait compléter cette démarche afin de favoriser la mobilité géographique de ces jeunes ou encore l'accession à un logement indépendant.

Les emplois-jeunes bénéficient de l'assurance chômage lorsqu'ils sont embauchés par une association ; tel n'est pas le cas en revanche, lorsque l'emploi-jeune relève d'une collectivité locale ou d'un établissement public, sauf si l'organisme concerné a décidé d'assurer par lui-même l'ensemble de son personnel non statutaire. Une solution devra être trouvée avec l'UNEDIC. Le Gouvernement a fait des propositions qui devraient pouvoir être acceptées par cet organisme.

La sortie du programme emplois-jeunes demande aujourd'hui de privilégier des mesures qualitatives afin de proposer des solutions « sur mesure » aux jeunes et de permettre la pérennisation des activités qui ont démontré leur utilité.

**II. Audition de MM. André Barbaroux, Directeur général  
et Jean-Marie Vallenet, Directeur des actions de formation et de l'emploi,  
du Centre national pour l'aménagement des structures  
des exploitations agricoles (CNASEA)**

L'intervention du CNASEA dans le dispositif emploi-jeune s'inscrit dans le cadre de la convention du 28 janvier 1992 qui porte sur l'ensemble des missions qui sont confiées à cet organisme par l'Etat en matière de versement de rémunération, notamment aux stagiaires de la formation professionnelle ou aux titulaires de contrats emploi-solidarité.

Concernant les emplois-jeunes, un avenant, accompagné d'un cahier des charges, a été conclu le 21 août 1998.

Le dispositif est conçu pour éviter tout retard dans le versement de la rémunération à l'emploi-jeune. Le CNASEA verse donc à chaque employeur une avance mensuelle sur le montant de la subvention due à celui-ci.

L'Etat verse au CNASEA une subvention dans le cadre d'un système d'appel d'avances mensuelles, sur la base des réalisations du mois précédent et des estimations de besoins pour le mois suivant. Le CNASEA dispose d'un fonds de roulement égal à 60 % d'une dotation mensuelle. Ce fonds de roulement vient en diminution de l'appel de fonds de décembre.

Le CNASEA est destinataire des conventions « emplois-jeunes » signées entre les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et les employeurs.

Par ailleurs, tout employeur d'un emploi-jeune doit transmettre au CNASEA « la déclaration d'ouverture de poste et/ou d'embauche », accompagnée du contrat de travail.

Le CNASEA est donc chargé d'effectuer un contrôle de cohérence entre les postes envisagés dans la convention et les postes créés : le contrôle porte sur la nature de l'emploi et la durée du travail.

Dès réception de la déclaration d'ouverture, l'employeur a droit au versement d'une avance mensuelle ; de surcroît, celui-ci doit adresser, tous les trois mois, au CNASEA un état récapitulatif des emplois-jeunes occupés et une copie des bulletins de salaire en signalant éventuellement les ruptures de contrat et leur motif.

En cas de remplacement d'un emploi-jeune, le CNASEA doit recevoir la nouvelle déclaration d'embauche pour reprendre le versement de l'avance.

A la fin mars 2000, 22.450 ruptures de contrats ont été déclarées. Parallèlement, le CNASEA a reçu 17.500 déclarations d'embauche sur des postes de remplacement. Le décalage s'explique par le fait que le remplacement intervient en moyenne 32 jours après le départ du titulaire d'un emploi-jeune. Il est vraisemblable que

la quasi-totalité des partants soit remplacée. Les départs donnent lieu à un recrutement sur le même type de poste.

Les motifs de sortie, transmis par les employeurs, sont les suivants :

- 28 % : rupture du contrat par le salarié pour prendre un autre emploi,
- 4,5 % : rupture du contrat par le salarié pour reprendre des études ou suivre une formation,
- 12 % : rupture du contrat par le salarié sans explication,
- 12 % : rupture du contrat par l'employeur pour comportement inacceptable ou pour inaptitude professionnelle,
- 7,5 % : recrutement sur un autre type d'emploi chez le même employeur,
- 5 % : non-confirmation du contrat à l'issue de la période d'essai,
- 31 % : divers

En mars 2000, les emplois-jeunes étaient embauchés à 27,5 % par des communes, à 8,3 % par d'autres collectivités locales, à 14,7 % par des établissements publics et à 46 % par des associations.

58 % des emplois-jeunes sont rémunérés au SMIC.

24,3 % des emplois-jeunes sont embauchés dans le cadre d'un CDI, essentiellement dans les associations parmi lesquelles les CDI représentent 53 % des contrats d'emplois-jeunes.

Dans le cas où l'employeur a envoyé avec retard l'état trimestriel des emplois-jeunes occupés, le CNASEA sursoit au paiement de l'avance mensuelle jusqu'à réception de celui-ci.

Certaines grandes structures, qui disposent probablement de fonds de roulement importants, transmettent systématiquement avec retard leurs états trimestriels, ce qui génère des différés de paiement.



**III. Audition de M. Francis Aubertin,  
chargé de mission du Comité national olympique et sportif français (CNOSF) et  
de Mme Dominique Petit, chargée de mission**

M. Francis Aubertin a souligné au préalable que le sport était incontestablement un des éléments importants d'un développement durable du territoire. Les bénéfices sociaux de l'insertion par le sport mériteraient d'être mieux évalués car la dimension sportive n'était pas toujours suffisamment présente dans les schémas de développement des collectivités territoriales.

Les emplois-jeunes recrutés dans les associations sportives sont au nombre de 15.000 à 16.000, sur l'ensemble des emplois-jeunes du secteur « jeunesse et sport » qui sont estimés à 45.000.

Les emplois-jeunes sont perçus comme une opportunité d'anticipation de moyens de développement par les associations sportives qui souffrent d'un manque chronique de moyens. Les besoins émergents assurés par les emplois-jeunes « socio-sportifs » consistent à assurer un lien entre les associations sportives et les différentes institutions publiques et administratives (préfectures, collectivités locales, services extérieurs de la jeunesse et des sports).

Dans le secteur sportif, un emploi-jeune sur deux pourrait être ainsi « pérennisé avec l'aide publique ».

Les fonctions exercées par les emplois-jeunes, orientées vers les relations publiques des associations, ont pu parfois poser problème au personnel salarié et dirigeant des associations sportives qui ont pu craindre le risque d'une perte de pouvoir.

Par ailleurs, les relations des emplois-jeunes avec les bénévoles sont souvent complexes : ces derniers considèrent en effet que les emplois-jeunes, en tant que salariés, doivent faire preuve d'une particulière disponibilité, en particulier durant les week-end. Certains emplois-jeunes socio-sportifs ont parfois le sentiment d'être « *un peu livrés à eux-mêmes* ».

Les emplois-jeunes du secteur sportif bénéficient d'un suivi et d'un accompagnement par un tuteur au sein de l'association sportive concernée.

La formation spécifique pour les emplois-jeunes est assurée par les comités régionaux olympiques et sportifs (CROS) et par les comités départementaux olympiques et sportifs (CDOS). Des programmes de formation sont mis en œuvre au niveau des directions régionales de la jeunesse et des sports par l'intermédiaire des CREPS : il s'agit en fait d'apporter des compléments de formation pour répondre à des « *manques immédiats* » de connaissance constatés à l'embauche des jeunes.

Le taux de renouvellement serait sensiblement élevé dans le secteur sportif puisque l'on estime que 30 % des emplois-jeunes auraient évolué vers d'autres fonctions.

S'agissant des rémunérations, les emplois-jeunes employés dans le réseau du CNOSF, dont le niveau scolaire est en moyenne à « bac + 2 », sont rémunérés environ à 120 % du SMIC. En revanche, dans les associations sportives, qui recrutent des jeunes

moins diplômés, le salaire d'un emploi-jeune est souvent égal au SMIC, voire inférieur à celui-ci lorsqu'il ne travaille pas à temps complet : 61 % des emplois-jeunes dans le domaine du sport sont rémunérés au niveau du SMIC.

La pérennisation des emplois-jeunes devra passer par la mise en œuvre d'un véritable « projet associatif » au niveau des associations sportives qui pourra notamment s'appuyer sur la mutualisation de moyens entre les associations (groupement d'employeurs), la mise en œuvre de projets intercommunaux ou la mise en place d'outils d'évaluations sur les économies de coûts sociaux réalisées grâce aux actions développées. C'est la mission essentielle qui a été confiée aux chefs de projet du réseau « sport-insertion-emploi » mis en place par le CNOSF.

Il reste que les emplois-jeunes, qui ne suivent pas des publics en difficulté, sont parfois sollicités sur des créneaux horaires déterminés -notamment le mercredi après-midi-, ce qui pourrait limiter les possibilités de mutualisation.

#### **IV. Audition de M. Gérard Aschieri, Secrétaire national du syndical national des enseignants du second degré (SNES)**

A titre liminaire, M. Gérard Aschieri a souligné que les prises de position du SNES ne concernaient que les aides éducateurs embauchés par un établissement du second degré.

A l'origine, 70 % des aides éducateurs travaillaient dans les écoles primaires et 30 % d'entre eux étaient recrutés dans les collèges et les lycées ; actuellement, cette proportion s'est modifiée en faveur du cycle secondaire qui emploie désormais 40 % des 66.000 aides éducateurs.

Si les aides éducateurs correspondent bien à des besoins « non satisfaits », ils sont loin de correspondre toujours à des « besoins émergents ».

Il est apparu des phénomènes de substitution à des emplois existants, -rarement totale mais souvent partielle-, concernant notamment les emplois de maître d'internat et surveillant d'externat (MISE), ainsi que les emplois des personnels administratifs et sociaux.

Trois catégories d'activités émergentes peuvent être dégagés :

- les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) : peu de personnel qualifié était présent dans les établissements scolaires en ce domaine ;
- l'aide à la documentation : l'aide documentaliste risque parfois de se substituer au documentaliste lui-même ;
- l'ingénierie de projet, c'est-à-dire l'accompagnement d'un projet de développement au sein d'un établissement.

Les personnels permanents des établissements scolaires ont perçu positivement l'arrivée de personnel supplémentaire mais certaines catégories d'agents, notamment les MISE, vivent très mal la concurrence que font peser sur eux les aides éducateurs.

Le SNES constate que les aides éducateurs sont satisfaits d'avoir un emploi et ont le sentiment de l'utilité de celui-ci, mais très peu pensent pouvoir rester sur leur poste au-delà des cinq ans réglementaires.

Le taux de « turnover » parmi les aides éducateurs est évalué de 10 à 15 % : il ne s'agit pas uniquement de démissions dues à un échec mais souvent de départs d'aides éducateurs qui ont trouvé un autre emploi plus motivant.

Le remplacement des aides éducateurs démissionnaires soulève un réel problème de formation : en effet, ce sont souvent les jeunes les plus qualifiés qui quittent le plus rapidement leur poste ; ils sont remplacés par des jeunes souvent moins qualifiés mais pour lesquels la durée de la formation ne peut s'étendre que sur deux ou trois ans au maximum, soit une durée bien inférieure aux cinq ans de formation ouverts à ceux qui étaient entrés dans le programme dès son ouverture.

Le ministère de l'Education nationale a mené une politique active de recherche d'emploi pour les aides éducateurs en passant des accords avec des entreprises telles que

Air France ou le groupe Accor. Mais les débouchés semblent insuffisants au regard du nombre d'aides éducateurs dont l'emploi ne devrait pas être pérennisé.

Plus globalement, le ministère de l'Education nationale ne se préoccupe pas assez des débouchés à offrir, en son sein, aux aides éducateurs. Dans l'hypothèse où un aide éducateur sur deux seulement resterait jusqu'au bout, ce serait près de 33.000 jeunes qui devraient trouver un nouvel emploi à l'issue des cinq ans. La sortie du dispositif de 50 % des emplois-jeunes qui n'ont pas vocation à être pérennisés est une préoccupation réelle pour l'Education nationale qui s'inquiète de l'avenir du dispositif.

La formation est un fort sujet de mécontentement des aides éducateurs qui critiquent, d'une part, leur manque de temps pour se former et, d'autre part, l'inadaptation des enseignements assurés par les organismes de formation, voire l'absence de mise en place de formations adaptées par les universités.

Le problème est compliqué par le fait qu'un tiers des aides éducateurs souhaiterait s'orienter dans le secteur du travail social : or, dans ce secteur, les formations sont limitées par un *numerus clausus* et les débouchés sont réduits dans la mesure où ces postes devraient être réservés prioritairement aux emplois-jeunes des associations et des collectivités locales.

D'une manière générale, le SNES estime que l'encadrement des aides éducateurs, laissé à l'initiative du chef d'établissement, est insuffisant. Les aides éducateurs souffrent souvent d'être des salariés de droit privé dans une structure où les personnels sous statut de droit public sont largement dominants. Les aides éducateurs se plaignent parfois d'un manque de considération qui les conduit à leur faire jouer le rôle de « bouche-trou » ou à gérer leur emplois du temps dans une relative improvisation.

Le SNES souhaite l'arrêt du recrutement de nouveaux aides éducateurs et la transformation des postes existants en emplois statutaires, soit en emplois déjà existants (MISE), soit en emplois totalement nouveaux.

**V. Audition de M. Dominique de Calan,  
Délégué général adjoint de l'Union des industries  
métallurgiques et minières (UIMM)**

Les entreprises industrielles rencontrent aujourd'hui d'énormes difficultés à satisfaire leurs besoins de recrutement. Cette situation pourrait à terme freiner la croissance et l'investissement. Ces pénuries de main d'œuvre sont aujourd'hui tant qualitatives que quantitatives. Alors que la concurrence intra-groupe se développe au niveau mondial et met en compétition les projets d'investissement entre les différentes filiales, les exemples se multiplient de filiales françaises qui sont écartées de ces appels à candidature faute de pouvoir assurer d'être capables de recruter les salariés nécessaires en temps voulu.

L'UIMM avait, dès 1997, insisté sur cette évolution prévisible compte tenu de la démographie française et du vieillissement accéléré de la pyramide des âges des entreprises. Ces difficultés de recrutement s'accompagnent du développement d'une réserve des jeunes vis-à-vis des nouvelles technologies. Cette situation est préoccupante, elle nécessite un effort de communication à destination des jeunes pour expliquer que les formations de techniciens et d'ingénieurs leur sont accessibles et constituent des voies d'avenir.

L'UIMM a toujours été plus que réservée sur le programme emplois-jeunes tel qu'il a été élaboré en 1997. Elle avait fait une proposition alternative afin de permettre à ces jeunes de bénéficier d'une insertion à mi-temps dans des entreprises qui auraient débouché sur des contrats de qualification. A cet égard, il apparaît aujourd'hui que le contrat de qualification pour adulte se révèle un outil particulièrement adapté pour rapprocher des jeunes adultes en difficulté du monde du travail.

Le programme emplois-jeunes ne saurait être reconduit à l'identique, en particulier à travers des embauches à plein temps dans des administrations ou des associations. Il convient de favoriser la mise en place de bilans de compétences professionnelles pour les jeunes qui donneraient lieu à des formations spécifiques le cas échéant. L'outil du contrat de qualification pour adulte devrait être privilégié pour amener les jeunes en difficulté au monde du travail.

L'UIMM estime également nécessaire de réformer l'enseignement professionnel afin de faciliter l'accès au baccalauréat professionnel à l'issue d'une seconde ou d'une première générale.

Concernant l'assurance chômage, l'UNEDIC a décidé de consacrer près d'un milliard de francs à la formation des demandeurs d'emploi de plus de 26 ans pour leur permettre de bénéficier d'un contrat de qualification. L'UIMM souhaite également l'assouplissement des contrats de travail spécifiques. Elle considère en particulier que les conditions d'une ancienneté minimum de douze mois de chômage et d'absence de diplôme pour pouvoir accéder au contrat de qualification adulte, devraient être supprimées.

## **VI. Audition de M. Alain Carric, Directeur pour l'emploi et l'insertion du groupe ACCOR**

M. Alain Carric a indiqué que le groupe Accor avait conclu, le 21 septembre 1999, un accord-cadre avec M. Claude Allègre, ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, prévoyant que le groupe recruterait, dans un délai de trois ans, 1.000 jeunes de moins de 30 ans ayant occupé un emploi-jeune dans un établissement public local d'enseignement. Ce chiffre est à comparer aux 5.000 recrutements, dont 80 % en CDI, auxquels procède chaque année le groupe.

Trois motivations ont conduit le groupe à conclure un tel accord :

Tout d'abord, depuis juillet 1993, le groupe a engagé diverses démarches avec divers employeurs publics en vue de lancer des programmes de recrutement ou reconversion spécifiques. Cette démarche a des effets positifs en terme d'image et a permis, en interne, de mieux analyser et connaître les besoins de recrutement à moyen terme.

Par ailleurs, les aides éducateurs sont souvent de niveau « bac » ou supérieur, ce qui est un élément positif pour l'employeur ; de surcroît, le fait que les aides éducateurs soient conduits à travailler dans le domaine des services est en adéquation avec les besoins du groupe Accor.

Enfin, certains aides éducateurs sont titulaires de diplômes de langues étrangères appliquées, ce qui est un atout important dans le secteur des services et du tourisme.

M. Alain Carric a fait état des résultats suivants :

- 4.000 aides éducateurs ont assisté à des réunions de présentation du groupe,
- 400 se sont déclarés intéressés et ont présenté un dossier,
- 100 ont été sélectionnés pour suivre une formation.

M. Alain Carric a admis que ces résultats laissaient subsister un doute sur la possibilité de tenir l'engagement de recruter 1.000 jeunes en trois ans. Il a souligné néanmoins que les réunions d'information devraient être plus nombreuses à partir de l'automne 2000.

Les critères de recrutement sont relativement simples : avoir une bonne présentation et le sens des contacts humains, posséder une bonne maîtrise de l'anglais.

Les emplois proposés sont très divers : il s'agit d'emplois spécialisés dans le domaine de la restauration, l'hôtellerie et le tourisme, comme le groupe en propose beaucoup, mais des postes à responsabilités (premier de réception, directeur d'exploitation d'un hôtel, assistant en ressources humaines,...) sont aussi à pourvoir.

Le recrutement d'un aide éducateur est effectué, soit directement, soit après une formation d'adaptation au métier proposé. Dans ce cas, l'aide éducateur reste, pendant la durée de la formation d'adaptation, sous contrat d'emploi-jeune avec l'établissement scolaire.

La formation est donc décidée au cas par cas : celle-ci fait l'objet d'une convention particulière conclue entre chaque établissement du groupe, l'instance académique responsable et l'emploi-jeune lui-même.

La formation peut être assurée par l'Education nationale elle-même (stages de langues) ou par les « structures internes » du groupe Accor, notamment pour les formations à caractère professionnel.

La formule du « stage découverte » avec accompagnement par un tuteur, suivie dans une deuxième phase de la conclusion d'un contrat de qualification, est la solution qui offre le meilleur résultat.

Chaque tuteur suit en moyenne deux jeunes : 1.500 à 2.000 tuteurs ont été formés au sein du groupe et certains ont le statut de conseillers de l'enseignement technique.

S'agissant des rémunérations, le niveau de base est le SMIC pour un débutant mais la rémunération comporte une part variable, pouvant aller jusqu'à 25 % du salaire de base. Ces éléments doivent être appréciés au regard des perspectives de carrière stimulantes qui sont offertes.

Certains aides éducateurs rencontrés par Accor sont titulaires de diplômes (BTS hôtelier ou BTS action commerciale) qui auraient dû leur permettre de travailler directement dans le secteur privé. Il est possible que ces aides éducateurs aient choisi une nouvelle orientation professionnelle ; une autre hypothèse est que la création des emplois-jeunes ait incité certains jeunes à se détourner des emplois en entreprise.

Du point de vue du groupe Accor, il est positif qu'un jeune cherche le plus tôt possible à quitter le « statut » d'emploi-jeune pour se porter candidat à un travail en entreprise.

Lors des réunions d'information du groupe Accor, les aides éducateurs expriment beaucoup de réticences sur les horaires de travail relativement contraignants dans le secteur de l'hôtellerie et du tourisme.

Des difficultés demeurent à établir une relation constructive avec les interlocuteurs qui doivent être désignés dans chaque rectorat pour suivre l'accord du 21 septembre 1999. Trop souvent, l'action de ces interlocuteurs se borne à signaler l'existence de réunions d'information aux aides éducateurs, alors qu'aux termes même de l'accord-cadre, l'interlocuteur doit apporter son concours au groupe Accor « *pour l'accès à des candidatures ciblées sur les métiers proposés* ».

Il est possible également que des aides éducateurs intéressés par un emploi du groupe Accor aient été « dissuadés » de poursuivre leur démarche, notamment parce que les responsables d'établissements et le personnel enseignant étaient soucieux de ne pas voir partir des emplois-jeunes utiles dans les emplois qu'ils occupent.

Par ailleurs, lors de la nomination du nouveau ministre, la rumeur a couru que des quotas d'intégration d'aides éducateurs dans la fonction publique enseignante seraient mis en place ; certains emplois-jeunes ont alors pu choisir de différer leur démarche de candidature sur des emplois privés.

**VII. Audition de M. Christophe Guitton,  
Chef du département professions et marchés du travail  
du Centre d'études et de recherche sur les qualifications (CEREQ)**

S'agissant des emplois-jeunes, la professionnalisation de l'activité doit être distinguée de la qualification des personnes. En effet, les missions assurées par les emplois-jeunes correspondent à des activités nouvelles répondant à des besoins émergents : les titulaires d'emplois-jeunes doivent donc, à la fois, professionnaliser leur activité et se professionnaliser eux-mêmes. La situation est donc différente de celle d'une personne embauchée dans une entreprise qui cherche à se qualifier pour être adaptée au poste qui lui est confié. Les emplois-jeunes doivent faire reconnaître l'utilité de leur activité tout en étant handicapés par leur manque d'expérience du monde du travail.

Il faut également différencier les emplois solvables, qui peuvent être pérennisés, et les autres postes qui n'ont pas vocation à être reconduits au-delà des cinq ans du contrat. Pour ces derniers, les titulaires sont confrontés à un double défi : professionnaliser leur activité et se qualifier eux-mêmes sur une autre activité pour assurer leur reconversion.

Le CEREQ a pu observer que certains aides éducateurs dans l'Education nationale s'étaient beaucoup investis sur leur emploi avant de prendre du recul dès lors qu'ils réalisaient que leur emploi-jeune ne leur ouvrait pas de perspectives. Certains emplois-jeunes ont ainsi demandé à travailler à mi-temps, afin d'être dans de meilleures conditions pour se former.

A l'origine, il est apparu également une certaine dispersion des aides éducateurs sur plusieurs activités, à la demande des chefs d'établissement ; cette dispersion a pu avoir un effet démotivant pour les emplois-jeunes concernés. Avec le temps, il semble toutefois que les fonctions des aides éducateurs se soient mieux structurées et que le caractère polyvalent de leur activité ait été mieux maîtrisé.

La pérennisation des emplois-jeunes dans l'Education nationale a des caractéristiques particulières. Il a été prévu en effet que, soit les postes d'aides éducateurs ne seraient pas pérennisés, soit qu'ils seraient pérennisés mais toujours réservés, par principe, à des jeunes âgés de 25 à 30 ans. Les titulaires de postes d'aides éducateurs ont donc tous été placés dans la situation d'une non-reconduction de leur contrat de cinq ans.

Concernant la réaction du personnel enseignant, les aides éducateurs ont été bien accueillis car ils ont fait rapidement la preuve de leur utilité. Cependant, deux problèmes sont apparus :

- tout d'abord, des effets de substitution existent : dans certains cas, le travail des emplois-jeunes correspond à 60 % à des activités assurées soit par les maîtres d'internat et les surveillants d'externat (MISE), soit par les personnels techniques ;

- ensuite, le risque est grand, en cas d'absence de collaboration entre le personnel enseignant et les aides éducateurs, que ces derniers prennent une place importante en termes de pédagogie : ainsi, l'aide éducateur chargé de l'initiation à



l'informatique peut être rapidement tenté d'assurer un soutien pédagogique dans certaines matières grâce à l'outil informatique.

Il est important de souligner néanmoins que les postes d'aides éducateurs ouvrent une opportunité de repenser l'enseignement.

Deux catégories de motivation semblent avoir animé les aides éducateurs : une partie d'entre eux souhaitait accéder de manière privilégiée aux fonctions d'enseignant ; l'autre catégorie souhaitait trouver un emploi pour échapper au chômage. Si les premiers ont été rapidement déçus par la nature des missions assurées, les seconds, en revanche, sont généralement satisfaits de leur emploi-jeune qu'ils jugent très intéressants.

Malgré le retournement récent du marché du travail, le taux de sortie des aides éducateurs demeure limité. Deux raisons semblent l'expliquer : d'une part, les emplois-jeunes déclarent eux-mêmes ne pas vouloir « lâcher la proie pour l'ombre » ; d'autre part, ils ne se sentent pas adaptés qualitativement aux emplois proposés par les branches professionnelles qui recrutent.

C'est pourquoi les procédures d'« out-placement » mises en place par des accords-cadres avec les grands groupes industriels et de services, qui étaient souvent intéressés par le caractère *a priori* sélectif des recrutements effectués par l'Education nationale, ne rencontrent pas le succès escompté.

Il est observé au demeurant que certains jeunes ont préféré quitter des emplois du secteur privé à caractère précaire et insuffisamment rémunérés (CDD de moins de six mois) pour accéder à un emploi-jeune qui leur apportait plus de sécurité.

Concernant la solvabilisation des emplois-jeunes, il est parfois difficile de connaître, emploi par emploi, le niveau de valeur ajoutée apporté par un emploi-jeune : le raisonnement ne peut qu'être global. La solvabilisation devrait être plus facile dans les secteurs où la demande des particuliers peut s'exprimer directement (aide aux personnes âgées).

Concernant la formation, il faut rappeler que l'objectif central du dispositif est de fournir un emploi rémunéré au SMIC pendant cinq ans à des jeunes au chômage. La formation apparaissait donc à l'origine comme un élément secondaire et était centrée sur l'adaptation à la mission de l'emploi-jeune ; aujourd'hui, cette préoccupation est nettement mieux intégrée, le risque étant toutefois que le programme « Nouveaux services - Emplois-jeunes » ne devienne un nouveau dispositif de formation professionnelle.

Concernant l'utilité des emplois-jeunes, le programme a fait apparaître une réponse à des « besoins interstitiels », à la frontière des emplois déjà existants. Les emplois d'aides éducateurs ont parfois pu être qualifiés d'emplois « ni-ni », c'est-à-dire correspondant à des tâches nouvelles qui ne relevaient ni des surveillants, ni des enseignants.

Dans certains cas, un effet d'aubaine a pu jouer en faveur de la création d'emplois-jeunes par certains employeurs, mais il est rassurant de constater que ces derniers ont toujours su trouver une utilité aux emplois ainsi créés.

La question reste posée de savoir s'il n'aurait pas été possible de rendre les mêmes services que ceux assurés aujourd'hui par les emplois-jeunes en recourant à une autre organisation du travail ou en créant de nouveaux emplois permanents.

**MERCREDI 21 JUIN 2000**

---

**I. Audition de Mmes Eliane Lancette et Isabelle Sargeni-Chetaud,  
Secrétaires nationales du Syndical national unitaire des instituteurs, Professeurs  
des écoles et Professeurs d'enseignement général des collèges (SNUIPP)**

Les aides éducateurs dans le premier degré, exercent leurs activités dans un contexte profondément différent de ceux du second degré : le seul personnel de l'éducation nationale présent dans les écoles était jusqu'alors les enseignants. Dès lors, la présence d'aides éducateurs a pu permettre de faire émerger des besoins effectivement existants mais insuffisamment couverts par les enseignants.

En dehors des activités d'aide à la surveillance, à l'encadrement, certains besoins semblent pouvoir être identifiés :

- l'animation et la maintenance des bibliothèques,
- l'animation et la maintenance de l'outil informatique,
- l'aide administrative,
- l'aide à l'intégration des élèves handicapés, même si ce domaine reste plus marginal.

La mise en place du dispositif ne s'est accompagnée d'aucune concertation préalable avec les organisations d'enseignants et les personnels. Les deux premières années ont été largement des « années blanches » pour les aides éducateurs.

Ainsi, les seules formations qui étaient initialement proposées se limitaient en pratique aux formations proposées par le Centre national d'études à distance (CNED), une modalité de formation qui apparaît inadaptée : si 90 % des aides éducateurs du premier degré étaient inscrits au CNED, seuls 10 % suivaient réellement la formation proposée (ou imposée). Dans la mesure où une forte proportion des aides éducateurs avait interrompu leurs études, il leur était en effet difficile de suivre une formation à distance tout en travaillant entre 35 et 39 heures chaque semaine. En outre, le CNED a rencontré des difficultés pour répondre à toutes les demandes de formation.

Ces difficultés expliquent entre autres pourquoi le ministère de l'éducation nationale a annoncé, en 1999, l'arrêt du recrutement des aides éducateurs tant que les difficultés de formation n'étaient pas résolues. L'arrêt de recrutement ne concerne toutefois pas le remplacement des aides éducateurs sortant du dispositif, le turn over étant estimé à 20 % dans le premier degré.

On constate aujourd'hui une amélioration de l'offre de formation, mais elle reste insuffisante. Ainsi, les conventions signées entre le ministère de l'éducation nationale et les ministères de l'emploi et de la solidarité et celui de la jeunesse et des sports ne proposent que 7.000 formations.

Les conventions-cadres signées avec des entreprises pour le recrutement des aides éducateurs peuvent également entraîner certains risques. Dans la mesure où les entreprises sélectionnent les plus qualifiés, ce sont les aides éducateurs les moins qualifiés qui risquent de se retrouver sans perspective.

On constate déjà des refus de formations à des aides éducateurs sous prétexte que leur contrat doit s'achever à brève échéance, alors même que l'accès à la formation n'a été effectif qu'avec retard.

L'une des insuffisances majeures du dispositif est aujourd'hui son manque de cohérence territoriale.

De fortes disparités dans les profils des aides éducateurs recrutés existent, leur niveau de formation initiale étant par exemple bien plus élevé dans les départements du sud qu'en région parisienne.

De même, les conditions de travail n'ont été homogénéisées que très récemment. Ainsi, en matière de formation, les régimes appliqués différaient selon les académies. Dans certaines académies, la formation n'était pas autorisée pendant le temps de travail alors qu'elle l'était dans d'autres : environ 50 % des aides éducateurs n'ont pas été en mesure de suivre une formation pendant leur temps de travail. De même, des aides éducateurs ayant un même profil se voyaient refuser une formation dans un département, alors qu'elle était pourtant autorisée dans un autre département.

Certaines insuffisances du dispositif se révèlent persistantes.

- la méconnaissance par les services des rectorats des formations accessibles aux emplois-jeunes ;

- le risque d'une trop grande « poly-activité » des aides éducateurs, qu'il s'agisse de leurs fonctions ou de leurs lieux de travail ;

- un accès imparfait aux droits sociaux, notamment en matière de congés maladies ou d'accidents du travail (pour les accidents du travail, seul 60 % du salaire est pris en charge par la sécurité sociale). Ce retard dans l'accès aux droits sociaux s'explique par le recours à des contrats de droit privé ;

- la trop faible préparation de la sortie du dispositif, les dernières déclarations du ministre de l'éducation nationale ayant laissé entendre une future pérennisation des emplois (notamment en informatique), mais non des personnes ;

- le non-remboursement des frais de déplacement qui subsiste dans certaines académies alors que le ministère a pourtant donné la consigne de payer ces déplacements.

Dans ces conditions, plusieurs propositions peuvent être formulées pour les écoles et les aides éducateurs :

- la création de postes d'enseignants supplémentaire, les aides éducateurs pouvant passer ces concours ;

- la création d'emplois publics équivalant à ceux de maître d'internat-surveillant d'externat (MI-SE) dans le second degré (aide à l'encadrement...) ;

- la création d'emplois statutaires dans les domaines de la documentation ou de l'informatique avec une formation adéquate ;

- la validation des années passées en tant qu'aide éducateur pour ceux qui intégreront la fonction publique.

**II. Audition de M. Pierre Gabe,  
Directeur exécutif et responsable de la mission solidarité  
d'Electricité de France  
et de Mme Anne Desprairies, Responsable, chargée de mission**

EDF-GDF n'a pas pratiqué d'embauche directe d'emplois-jeunes. Les établissements publics ne souhaitaient pas créer de confusion avec l'objectif d'embauche portant sur 18.000 à 20.000 personnes tel qu'il avait été inscrit dans le cadre de l'accord social passé avec le Gouvernement (accord du 31 janvier 1997) ; l'embauche directe aurait nécessité que les candidats aux emplois-jeunes soient soumis aux tests d'entrée d'EDF-GDF qui sont suffisamment sélectifs pour permettre à celui qui les réussit d'accéder directement à un emploi dans le secteur privé. La procédure aurait donc été inadéquate.

EDF-GDF s'est donc engagée à subventionner des collectivités locales directement ou indirectement par le biais d'associations, particulièrement d'associations sportives, en vue de contribuer à l'embauche de 2.000 emplois-jeunes. Ultérieurement, EDF-GDF s'est engagée à faciliter le financement de 500 emplois-jeunes, agents de médiation sociale vers les clients démunis. Enfin, EDF-GDF, dans le cadre d'une convention passée avec l'association *IRIS Initiatives*, s'est engagée pour le cofinancement de 300 emplois-jeunes auxiliaires d'intégration scolaire pour accompagner les enfants poly-handicapés dans une intégration scolaire normale. Au total, un objectif de cofinancement de 2.800 emplois-jeunes est atteint par EDF-GDF.

Le choix du recrutement par l'intermédiaire associatif semble avoir été le bon. Il apparaît en effet qu'EDF-GDF n'aurait pas pu intégrer dans ses effectifs permanents des emplois à coût réduit ; par ailleurs, tout en renforçant les partenariats locaux entre EDF-GDF et les collectivités locales, le développement associatif a permis de mettre en place des expériences novatrices, comme cela a été confirmé lors des Rencontres nationales emplois-jeunes de Lille en décembre 1999.

La subvention versée par EDF-GDF correspond à une rémunération au niveau du SMIC ; les employeurs peuvent la compléter au-delà de ce montant. Les projets d'emplois-jeunes donnent lieu à une convention signée au niveau local entre les unités EDF-GDF et les partenaires. Outre la subvention financière, les unités EDF-GDF participent à la formation des jeunes et peuvent prévoir un soutien matériel aux associations (prêt d'ordinateurs, possibilité d'utilisation de véhicules).

Les agents de médiation sociale sont recrutés par des associations spécialisées pour la médiation et la relation avec le public dans les quartiers en difficulté. Ils reçoivent pendant quelques jours une formation au sein des agences sur les méthodes de gestions clientèle, les produits et les services de l'établissement. Ces jeunes sont destinés à jouer un rôle de prévention en cas de difficultés de paiement : ils jouent un rôle intermédiaire entre EDF-GDF et le client en difficulté et peuvent aider celui-ci renouer une relation avec les services sociaux, puis dans un second temps, à maîtriser sa consommation. EDF-GDF cherche à mutualiser ces emplois avec d'autres grands services publics pour élargir la palette des missions et préparer la pérennisation de ces services.

Le personnel permanent d'EDF-GDF a perçu positivement l'expérience. S'agissant des agents de médiation sociale, les agents d'EDF-GDF estimaient au départ que leur mission aurait pu être accomplie au sein de l'établissement ; mais ils se sont rendu compte que les agents de médiation sociale jouaient un rôle de médiation particulièrement difficile à tenir dans des quartiers sensibles ou des cités dans lesquelles ils interviennent de plus en plus difficilement ; grâce aux agents de médiation sociale, les

personnels statutaires ont pu accéder à nouveau à certains immeubles, ce qui leur a facilité des contrôles techniques qui n'avaient pu être réalisés que de plus en plus rarement.

Concernant la formation, les emplois-jeunes doivent être considérés comme une « passerelle » ; il s'agit d'emplois dont les exigences sont relativement faciles à satisfaire, sous réserve de quelques aptitudes, et qui apparaîtraient rapidement fastidieux s'ils devaient être permanents. D'ores et déjà, une centaine d'emplois-jeunes ont quitté le dispositif pour prendre un autre emploi, dont une fraction non-négligeable au sein d'EDF ou de GDF.

Chaque emploi-jeune doit donc être suivi par un tuteur au sein de l'association et doit recevoir une formation qui lui permette d'acquérir un métier à la fin de son contrat, qui ne soit pas nécessairement dans le domaine de son activité au titre du programme « Nouveaux services - Emplois-jeunes ».

Dans chaque unité locale d'EDF-GDF, a été nommé un « correspondant emploi-jeune » chargé de suivre le projet de formation. Des comités de pilotage assurent des réunions, soit entre les emplois-jeunes d'un même secteur d'activité au niveau régional, soit de tous les emplois-jeunes dépendant d'une même unité.

Arrivant à mi-parcours, EDF-GDF a demandé aux correspondants locaux de reprendre contact avec les associations et les jeunes concernés pour faire le point sur les projets professionnels des emplois-jeunes. Les correspondants emplois-jeunes des unités locales sont qualifiés pour identifier les formations adaptées aux projets professionnels et mettre en œuvre les différentes sources de financement en matière de formation (en particulier par le biais des OPCA).

Les jeunes employés par des associations sportives ou dans le domaine de l'environnement, généralement de niveau « bac + 2 », se montrent très autonomes et assurent par eux-mêmes leur propre recherche de débouchés ; la situation est plus complexe pour les agents de médiation sociale et plus généralement pour tous ceux qui, souvent originaires des quartiers et de niveau inférieur au bac, ont besoin d'une formation plus poussée et d'un tutorat plus régulier.

D'une manière générale, le soutien de l'Etat, à travers la mise en place des plates-formes régionales de professionnalisation, demeure encore très attendu.

Concernant la pérennisation, il apparaît que le dispositif des agents de médiation sociale devrait être maintenu en raison de son utilité, étant entendu que ces emplois seront considérés comme des « tremplins » vers d'autres activités pour leur titulaire.

Pour ce qui concerne les autres emplois associatifs, EDF-GDF envisage éventuellement de poursuivre des relations de partenariat dans les associations avec lesquelles l'établissement public partage des intérêts communs, en particulier dans le domaine de l'environnement (aménagement des berges des cours d'eau).

Concernant les auxiliaires d'intégration scolaire, il doit s'agir d'emplois à rotation rapide qui permettent à des personnes sans qualification pré-requise, d'aider des jeunes handicapés à intégrer des classes traditionnelles. Ces emplois, qui demandent simplement un certain sens du contact avec les enfants handicapés, pourraient être pérennisés avec l'aide de l'Education nationale et des associations de parents d'enfants handicapés. L'action en faveur des personnes handicapées est depuis toujours intégrée à la politique de solidarité d'EDF-GDF.

Enfin, dans le domaine de la politique de la ville, EDF-GDF a subventionné avec d'autres partenaires (HLM, transports urbains....) beaucoup d'emplois qui ont joué un rôle très utile : rôle nouveau de gardiennage dans les cités, relance des points services

aux particuliers (PSP) et des points d'information multi-services (PIMS), aide à la politique de réhabilitation des quartiers dégradés.

Sur ce point, EDF-GDF a constaté que ce type d'emplois rejoignait les intérêts de l'établissement (promotion et rénovation du chauffage électrique en logement social) et pourra donc envisager de pérenniser certaines subventions. La recherche de mutualisation des services est un axe important dans ce domaine.

**III. Audition de M. Jean Rogue,  
Directeur de la mission ressources humaines de l'Union nationale des  
Fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré (UNFO-HLM),  
accompagné de M. Didier Poussou, chargé de mission pour les emplois-jeunes**

L'accord signé le 19 janvier 1998 entre l'Etat et l'UNFO-HLM sur le développement des services et de l'emploi associe deux volets : l'aménagement et la réduction du temps de travail et le recrutement d'emplois-jeunes. Cet accord prévoit 5.000 créations d'emplois en trois ans.

L'accord détermine quatre domaines d'activités des emplois-jeunes :

- la permanence du service,
- le service personnalité,
- l'accompagnement social,
- le développement économique et social.

L'UNFO-HLM a également mis en place un dispositif d'appui aux organismes pour aider à la création des emplois-jeunes. Ce dispositif, qui a représenté un investissement d'environ 1 million de francs, comprend :

- une cellule d'appui, en liaison avec les associations régionales,
- une campagne d'information,
- un service « SVP » aux organismes,
- une aide directe aux organismes,
- la fourniture d'outils méthodologiques (guide Emplois-jeunes, guide A.R.T.T., guide Médiation).

Le premier bilan des emplois-jeunes dans le mouvement HLM apparaît satisfaisant. 2.800 emplois-jeunes ont été conventionnés (1.000 par des offices publics, 1.000 par des OPAC et 800 par des sociétés anonymes). L'objectif de 5.000 créations d'emplois devrait être atteint à la fin de l'année, 1.500 emplois ayant été créés du fait de la réduction du temps de travail.

Les activités effectivement exercées s'articulent principalement autour de métiers de proximité. Elles se répartissent de la manière suivante :

- permanence du service : 30 % des emplois,
- service personnalisé : 60 % des emplois,
- accompagnement social : 8 % des emplois,
- développement économique et social : 2 % des emplois.

Une enquête, que réalise actuellement l'UNFO-HLM avec le F.A.F. Habitat Formation (le Fonds d'Assurance Formation des acteurs de la ville), devrait permettre de

mieux cerner les profils des jeunes recrutés. Il est toutefois dès à présent possible de préciser globalement leur niveau : environ 60 % sont de niveau BAC et au-delà.

La rémunération varie en fonction du poste tenu, les minima, en application des conventions collectives, étant de l'ordre du SMIC + 20 %.

Le développement de la formation, souvent limitée dans un premier temps à l'intégration dans l'entreprise et à l'adaptation au poste de travail, est tributaire de deux éléments : le financement et l'offre de formation.

Le financement, avec le concours financier des régions, selon des modalités diverses, repose essentiellement sur les organismes. Ceux-ci intègrent souvent leur personnel embauché sous contrat emplois jeunes dans leur plan de formation ; cette banalisation positive (l'emploi jeune étant considéré comme un salarié « comme un autre ») rend difficile l'appréciation de l'effort fourni. L'UNFO-HLM et les autres acteurs de la ville avaient proposé à l'Etat, à titre expérimental, que les fonds non consommés dédiés aux formations en alternance puissent servir à la formation des emplois-jeunes. Cette suggestion n'a pas été retenue. Un récent accord entre le F.A.F. Habitat Formation et l'Etat devrait permettre d'autres financements (budget spécifique du F.A.F. dont les moyens demeurent cependant très limités et concours du Fonds social européen).

Dès le départ l'UNFO-HLM a proposé aux organismes HLM, à travers son organisme de formation -l'AFOLS-, à la fois des formations de tuteurs et des formations correspondant aux grands secteurs d'activité du mouvement HLM. Celles-ci, ainsi que d'autres formations de ce type développées en région par d'autres formateurs, demeurent à ce jour limitées. A cette approche globale les organismes semblent préférer une approche individualisée des cursus, variables selon les besoins et les profils des jeunes recrutés.

S'agissant de la pérennisation, l'UNFO-HLM se fixe pour objectif la pérennisation des emplois « pérennisables » et considère que les activités non pérennisables seront résiduelles. Près de 40 % des jeunes ont été directement recrutés en contrats à durée indéterminée. Cette pérennisation doit se faire sans augmentation des loyers, le financement des nouvelles activités au bout des cinq ans devant être assuré par des gains de productivité liés à la nouvelle organisation du travail et par des ressources supplémentaires liées à l'activité des emplois-jeunes. Ainsi, les emplois-jeunes permettent de lutter contre la vacance, ce qui génère des loyers supplémentaires et permet alors le financement des emplois créés.

Il semble que les emplois-jeunes du secteur HLM ne doivent pas se préoccuper de leur avenir professionnel. Pour ceux dont les activités ne seraient pas pérennisables, le principe d'un reclassement interne dans l'organisme semble en effet envisageable.

Il faut toutefois souligner le problème spécifique rencontré par les offices publics. Ceux-ci étant des établissements publics administratifs, la seule voie possible de pérennisation est le concours.

Or, les concours ne sont pas forcément adaptés à l'expérience professionnelle des emplois-jeunes. En outre, à ce jour, le CNFPT n'offre aux emplois-jeunes la possibilité de suivre une préparation aux concours que si les organismes prennent en charge le financement de cette formation. La Fédération des offices dialogue avec le CNFPT pour que ces modalités soient revues ou assouplies.



#### **IV. Audition de Mme Solange Sarry, Conseiller technique de la Fédération nationale des aides à domicile en activités regroupées (FNADAR)**

La FNADAR regroupe 150 associations de service et d'aide aux personnes : celles-ci emploient 15.000 salariés au service de 60.000 personnes aidées.

Le programme emploi-jeune est apparu comme un moyen de développer de nouvelles activités, de créer et de financer des emplois supplémentaires et d'effectuer en tant que de besoin des embauches devenues nécessaires.

A l'origine, les associations considéraient les emplois-jeunes comme des emplois, de type « contrat emploi solidarité » (CES), destinés à des personnes peu qualifiées et qui apparaissaient inadaptés au secteur de l'aide à domicile qui réclame une qualification certaine.

La FNADAR a donc joué un rôle d'information pour rappeler aux associations employeurs que le contrat d'emploi-jeune devait être considéré simplement comme une modalité particulière de financement de certaines embauches.

Dans le secteur de l'aide à domicile, le nombre d'emplois-jeunes demeure faible car les premières embauches remontent seulement à 1999. A l'origine, de nombreuses directions départementales du travail et de l'emploi (DDTE) refusaient systématiquement les dossiers présentés par les associations d'aide à domicile en considérant que les emplois-jeunes ne pouvaient être créés dans ce secteur. De surcroît, une ambiguïté est apparue sur les termes de « besoin non satisfait » : s'il est admis aujourd'hui qu'un besoin d'aide à domicile peut ne pas être satisfait sur un territoire déterminé, il existe encore deux départements dans lesquels les DDTE ont refusé des dossiers relatifs aux aides à domicile, même en cas de manque d'emplois dans leur circonscription.

Les emplois-jeunes peuvent être classés en trois catégories de postes pour lesquelles les possibilités de pérennisation sont variables.

La première catégorie d'emplois est celle de « développeur » : il s'agit de prospecter, d'organiser et de mettre en place un service d'aide à domicile ou de portage de médicaments au domicile. Souvent, ces postes, créés dans des associations en phase de démarrage, ont su générer leur propre financement et devraient facilement être pérennisés.

La deuxième catégorie d'emplois est constituée par des postes opérationnels de terrain. Il s'agit d'activités nouvelles qui sont effectuées soit à domicile -assistance aux personnes âgées pour les démarches administratives, ou l'assistance de convivialité (lecture)-, soit hors du domicile (ergothérapeute dans un centre d'accueil de jour, livraison de médicaments).

Ces emplois apparaissent difficiles à pérenniser car il s'agit aujourd'hui d'activités fournies gratuitement ou sous-tarifées.

La troisième catégorie d'emplois porte sur l'amélioration des services en direction des clients des associations ou du personnel de celles-ci (information,

responsable qualité, formation générale, accueil de clientèle) : il existe des potentialités de pérennisation dans ce domaine bien qu'elles soient difficiles à mesurer.

Les associations étaient très soucieuses à l'origine de pérenniser les postes qu'elles offraient à des emplois-jeunes ; mais elles ont rapidement eu le sentiment qu'il n'existait pas de solution pour assurer un complément de financement au niveau requis, à l'exception des postes de « développeur ».

Les emplois-jeunes du secteur sont recrutés au niveau bac ou bac + 2 (voire bac + 5). Certains de ces emplois-jeunes sont inscrits aux formations de la FNADAR pour l'accès aux emplois de responsables de secteur.

Le taux de sortie est nul car les emplois-jeunes ont été recrutés plus tardivement que dans d'autres secteurs et parce qu'ils sont souvent très motivés pour travailler dans le domaine de l'aide à domicile.

La possibilité d'une pérennisation des activités innovantes dans le domaine de l'aide à domicile par des entreprises de services à caractère marchand semble très improbable : si de tels services sont solvables, les associations qui ont aujourd'hui embauché les emplois-jeunes en ce sens veilleront à pérenniser par elles-mêmes les nouvelles activités et emplois correspondants.

**V. Audition de M. Yves Lair,  
Président de la Fédération nationale des offices municipaux du sport (FNOMS)**

La FNOMS avait déjà réalisé, en 1997, une étude sur les gisements d'emplois dans le secteur sportif : 15 emplois-types avaient ainsi été répertoriés. Ces propositions de création d'emplois ont largement été mises en pratique dans le cadre du programme « Nouveaux services - Emplois-jeunes » et semblent avoir donné satisfaction dans la majorité des cas.

Les objectifs de l'accord-cadre conclu entre la FNOMS et l'Etat sont aujourd'hui atteints : 300 jeunes ont été recrutés à ce jour.

Ils exercent leurs activités dans les domaines suivants :

- accueil secrétariat : 30 % des emplois,
- développement de projets associatifs : 30 % des emplois,
- animation sportive : 30 % des emplois,
- divers : 10 % des emplois.

Ces activités correspondent essentiellement à des besoins déjà existants, mais insuffisamment satisfaits.

Plus largement, dans l'ensemble du secteur sportif, près de 40.000 postes d'emplois-jeunes ont été créés : 65 % par les associations dont c'est souvent le premier ou le deuxième salarié, 28 % par les collectivités locales et 7 % par des établissements publics.

A l'heure actuelle, le financement des emplois-jeunes, au-delà de l'aide légale, repose sur les fonds propres des associations, sur les aides financières des collectivités locales et parfois sur le soutien de sponsors.

S'agissant du profil des jeunes recrutés dans le secteur sportif, leur niveau de formation initiale se révèle supérieur à celui des emplois-jeunes recrutés dans d'autres secteurs : 44 % ont un niveau supérieur ou égal à bac + 2.

Il semble que, dans le secteur sportif, les emplois-jeunes soient satisfaits de leur poste. Le *turn over* est inférieur à 10 %, 5 % des jeunes ayant trouvé un emploi hors du dispositif.

Ils sont également bien perçus par les bénévoles et par les permanents, même si on peut constater, dans certains cas, que les emplois-jeunes ont constitué un réel effet d'aubaine, notamment dans les collectivités locales.

La formation des jeunes à leur emploi reste délicate. Les collectivités locales font appel au CNFPT et les associations (dont les offices municipaux du sport) à divers organismes de formation. Mais la principale difficulté réside dans l'adéquation entre les formations proposées et les besoins du poste. Une amélioration de l'offre de formation semble devoir être établie à l'échelon local à partir des plates-formes régionales de professionnalisation.

Si un accord de partenariat a été conclu entre d'une part le ministère de la jeunesse et des sports et d'autre part AGEFOS-PME et UNIFORMATION pour le financement des actions de formation, tous les emplois-jeunes du secteur n'y ont pas accès.

La pérennisation des emplois-jeunes semble envisageable dans le secteur sportif compte tenu d'un fort besoin de professionnalisation. Mais elle se heurte toutefois à l'obstacle de la nécessaire solvabilisation. On peut estimer qu'à ce jour environ 50 % des postes créés dans les associations seraient pérennisables.

Plusieurs pistes sont d'ores et déjà envisageables pour assurer la solvabilisation des emplois :

- la répercussion du coût de l'emploi créé sur les cotisations des membres de l'association. Il existe ici une marge de manoeuvre dans la mesure où la participation horaire de l'utilisateur est bien souvent de 1 à 5 francs. Elle ne doit toutefois pas être surestimée ;

- la recherche de financements croisés venant soit des organismes sociaux ou des comités d'entreprise pour leur action sociale, soit des collectivités locales, soit d'entreprises privées dans une démarche de sponsoring ;

- la mutualisation de la dépense grâce à l'emploi de ces jeunes en « temps partagé » entre divers organismes. Dans ce cadre, les offices municipaux des sports pourraient créer des emplois et les mettre à disposition de diverses associations sportives moyennant une participation financière. Cette piste, qui apparaît prometteuse, se heurte cependant à des difficultés pratiques : remboursement des frais de déplacement, répartition du temps de travail des animateurs sportifs pour des besoins qui apparaissent généralement aux mêmes horaires dans les associations.

**VI. Audition de M. Jean-Marc Gillonne,  
Responsable du Service social, éducatif, sportif et culturel  
de l'Association des maires de France (AMF)**

Les communes emploient directement les emplois-jeunes ou subventionnent des associations. Lorsque les maires se sont fixé leurs objectifs de recrutement en emplois-jeunes, ils ont tenu compte des possibilités de pérennisation qu'ils pensaient pouvoir offrir au-delà de la période de cinq ans. Les subventions fournies par les départements et les régions ont pu jouer un rôle déterminant pour faciliter le montage de dossier.

Selon une enquête réalisée à la fin de 1998, 5.500 communes se sont engagées dans le programme « Nouveaux services - Emplois-jeunes » et ont embauché environ 40.000 emplois-jeunes : les trois quarts de communes de plus de 5.000 habitants et toutes les communes de plus de 100.000 habitants sont employeurs ; les communes de moins de 5.000 habitants se sont rarement engagées directement dans le programme, préférant recourir soit à une formule d'embauche par une structure intercommunale, soit à des embauches en temps partagé.

Les perspectives de création de nouveaux emplois-jeunes sont quasi inexistantes dans les communes de plus de 5.000 habitants qui ont atteint leurs objectifs mais subsistent encore dans les communes de moins de 2.000 habitants dans lesquelles des besoins existent toujours même si les écueils financiers sont nombreux.

La nature des emplois directs correspond aux priorités des besoins des communes ainsi qu'aux nécessités du moment. Six domaines d'activité peuvent être distingués : les missions de médiation et de prévention dans les quartiers sensibles ; la culture ; le sport ; la protection de l'environnement ; les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) ; les services aux personnes âgées ou aux associations.

60 % des emplois-jeunes municipaux sont rémunérés au niveau du SMIC ; les niveaux des rémunérations tiennent compte de la nature de l'emploi ou du niveau de diplôme de l'intéressé ou des deux critères à la fois.

Les emplois-jeunes communaux étaient majoritairement inscrits à l'ANPE avant leur embauche. 9 % étaient déjà en poste dans une collectivité locale dans le cadre d'un contrat aidé (CES, CEC).

La mise en œuvre du programme a soulevé plusieurs sortes de difficultés.

Tout d'abord, les maires ont particulièrement regretté la complexité administrative du dispositif : les services de l'Etat ont souvent adopté des critères très exigeants pour définir la notion de besoins « émergents et non satisfaits ». De fortes différences d'attitude ont été observées selon les départements, certains allant même jusqu'à refuser systématiquement la transformation d'emplois aidés en emplois-jeunes ou d'autres refusant d'approuver tous les dossiers dans lesquels la pérennisation de l'emploi n'était pas garantie. Les cahiers des charges sont apparus contraignants et les délais d'instruction des dossiers, excessifs. Des divergences d'appréciation sont parfois apparues au sein des services déconcentrés d'un même département.

Une autre difficulté tient au refus du CNFPT d'assurer une formation aux emplois-jeunes des communes ; ce n'est qu'à compter de mars 2000 que le CNFPT a accepté des emplois-jeunes dans les stages de préparation de passage de concours externe de la fonction publique. Dans ce cas, les frais de formation doivent être pris en charge par la commune, étant entendu toutefois qu'ils ne sont pas décomptés dans le seuil de 1 % applicable aux collectivités locales.

La non-affiliation automatique des emplois-jeunes à l'assurance chômage soulève également un problème. L'AMF avait saisi Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité de cette question qui lui a répondu que ce problème relevait de l'UNEDIC. Les emplois-jeunes sont toutefois couverts au titre de l'assurance chômage lorsqu'ils travaillent dans une mairie qui a pris la décision d'affilier l'ensemble de son personnel non titulaire à l'UNEDIC.

Il n'existe pas aujourd'hui de formation adaptée pour reconvertir les emplois-jeunes des communes sur de nouveaux métiers. Certaines communes ont toutefois financé, sur leurs fonds propres, des stages de formation particuliers en concertation avec les emplois-jeunes eux-mêmes.

Les emplois-jeunes, embauchés dans des communes rurales, sont souvent pénalisés par la distance qui les sépare des lieux de formation.

Certains maires ont parfois connu des difficultés dans leurs rapports avec l'Education nationale dont les conventions prévoient que, dans le cas où un emploi-jeune communal assure un accompagnement périscolaire ou dans les cantines scolaires, la responsabilité en cas d'accident incombe entièrement à la commune.

Les maires soulignent enfin la difficulté de la pérennisation des emplois, compliquée de surcroît par la mise en œuvre de la réduction du temps de travail.

Dans quatre cas sur dix, les maires pensaient pouvoir pérenniser le service de l'emploi-jeune sans financement extérieur. Dans 5 % des cas seulement, les maires pensaient que l'emploi pourrait être financé par les usagers (accompagnement administratif de personnes âgées) à la condition toutefois que les financeurs acceptent d'intégrer le coût du service dans le prix de journée.

Le taux de sortie est très faible (12,5 %) ce qui semble montrer que le dispositif ne s'inscrit pas dans une logique « d'emplois tremplins » mais plutôt d'accès et de qualification à des emplois publics locaux. A cet égard, il semble dommage de ne pas prévoir des concours réservés aux emplois-jeunes pour entrer dans la fonction publique territoriale, à l'image de ce qui se fait dans la police nationale.

En tout état de cause, la question de la pérennisation reste entière dans six cas sur dix : le financement par une augmentation des impôts locaux ne semble pas plausible ; le financement direct des activités apparaît largement illusoire ; les possibilités de passage dans le secteur privé ou parapublic (dans des sociétés d'économie mixte, notamment) restent à démontrer.

**MERCREDI 28 JUIN 2000**

---

**I. Audition de M. Didier Bucchi,  
Responsable des emplois-jeunes (FEN)**

La mise en œuvre du programme « Nouveaux services - Emplois-jeunes » dans l'éducation nationale s'est heurtée à de nombreuses difficultés, très largement liées à l'innovation que représentent les aides éducateurs dans le secteur éducatif :

- innovation pédagogique dans un milieu enseignant peu habitué à travailler en équipe dans l'établissement ;

- innovation juridique avec l'introduction du droit du travail dans les établissements scolaires. L'éducation nationale apparaît en effet comme un univers très diversifié, composé de quelque 83.000 établissements, dans lequel les personnels d'encadrement connaissent mal le droit privé et ne sont que faiblement initiés à la gestion des ressources humaines. Cela a alors pu contribuer à une application hétérogène des textes encadrant l'activité des aides éducateurs, notamment en matière de durée du travail.

Ces difficultés ne doivent cependant pas occulter l'apport des aides éducateurs. Ceux-ci ont en effet fait la preuve de leur utilité. Les emplois-jeunes ont réussi à transformer leur activité en la professionnalisant. Relevant initialement d'une simple notion « d'emploi », leurs activités sont désormais de réels « métiers ».

Si les missions exercées par les aides éducateurs n'entrent pas en concurrence avec celles du personnel statutaire de l'éducation nationale dans le premier degré, des effets de substitution existent dans le second degré. Les emplois-jeunes peuvent également parfois constituer un moyen de « pré-recrutement » pour le personnel ATOS. Mais, globalement, après une période initiale pendant laquelle les relations entre les aides éducateurs et le personnel permanent étaient teintées d'une certaine incompréhension, le personnel permanent et notamment les enseignants ont une perception très positive des aides éducateurs.

Il semble cependant que les conditions de recrutement des aides éducateurs continuent d'entretenir une certaine ambiguïté. Le profil des jeunes recrutés correspond le plus souvent avant tout aux seuls besoins des établissements. En revanche, le projet professionnel du jeune n'est sans doute pas suffisamment pris en compte.

Ainsi, la mise en œuvre du programme de formation a pris un important retard, ce qui explique que le flux de recrutement des aides éducateurs se soit ralenti. Or, le volet formation est un aspect essentiel dans la mesure où de nombreux aides éducateurs sont en situation d'échec vis-à-vis du système de formation initiale. Dès lors, il importe de leur proposer une formation très qualifiante pouvant leur permettre d'obtenir un emploi.

A l'heure actuelle, la qualité de la formation s'est sensiblement améliorée : les aides éducateurs qui sont formés sont, pour la plupart, bien formés.

Il n'en demeure pas moins qu'elle rencontre quatre difficultés principales :

- l'offre de formation reste insuffisante, seuls 8.000 supports de formation qualifiante ayant été mis en place par voie de convention avec le ministère de l'emploi et

de la solidarité et avec le ministère de la jeunesse et des sports. Or le nombre de demandes de formation est estimé à plusieurs dizaines de milliers ;

- les moyens en matière d'information, d'orientation et de construction de parcours de formation restent trop faibles. Ainsi, certaines formations proposées (CNED, université) sont largement inadaptées aux besoins des aides éducateurs ayant un niveau de formation inférieur à bac + 2 ;

- les aides éducateurs rentrés en 1997 dans le dispositif risquent de rencontrer des difficultés pour accéder à des formations longues, leur contrat expirant dans deux années ;

- l'implication des conseils régionaux reste inégale.

En dépit de ces difficultés d'accès à la formation, les aides éducateurs semblent très satisfaits de leur métier. Le taux de démission reste en effet faible, sans doute de l'ordre de 10 %.

Des insatisfactions persistantes doivent cependant être soulignées :

- les droits sociaux des aides éducateurs sont plus restrictifs que ceux du personnel de droit public. A titre d'exemple, le régime du congé maladie, qui prévoit un délai de carence de trois jours, est particulièrement strict ;

- l'absence d'un réel statut se traduit par une hétérogénéité parfois préjudiciable des situations. Ainsi, la durée hebdomadaire du travail peut varier de 21 heures à 80 heures dans le cas des « classes transplantées » ;

- l'encadrement des aides éducateurs est loin d'être effectif.

La question principale reste toutefois celle de la pérennisation.

Les accords-cadres signés entre le ministère de l'éducation nationale et certaines grandes entreprises ont le mérite d'essayer d'assurer l'adéquation entre les aides éducateurs et le marché du travail pour ceux qui quittent le dispositif.

Certains métiers exercés par les aides éducateurs ont néanmoins vocation à être pérennisés : l'éducation spécialisée dans les établissements les plus difficiles, l'informatique, les matières artistiques, la lecture publique.

Dès lors, il est nécessaire de réfléchir à des passerelles entre ces métiers et les aides éducateurs qui ont acquis une compétence dans ces domaines. La création de concours spécifiques pour les aides éducateurs dans ces activités pourrait être une solution.

L'incertitude majeure réside dans l'avenir du dispositif. Si celui-ci est destiné à durer, il conviendra de prolonger de quelques mois les contrats des aides éducateurs qui n'ont pas terminé leur parcours de formation. Cela pourrait concerner 300 personnes environ.

Le programme « Nouveaux services - emplois-jeunes » a également eu le mérite de mieux prendre en compte les difficultés d'insertion des jeunes entre leur sortie du système éducatif et leur insertion professionnelle durable. Il est nécessaire aujourd'hui de poursuivre la réflexion sur cette période d'insertion.



**II. Audition de M. Bernard Faure,  
Président de l'Union des foyers de jeunes travailleurs (UFJT)  
et M. Christophe Ragonneau, Délégué à l'emploi de l'UFJT,  
membres du Conseil national de la vie associative (CNVA)**

Les associations ont enregistré avec satisfaction que le programme emploi-jeune n'était pas conçu comme un dispositif de traitement social du chômage, mais s'inscrivait dans une « logique de projet » afin de promouvoir de nouvelles activités socio-économiques tout en valorisant la richesse des acteurs de terrain.

L'embauche des emplois-jeunes s'est effectuée rapidement dans les grands réseaux associatifs, aux effectifs importants, qui ont signé des accords-cadre avec les ministères concernés ainsi que dans les collectivités locales, qui étaient très sollicitées par leurs habitants pour la mise en place de nouveaux services.

En revanche, le montage de dossiers a été plus lent dans les petites associations qui ont dû effectuer un véritable repérage des nouveaux besoins tout en s'efforçant de concevoir des postes en relation avec les qualifications des candidats aux emplois-jeunes.

Parmi les éléments positifs, il est noté la reprise d'un « dialogue fort » entre les élus, les associations et les jeunes, ainsi que la possibilité de faire émerger de nouveaux métiers. En outre, les titulaires d'emplois-jeunes ont dû adapter leurs compétences pour mieux se « positionner » dans le monde du travail.

Le programme a permis aux associations de se situer à nouveau dans une perspective de création d'emplois ; elles ont été attentives à repérer de nouveaux services pour les insérer dans une logique de projet à l'échelon territorial pertinent.

L'enjeu pour les associations n'était pas seulement de créer des emplois, mais aussi que le monde associatif réponde à sa vocation qui est d'associer les citoyens à un projet qui les concerne.

Le monde associatif, qui est très diversifié, puisque 20 % des associations assurent 75 % des 1.200.000 emplois du secteur, a procédé à 135.000 embauches de titulaires d'emplois-jeunes, soit 45,3 % de l'ensemble.

Ces emplois sont répartis également entre CDD et CDI et il est à noter que 59 % des emplois-jeunes du secteur associatif sont rémunérés au SMIC.

D'une manière générale, les emplois-jeunes dans le secteur associatif sont plus âgés, plus qualifiés et plus souvent titulaires d'un CDI que la moyenne des emplois-jeunes.

La prise en charge de la somme restant à la charge de l'employeur, au-delà de la subvention versée par l'Etat, s'effectue de manière très diverse. Dans certains cas, il est recouru à une participation des usagers (loyer versé par l'occupant d'un foyer de jeunes travailleurs, cotisation des adhérents aux clubs sportifs) ; il est possible également que le département ou, le cas échéant, d'autres collectivités locales, assurent le financement de 10 %, 15 %, voire 20 %, de la rémunération de l'emploi-jeune.

Afin de faciliter la pérennisation ultérieure des activités, le CNVA a néanmoins souhaité que les associations évitent de créer des emplois-jeunes entièrement « gratuits »

Le rapport du CNVA de novembre 1999 porte un jugement globalement positif sur l'expérience. Il est regretté toutefois que l'agrément des dossiers par les directions du travail et de l'emploi ait parfois insuffisamment pris en compte la notion de projet de développement local ; par ailleurs, il est souligné que certains employeurs publics, tels que l'éducation nationale, ont été tenté de faire prendre en charge leurs emplois-jeunes par le secteur associatif.

Enfin, le manque d'approche territoriale a eu des conséquences négatives sur la mutualisation entre associations d'un même territoire ou, d'une manière plus large, entre les projets.

Le droit à la formation des emplois-jeunes dans une association est le même que celui applicable à tout salarié de cette association. L'objectif de la formation est d'adapter la qualification professionnelle des jeunes à l'emploi qu'ils occupent. Le problème le plus important est celui de la validation des acquis concernant les métiers innovants qui ont été créés dans les petites associations.

**III. Audition de M. Roger Eschenbrenner,  
Délégué départemental du travail, de l'emploi  
et de la formation professionnelle (Seine-Saint-Denis)  
et de M. Michel Ricochon, Délégué départemental du travail, de l'emploi  
et de la formation professionnelle (Seine-et-Marne)**

En Seine-Saint-Denis, fin juin 2000, 634 conventions ont été signées par le préfet, ce qui représente 3.056 emplois-jeunes créés (hors éducation nationale et police). Fin mai, 2.866 emplois-jeunes étaient effectivement recrutés. Le programme « Nouveaux services - Emplois-jeunes » est rapidement monté en charge dans ce département, la création en 1997 d'un fonds déconcentré pour l'emploi des jeunes ayant servi de catalyseur en permettant la mobilisation des expériences et des projets développés dans ce cadre. Les collectivités territoriales se sont en outre tout particulièrement mobilisées.

En Seine-et-Marne, fin mai 2000, 2.005 emplois-jeunes étaient conventionnés ainsi que 464 adjoints de sécurité et 1.536 aides éducateurs. Dans ce département, 50 % des emplois-jeunes sont employés par des collectivités locales, le conseil régional ayant décidé d'apporter son appui financier à ces seuls emplois-jeunes.

L'évaluation départementale du programme repose principalement sur le comité de pilotage. Parallèlement, des dispositifs spécifiques ont été mis en place dans les différents départements.

Ainsi, en Seine-Saint-Denis, une action de redéploiement du dispositif a été lancée au début de l'année. Cette action visait à le redynamiser par l'identification et la mobilisation d'employeurs potentiels et à consolider les projets existants par l'accompagnement des employeurs dans l'évolution des activités créées grâce à l'intervention de 5 cabinets de conseils labellisés. Par ailleurs les employeurs rencontrant des difficultés liées au tutorat ont été sensibilisés au dispositif de parrainage : les assises du parrainage de Seine-Saint-Denis se sont tenues le 8 juin dernier en présence de 400 participants dont de nombreuses entreprises du département. De la même manière, en Seine-et-Marne, l'assistance de cabinets de conseils permet d'identifier les secteurs porteurs.

Il semble cependant que, dans ces deux départements, les perspectives de création de nouvelles activités soient modestes, la priorité résidant désormais dans la professionnalisation des jeunes et des activités.

L'instruction des demandes de conventionnement, dans les deux départements, donne lieu à une concertation entre les employeurs et les services instructeurs, ce qui explique le très faible nombre de refus de conventionnement.

En revanche, le suivi de l'application des conventions apparaît insuffisant. Dans les deux départements, il est assuré par les coordonateurs emploi-formation. En outre, en Seine-et-Marne, il existe également un chargé de mission chargé du suivi. En Seine-Saint-Denis, il a été décidé de la mise en place d'un contrôle de qualité.

Si le taux de rotation des emplois-jeunes peut paraître élevé (18 % en Seine-Saint-Denis), cela tient avant tout à une sortie du dispositif pour occuper un emploi de droit commun. Les conflits et les contentieux -de même que les licenciements- demeurent rares. Ces conflits reposent pour la plupart sur un motif de non-respect du droit du travail ou de non-correspondance entre les activités prévues dans le contrat et les activités effectivement exercées.

Cette faible conflictualité ne signifie pas pour autant l'absence de revendications de la part des emplois-jeunes. Ceux-ci formulent en effet de nombreuses revendications, même si ces dernières ont du mal à s'exprimer. Il est à noter que ces revendications sont parfois juridiquement infondées, les emplois-jeunes n'étant bien souvent que faiblement informés en matière du droit du travail.

La professionnalisation des jeunes apparaît désormais comme une priorité. En ce domaine, les DDTEFP jouent un rôle d'appui en renseignant et orientant les employeurs. Elle sont également impliquées dans les programmes de formation aux côtés des autres intervenants (CAPARIF, AFPA, Conseil général...). Si la mise en place de ces programmes a initialement rencontré des difficultés, ceux-ci fonctionnent désormais à plein régime. Il n'existe plus aujourd'hui de difficulté particulière d'accès à la formation.

S'agissant de la pérennisation, on peut estimer que globalement un tiers des postes sera pérennisé, un tiers ne le sera pas, l'avenir du dernier tiers étant incertain. Dès lors, il est nécessaire de favoriser les liens entre les emplois-jeunes et le tissu économique, un tiers des emplois-jeunes étant condamnés à sortir du dispositif.

A cet égard, il semble prioritaire de reformater le dispositif actuel de formation. Pour les activités pérennisables, le diplôme apparaît en effet comme une condition d'exercice du métier comme par exemple dans le secteur sportif. S'il s'avère que les activités développées sont difficilement pérennisables, il serait souhaitable, dans le cadre de la professionnalisation des jeunes recrutés et à la condition de trouver les modalités de financement adéquates, de proposer des formations qualifiantes permettant au jeune de s'insérer plus facilement sur le marché du travail.

En Ile-de-France, le programme « Nouveaux services - Emplois-jeunes » peut bénéficier de cofinancements, qu'il s'agisse de la rémunération (Conseil général, Agence de l'eau, Agence régionale d'hospitalisation, EDF/GDF, RATP, SNCF) ou de la formation (Conseil régional).

#### **IV. Audition de M. Jean-Claude Meynet, Secrétaire confédéral (CFDT)**

La préparation de la loi relative aux emplois-jeunes n'a pas donné lieu, avec les partenaires sociaux, à une concertation plus importante que celle prévue pour les projets de loi ordinaires.

Le dispositif emploi-jeune va dans le « bon sens » puisqu'il permet d'assurer un soutien à l'activité économique plutôt que de développer un traitement social du chômage. Le dispositif est en phase avec les orientations qui avaient été émises par la CFDT dès 1985 dans un rapport présenté au bureau national.

Il ressort d'une enquête réalisée en novembre 1999 par la CFDT, que les jeunes sont généralement satisfaits de l'activité qui leur est proposée qui correspond, dans la majorité des cas, à un emploi nouveau jusqu'alors non satisfait.

Les titulaires d'emplois-jeunes font état d'une inquiétude à propos de leur devenir et expriment certaines insatisfactions relatives au manque de respect des règles du droit du travail, concernant notamment des horaires, et les difficultés d'accès à la formation professionnelle des salariés de droit commun.

S'agissant des emplois-jeunes dans le secteur public, la confrontation a souvent été difficile entre les règles de droit privé applicables aux emplois-jeunes et celles du droit public qui sont plus communément utilisées.

D'une manière générale, les contentieux relatifs aux emplois-jeunes portent sur les horaires de travail ou encore le non-respect par l'employeur des missions prévues dans le contrat initial.

Par ailleurs, la situation des 20.000 emplois-jeunes qui relèvent de la notion « d'emploi partagé » ou qui sont embauchés par une association assurant le rôle de groupement d'employeurs peut générer des contentieux complexes liés en raison d'une imprécision sur la nature de la personne employeur ou de la convention collective applicable.

S'agissant des modes d'expression des emplois-jeunes, il apparaît qu'un certain nombre d'entre eux ont choisi de se syndiquer, notamment à la CFDT ; d'autres se sont exprimés au sein de « collectifs » dont la création n'est pas toujours spontanée mais est parfois suscitée par certaines collectivités locales ou d'autres catégories d'employeurs publics.

Concernant la formation, les initiatives prises par les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) devraient permettre de dégager 20 millions de francs pour assurer une meilleure formation de quelques milliers d'emplois-jeunes relevant du secteur associatif. Ces derniers sont très demandeurs de formations et regrettent les difficultés d'accès au congé individuel de formation (CIF).

Il est important toutefois de rappeler aux emplois-jeunes qu'une formation généraliste ne remplace pas les effets positifs d'une professionnalisation sur un métier.

Concernant la pérennisation, la CFDT considère que celle-ci porte actuellement sur 25.000 emplois-jeunes en tenant compte des garanties d'intégration mises en place

par des accords-cadre à la Poste, à la SNCF, dans la Police nationale et dans les hôpitaux publics.

La CFDT souhaite un renforcement de cette démarche. Il est souhaité en particulier des possibilités d'intégration mieux garanties sur les emplois statutaires des collectivités locales accessibles sans concours et sur l'ensemble des fonctions occupées.

Au-delà, la pérennisation des emplois-jeunes pose le problème des moyens financiers qui peuvent être dégagés pour solvabiliser une activité : à cet égard, il apparaît que si une activité peut être financée directement sur le marché, il ne faut pas exclure *a priori* le financement public ou collectif dans les domaines de l'environnement ou de la solidarité sociale.

La CFDT considère comme anormal le principe mis en avant, notamment par l'éducation nationale, selon lequel la pérennisation d'un poste ne doit pas entraîner la pérennisation de la personne en activité sur ce poste.

Il est rappelé que les emplois-jeunes peuvent être mis en place dans le cadre de CDI ce qui est le cas notamment dans les associations.

Si une activité nouvelle est utile socialement et économiquement, il n'apparaît pas compréhensible de demander à l'emploi-jeune qui a développé cette activité de quitter systématiquement son emploi pour reprendre un nouveau métier.

Même si la reprise du marché du travail devrait susciter normalement une certaine mobilité des emplois-jeunes, il demeure vrai que la professionnalisation d'une activité au sein d'une structure suppose une certaine stabilité du titulaire de cette activité.

Les associations, qui ont créé des activités perçues comme utiles et nécessaires dans les domaines de la jeunesse, du sport ou du tourisme, estiment que le départ obligatoire des emplois-jeunes actuellement en poste pourrait remettre en cause la pérennisation des activités elles-mêmes.

**MERCREDI 5 JUILLET 2000**

---

**I. Audition de M. Claudy Lebreton,  
Président du Conseil général des Côtes d'Armor,  
Secrétaire général de l'Association des départements de France**

Les départements ont tous fait preuve d'intérêt pour le dispositif emplois-jeunes même si celui-ci avait fait l'objet d'appréciations diverses lors de son élaboration.

Très sollicités, les départements ont répondu globalement en faveur de la création d'emplois-jeunes mais de façon différente, en mettant l'accent, selon les cas, sur le recrutement direct d'emplois-jeunes ou sur l'accompagnement à l'embauche d'emplois-jeunes par d'autres personnes morales (emplois indirects ou emplois aidés).

Les départements ont considéré que les emplois-jeunes devaient permettre de « mettre un pied à l'étrier » et d'« ouvrir une fenêtre sur l'emploi » pour les jeunes qui connaissaient un fort taux de chômage.

Concernant les emplois directs, les niveaux de salaires ont tenu compte du niveau des diplômes des jeunes recrutés.

Il a été souligné dès l'origine que les emplois-jeunes ne devaient pas forcément devenir des fonctionnaires territoriaux. C'est pourquoi aucune promesse n'a été faite en matière de recrutement au-delà des 5 ans de contrat, étant entendu que les jeunes devaient saisir les opportunités de rentrer dans la fonction publique en passant les concours de droit commun.

Les emplois directs correspondent à des nouveaux services à la lisière de l'emploi public et de l'emploi marchand : ainsi, concernant l'action sociale et la solidarité, ont été créés des emplois d'animation dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées ; des emplois ont été également créés pour l'amélioration de l'entretien des routes départementales (fleurissement, entretien des bordures) ; enfin, de nombreux emplois ont été créés dans le domaine culturel et dans le domaine sportif.

Les emplois aidés concernent les domaines de l'environnement, de l'agriculture, des aides à la démarche administrative, de la politique de la ville et de la sécurité dans les transports scolaires.

Le nombre d'emplois directs créés par les départements varie de 12 à 100 selon les départements alors que le nombre d'emplois indirects s'étale entre 100 et 1.300 emplois par département.

Les conseils généraux ont donc choisi de privilégier la politique d'accompagnement à la création d'emplois jeunes par les associations, les structures intercommunales et les communes.

A cet égard, il apparaît souvent que les collectivités locales sont demandeuses de nouveaux métiers que le statut de la fonction publique territoriale ne permet pas de créer (animateurs, rédacteurs de journaux municipaux,...) ; de surcroît, en matière de nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), on assiste à un

foisonnement d'initiatives et de créations de nouveaux métiers notamment grâce aux emplois-jeunes.

Si, dans l'ensemble, les emplois directs créés par les départements ne devraient pas poser de difficultés en fin de période parce que la sortie des emplois-jeunes est souvent bien préparée, les inquiétudes sont plus grandes en revanche pour les emplois aidés pour lesquels les incertitudes sont plus importantes.

Les rémunérations des emplois-jeunes départementaux sont souvent supérieures au SMIC ce qui a pu soulever quelques difficultés dans les secteurs où coexistent des emplois-jeunes financés par les départements et des emplois-jeunes pris en charge par le ministère de l'éducation ou par le ministère de la ville.

En matière de formation, il apparaît que les réponses apportées par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), en matière d'aide à la préparation de concours, ont été très inégales suivant les départements. L'autre voie est celle des formations continues assurées notamment par l'AFPA qui sanctionne l'acquis et l'expérience professionnelle en vue d'un accès au secteur marchand.

Certains nouveaux services assurés par les emplois-jeunes pourront certainement être intégrés au service public et assumés dans un cadre statutaire révisé (entretien des routes départementales); en revanche, dans certains cas, tel que l'accompagnement des personnes âgées contre la solitude, il apparaît qu'un besoin s'est créé qui ne relève pas de la notion de service public mais devrait plutôt être pris en charge sous la forme d'un financement direct par les personnes concernées.

Le dispositif des emplois-jeunes doit être replacé dans le contexte économique et social de la fonction publique territoriale : 47 % des fonctionnaires territoriaux partiront à la retraite au cours des 10 prochaines années dans un contexte où, du fait de la reprise économique, des entreprises embauchent massivement les jeunes sortis du système scolaire. Il est donc important de favoriser l'accès des jeunes à la fonction publique territoriale sans pour autant mettre en place des concours réservés.



**II. Audition de M. Jean-Noël Lesellier,  
chargé du comité de liaison des services  
et de Mlle Florence Despret,  
chargée des relations avec le Parlement français, au MEDEF**

Si le programme « Nouveaux services - Emplois-jeunes » est une idée généreuse pour un objectif noble, le dispositif mis en place soulève de nombreuses difficultés.

D'une part, les entreprises qui ont pourtant vocation à accueillir les emplois-jeunes à la sortie du dispositif n'ont été associées ni en amont, ni au démarrage du programme. On commence seulement aujourd'hui à chercher à les associer.

D'autre part, ce programme induit des effets pervers pour le secteur privé. Il s'est en effet traduit, de façon certes marginale, par la suppression d'un certain nombre d'emplois dans le secteur marchand, les activités des emplois-jeunes entrant parfois en concurrence directe avec des métiers déjà assurés par des sociétés commerciales. Dans la mesure où les activités assurées par les emplois-jeunes sont très largement subventionnées, la concurrence avec le secteur marchand devient très inégale. Mais au-delà de ces disparitions d'emplois, le programme s'est principalement traduit par un phénomène d'éviction, empêchant la création d'emplois de service dans le secteur marchand.

En outre, la méthode retenue est contestable. Il aurait été plus judicieux de solvabiliser la demande plutôt que de subventionner les activités nouvelles pour leur permettre d'afficher un coût artificiellement faible. Dans ce cadre, il aurait donc été préférable d'aider le consommateur final, notamment par des incitations fiscales, à acheter ces nouveaux services mais à leur prix réel. Cela aurait permis de faciliter leur pérennisation en familiarisant dès l'origine le consommateur au prix réel du service.

De plus, le caractère innovant du programme est loin d'être toujours évident. Certains emplois-jeunes se révèlent exercer des métiers « classiques », existant ou ayant existé. L'agent communal d'environnement est ainsi très proche du cantonnier. En définitive, seul l'affichage du métier a évolué, une logique plus moderne d'animation se substituant à celle de réglementation ou de contrôle.

Pour autant, ce programme revêt quelques aspects positifs. Il a évité une désocialisation pour de nombreux jeunes en leur offrant une occupation à connotation professionnelle. Il leur a aussi permis d'acquérir une première expérience, même si celle-ci est loin d'être toujours adaptée au cadre de l'entreprise. Il a également permis de sensibiliser de nombreux jeunes à l'esprit d'entreprise : 20 % des aides éducateurs envisageraient ainsi de créer leur propre activité

La difficulté principale réside aujourd'hui dans le passage vers le privé des emplois-jeunes à l'issue de leur contrat.

Compte tenu des besoins actuels, certains emplois-jeunes devraient pouvoir trouver assez facilement un emploi dans le secteur marchand. C'est le cas notamment de ceux ayant exercé leur activité dans le domaine des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC).

Les entreprises se sont également mobilisées pour faciliter le passage de ces jeunes vers le secteur privé. Ainsi, en septembre 1999, dans le cadre d'un accord de partenariat conclu entre le ministère de l'éducation nationale et le comité de liaison des services, sept entreprises volontaires se sont engagées, par des accords-cadres, à recruter 3.600 aides éducateurs sur une période de trois ans, l'éducation nationale se chargeant d'assurer une présélection. D'autres accords-cadres pourraient encore être signés à l'avenir, si le ministère de l'éducation nationale ne modifie pas sa politique en la matière.

Il n'en demeure pas moins que tous les emplois-jeunes ne pourront, en l'état actuel des choses, trouver un emploi dans le secteur privé à l'issue de leur contrat. Cela apparaît d'autant plus paradoxal que les emplois-jeunes sont des emplois de service et que l'on se dirige vers une économie de service.

D'une part, de nombreux emplois-jeunes ne souhaitent visiblement pas trouver un emploi dans le secteur marchand.

D'autre part, les emplois-jeunes sont victimes d'une image plutôt négative, certains chefs d'entreprise jugeant que les activités qui leur sont confiées ne constituent pas de réels emplois, que leur professionnalisation est incertaine et qu'ils n'ont guère l'expérience du travail en équipe.

Enfin, la professionnalisation des emplois-jeunes, et notamment leur formation, reste insuffisante. Les entreprises ne sont en effet que faiblement et inégalement associées aux plates-formes régionales de professionnalisation, qui semblent plutôt privilégier des partenariats avec l'AFPA et les GRETA. Les emplois-jeunes, de leur côté, ne bénéficient que d'un faible soutien à la construction d'un projet professionnel réel et cohérent, hormis peut-être dans le cas de l'éducation nationale.

Dans ces conditions, il paraît nécessaire d'accompagner le passage des emplois-jeunes vers le secteur marchand en incitant les entreprises à recruter des emplois-jeunes. Une telle incitation pourrait, par exemple, prendre la forme d'un crédit d'impôt.

### **III. Audition de M. Jean Buffenoir, Animateur de la plate-forme de professionnalisation des emplois-jeunes de Picardie**

Les plates-formes régionales de professionnalisation, constituées dans chaque région, sont placées sous l'autorité du Préfet de Région. Elles se composent des services déconcentrés des ministères concernés, des services du Conseil Régional et d'un ensemble d'acteurs (AFPA, DRDJS, DRASS, CNFPT, GRETA...).

Elles ont pour mission d'organiser le processus de professionnalisation du programme « Nouveaux Services - Emplois-jeunes » à partir des besoins des employeurs et des projets des jeunes. Elles sont notamment chargées de mettre en oeuvre le plan d'action visant à :

- développer l'information,
- préparer l'avenir des activités nouvelles,
- fournir un appui concret aux porteurs de projets.

La plate-forme régionale de professionnalisation de Picardie a été mise en place en mars 1998 et est animée par l'AFPA.

Depuis janvier 1999, elle a organisé 200 réunions, créé 15 groupes de travail, rencontré 300 employeurs et 1.200 jeunes et renseigné près de 3.000 jeunes et employeurs.

Dans un premier temps, la plate-forme s'est principalement attachée à réaliser des études : emplois-jeunes dans le domaine du sport, emplois-jeunes dans le domaine de l'environnement (traitement des déchets), emplois des jeunes femmes en zone rurale de la Somme, référentiel de fiches emplois-métiers, perspectives en matière d'auto-emploi...

Dans un second temps, la plate-forme s'est orientée vers des missions plus opérationnelles. L'objectif principal est désormais de faire des emplois-jeunes le levier d'un développement local de l'emploi.

Ainsi, elle a favorisé les rencontres avec les jeunes pour améliorer leur information sur la formation. Ce sont toutefois surtout des jeunes diplômés qui participent à ces rencontres, la plate-forme rencontrant plus de difficultés à toucher les jeunes les moins qualifiés.

Par ailleurs, la plate-forme régionale a pour projet de mettre en place une antenne locale à Abbeville. Il s'agira d'un centre de ressources visant à faire coïncider les projets des jeunes et des employeurs. Elle aidera les employeurs à construire des parcours de formation pour les jeunes. Elle organisera également des permanences pour accueillir les jeunes, les informer et les orienter en matière de formation.

La plate-forme régionale envisage également la mise en place d'un « guichet unique » pour centraliser les renseignements sur l'offre de formation et le suivi des parcours de formation des emplois-jeunes. Ce « guichet unique » doit constituer un intermédiaire entre, d'une part les jeunes et, d'autre part, les organismes de formation. Dans ce cadre, deux modules spécifiques de formation ont d'ores et déjà été définis : le premier concerne le domaine de l'environnement, le second les nouvelles technologies de

l'information et de la communication. Le financement de ce « guichet unique » passe cependant par l'octroi de crédits du Fonds social européen (FSE) qu'il conviendra de mobiliser.

La plate-forme participe aussi à la mise en place d'un processus de validation des acquis professionnels en collaboration avec la Mission régionale de certification des compétences professionnelles.

Ces missions constituent les principaux volets du plan d'actions pour 2000 de la plate-forme.

Au niveau national, la plate-forme a été chargée de coordonner une réflexion sur les activités nouvelles en matière d'accompagnement social et médico-social des personnes et des familles. Dans ce cadre, elle a réalisé une synthèse visant à créer une nouvelle configuration emploi-métier pour 15 nouvelles activités.

Il reste qu'en dépit de ces efforts, la professionnalisation des emplois-jeunes se heurte à plusieurs difficultés, notamment en matière de réorganisation des formations du secteur social et médico-social.

En effet, il n'existe pas toujours d'offre de formation en adéquation avec les besoins de professionnalisation des jeunes à leurs nouvelles activités. A l'origine, les employeurs et les organismes de formation ont cherché à faire rentrer les jeunes dans les circuits de formation déjà existants. Cela n'a pas forcément permis une réelle professionnalisation. On a pu également constater l'existence de formations peu adaptées : à titre d'exemple, les formations dites de « préparation au poste de travail » se sont révélées largement inutiles. C'est pourquoi la plate-forme cherche à mettre en place des formations nouvelles destinées à former les jeunes à leur nouveau métier.

De même, l'accès à la formation reste imparfait du fait des contraintes de financement. La plate-forme cherche donc à mobiliser les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) pour faciliter la prise en charge financière des formations.

Enfin, les partenariats sont encore un peu fragiles. Ainsi, les entreprises ne sont pas associées aux actions de la plate-forme. Cependant, le soutien apporté par la Cellule nationale d'appui et d'animation de la professionnalisation s'avère être un réel et utile lieu d'échanges et de définition des priorités.

**IV. Audition de M. Michel Héon, Chef de la Mission emplois-jeunes,  
M. Jean-Paul de Gaudemar, Directeur de l'enseignement scolaire et  
M. Daniel Vimont, Conseiller technique  
auprès de M. Jack Lang, ministre de l'Education nationale**

Le programme « Nouveaux services - Emplois-jeunes » a constitué une opération d'envergure pour l'éducation nationale. 8.401 conventions ont été signées entre les établissements et les recteurs d'académie. 70.000 emplois budgétaires ont été créés. L'éducation nationale souhaite maintenir ce nombre de postes budgétaires, ce qui implique le recrutement de près de 10.000 aides éducateurs chaque année compte tenu du turn-over.

La procédure de recrutement des aides éducateurs n'a pas évolué depuis la mise en place du dispositif. L'implantation des postes dans les établissements est fondée, dans les académies, sur une logique de projet : le recteur choisit de signer les conventions en fonction de leur intérêt. S'agissant du recrutement des personnes, de nombreuses académies ont choisi de passer une convention avec l'ANPE : l'ANPE est chargée de sélectionner 3 ou 4 candidats, l'établissement se chargeant, en concertation avec les équipes pédagogiques, du recrutement final. Il est toutefois à noter que le nombre de candidats diminue, sans doute en raison de l'amélioration du marché du travail : alors qu'en 1997, on dénombrait 5 candidats par poste, on ne compte plus aujourd'hui que 2 candidats.

S'agissant du profil des jeunes recrutés, trois caractéristiques doivent être signalées :

- il s'agit d'un public fortement féminisé, 74 % des aides éducateurs étant des femmes ;

- 41 % des aides éducateurs étaient au chômage avant la signature de leur contrat, soit un pourcentage moindre que pour les autres emplois-jeunes : en moyenne, 75 % des emplois-jeunes étaient au chômage ;

- le dernier diplôme obtenu est le baccalauréat pour 58 % des aides éducateurs, un diplôme de niveau bac + 2 pour 28 % et un diplôme de niveau supérieur à bac + 2 pour 14 %.

Environ, 14.000 jeunes ont rompu leur contrat avant le terme de celui-ci. Cela ne signifie pas pour autant une déception des jeunes vis-à-vis de leur emploi. Interrogés sur la raison de la rupture de leur contrat, les jeunes la justifient le plus souvent par des raisons indépendantes de leurs conditions d'emploi. Ainsi, 59 % des jeunes répondent avoir trouvé un emploi qui leur convenait mieux. Seuls, 19 % des jeunes n'étaient pas satisfaits de leur emploi. Il est à noter qu'un quart des jeunes ayant quitté leurs fonctions pour reprendre un emploi ont signé un nouveau contrat d'emploi-jeune. En outre, 30 % des aides éducateurs souhaitent rester à l'avenir dans l'éducation nationale.

Les conditions de travail des aides éducateurs apparaissent satisfaisantes : ils bénéficient de sept semaines de congés payés, la durée hebdomadaire de travail est de 35 heures, le remboursement des frais de déplacement est assuré. Toutefois, si le régime est favorable, des difficultés d'application peuvent apparaître ici ou là. Certains

établissements ont d'ailleurs été condamnés à plusieurs reprises par les conseils de prud'hommes pour mauvaise application du droit du travail.

Les activités exercées par les aides éducateurs sont diverses : aide à l'enseignement, soutien scolaire, informatique, surveillance et accompagnement des sorties scolaires, animation, médiation, tâches administratives... En moyenne, les aides éducateurs exercent près de six activités différentes, dont trois régulièrement. L'informatique est le plus souvent leur activité principale.

Les emplois-jeunes ont fait la preuve de leur utilité et de leur caractère novateur, même si des différences peuvent exister selon le degré d'enseignement. Si, dans le premier degré, ils ont trouvé toute leur place pour conduire de nouvelles activités, ils se sont, dans le second degré, insérés dans des activités situées aux frontières des emplois existants.

En revanche, dans l'enseignement supérieur, les emplois-jeunes sont un échec. Une circulaire du 23 juin 1998 avait prévu de recruter des jeunes docteurs agents de développement des nouvelles technologies dans les instituts universitaires de formation des maîtres. Mais seuls 79 postes ont été pourvus sur les 400 prévus. Il semble que les jeunes docteurs aient préféré intégrer directement le marché du travail, profitant de l'amélioration de la situation de l'emploi.

La formation des aides éducateurs repose sur une logique différente de celle des autres emplois-jeunes. Elle vise moins à assurer leur professionnalisation dans leur mission au sein de l'éducation nationale qu'à préparer leur insertion professionnelle ultérieure, le ministère de l'éducation nationale ayant précisé dès 1997 que les aides éducateurs n'avaient pas vocation à rester dans l'éducation nationale.

La politique de formation a été révisée au cours du programme. Initialement, elle visait principalement à augmenter le niveau de formation académique des aides éducateurs. On estimait alors que c'était l'insuffisance du niveau de formation initiale qui expliquait le chômage des jeunes. Cette politique s'est traduite par une volonté de permettre aux emplois-jeunes de poursuivre leurs études et a alors pris la forme d'une inscription massive des aides éducateurs au CNED.

A partir de 1999, cette politique de formation a été réorientée. L'objectif de la formation vise désormais plus à offrir une professionnalisation externe au jeune pour renforcer son employabilité qu'à augmenter son niveau de formation académique. Cette réorientation s'est notamment exprimée dans la signature de deux accords-cadres -l'un avec le ministère de la jeunesse et des sports pour les diplômés du sport et de l'animation, l'autre avec le ministère de l'emploi et de la solidarité pour les diplômés et certificats du secteur social. Toutefois, compte tenu de perspectives d'insertion, le nombre d'aides éducateurs autorisés à suivre un parcours de formation dans le cadre de ces accords a été limité à 8.000 sur trois ans.

La principale difficulté rencontrée en matière de formation est celle de la définition du projet professionnel par le jeune. Environ, 75 % des aides éducateurs recrutés ont bénéficié d'un entretien d'élaboration de projet et la majeure partie de ces entretiens a abouti à la validation d'un projet professionnel. L'objectif que se fixe le ministère est que, d'ici 2 ans et demi, tous les aides éducateurs aient vu leur projet professionnel validé.

Le ministère de l'éducation nationale s'attache également à favoriser les passerelles entre les aides éducateurs et les entreprises pour favoriser leur insertion professionnelle dans le secteur marchand.

Ainsi, huit accords-cadres nationaux ont été conclus entre le ministère et les entreprises, permettant de dégager près de 10.000 perspectives d'embauches pour les aides éducateurs. Dix autres accords-cadres sont actuellement en cours de négociations. Par ailleurs, un accord avec une branche professionnelle -la Fédération française du bâtiment- prévoit le recrutement de 5.000 aides éducateurs pour les métiers tertiaires de ce secteur. Enfin, 23 accords locaux ont également été conclus par les recteurs d'académie avec des entreprises locales. La totalité des perspectives d'embauche sur l'ensemble de la France s'élève environ à 40 000 emplois.

Au 30 avril 2000, plus de 300 recrutements avaient été réalisés au titre des accords locaux.

S'agissant de la pérennisation des fonctions d'aide éducateur, celle-ci s'apprécie différemment selon le degré d'enseignement : elle pourrait être plus facile dans le premier degré où les aides éducateurs ont trouvé toute leur place dans la conduite de nouvelles activités. En tout état de cause, la pérennisation et la solvabilisation des fonctions d'aide éducateur relèvent de décisions gouvernementales non arrêtées à ce jour. Une réversibilité du processus semble toutefois difficilement imaginable, notamment dans le premier degré.

**V. Audition de M. Jean Proriol, député,  
Vice-Président du Conseil régional d'Auvergne  
et de M. Bruno Sablière, chargé de mission,  
représentants l'Association des régions de France**

Les régions se sont intéressées dès l'origine au dispositif « Nouveaux services - Emplois-jeunes ». Certaines d'entre elles avaient même mis en place des systèmes analogues antérieurement à l'approbation de la loi de 1997 (région Nord-Pas-de-Calais, Lorraine).

Très peu de régions emploient directement des emplois jeunes.

Il ressort d'une enquête de l'ARF qu'une dizaine de régions ont procédé au recrutement direct d'emplois-jeunes (entre 130 et 150 au total) dans les domaines d'activités suivants : environnement, culture, sensibilisation, nouvelles technologies de l'information et de la communication, énergie, formation professionnelle, accompagnement et suivi de l'insertion des jeunes.

Le champ de l'intervention des régions concerne plutôt le cofinancement d'emplois-jeunes recrutés par différentes structures et les aides au financement de leur formation professionnelle.

S'agissant des aides indirectes à l'emploi, les régions peuvent prendre en charge le complément de rémunération pour la partie non couverte par l'Etat. Ce cofinancement peut être dégressif sur une période de 5 ans.

Cette aide est accordée en priorité :

- aux projets présentés par des structures collectives ou par des organismes ayant une action à un niveau régional, en s'inscrivant dans une démarche transversale ou multisectorielle ;

- aux projets s'inscrivant dans le champ de compétences des régions.

Certaines régions peuvent proposer une aide à l'investissement sous la forme d'une prise en charge des frais d'équipement liés à la création d'un nouveau service proposé.

Par ailleurs, dans le cadre de leur compétence en matière de formation professionnelle, les conseils régionaux ont décidé d'apporter leur contribution à la formation professionnelle des emplois-jeunes en intervenant aux côtés des associations et des collectivités territoriales.

Le principal dispositif mis en œuvre par les régions porte sur une aide individuelle à l'employeur pour former le jeune, dans le cadre d'un crédit qui s'élève en moyenne à 15.000 francs par an pour 500 heures de formation par jeune sur la durée de cinq ans de l'aide à l'emploi.

Cet outil, appelé « passeport-formation » ou « chèque avenir » permet à l'employeur de bénéficier d'une aide pour bâtir un plan de professionnalisation adapté et le financer. Sont pris généralement en charge les frais pédagogiques, mais aussi les frais éventuels de déplacement et d'hébergement restant à la charge de l'employeur.



Afin de financer au mieux des dispositifs pertinents, les régions ont défini des critères d'éligibilité plus ou moins larges des actions de formation.

Ainsi dans la région Aquitaine, tout type d'action est éligible au concours régional mais les organismes relais avec lesquels la région contracte, ont pour mission d'élaborer un plan de formation qui sera cosigné entre l'organisme, l'employeur et le jeune. Ils devront également rechercher le prestataire de formation le mieux adapté pour mettre en oeuvre le plan.

D'autres régions se donnent pour objectif d'offrir à tout titulaire d'un emploi-jeune une formation répondant à certains critères à l'issue de son contrat de 5 ans soit, par exemple une compétence professionnelle avérée ou une qualification reconnue et validée. La formation doit s'inscrire dans un plan de formation, permettre l'acquisition de compétences en vue de l'adaptation au poste de travail ou permettre la valorisation de l'expérience déjà acquise pour l'accès à un autre emploi.

Le financement d'actions collectives spécifiques est aussi pratiqué par les régions.

Il peut s'agir par exemple de la création d'un « comité de pilotage » de la professionnalisation des emplois-jeunes : le rôle de celui-ci est souvent diversifié :

- apporter un appui technique aux employeurs sur la définition des actions à envisager pour la professionnalisation des emplois et des jeunes en recueillant l'expression des besoins en terme de qualifications recherchées,

- recenser les formations proches ou existantes et les dispositifs permettant de les préparer,

- participer à l'élaboration des référentiels-métiers » et des référentiels de formation et apporter une aide à « l'ingénierie » de création de nouveaux produits de formation.

Des régions ont, en outre, mis en place, en partenariat avec les conseils généraux, des « fonds de garantie bancaire régionaux » afin que les associations employant des emplois-jeunes puissent mobiliser des fonds et garantir leurs prêts bancaires, destinés au financement de besoins en fond de roulement et d'investissement.

Les régions donnent la priorité aux scénarios de professionnalisation et de pérennisation des emplois créés dans le cadre du dispositif « Nouveaux services - Emplois-jeunes ».

Par exemple, la région Nord-Pas-de-Calais envisage d'aider la pérennisation des activités au travers de trois leviers :

- le soutien d'outils de solvabilisation de la demande de services,

- l'aide à la constitution d'outils de mutualisation de moyens pour une consolidation économique de l'offre de services,

- la capitalisation et l'organisation d'échanges sur les expériences, les connaissances et le savoir-faire.

La formation et le développement économique s'inscrivent dans les compétences régionales : c'est pourquoi, certaines régions proposent une aide en faveur des emplois-jeunes souhaitant, au terme de leurs contrats, créer leurs propres activités.

Ainsi, la Basse-Normandie a prévu d'aider à la création d'un « fonds d'ingénierie » dans le but d'aider les emplois-jeunes qui voudraient créer leur propre entreprise (chèque conseil pouvant aller jusqu'à 15.000 francs). Des études et audits

pourraient également être financés par l'intermédiaire de ce fonds afin de prospecter les potentialités, par exemple, dans le secteur de l'environnement.

La région Midi-Pyrénées a mis en place un « chèque conseil » plafonné à 15.000 francs, alloué à tout emploi-jeune désirant créer sa propre entreprise.

La collaboration des conseils régionaux avec les services de l'Etat est relativement bonne. Toutefois, il semble que les difficultés de coordination interministérielle au niveau national aient des répercussions fortes au niveau régional, chaque ministère lançant sa propre démarche ce qui rend ainsi difficile une approche territoriale du développement des projets.

Il serait souhaitable qu'un pilotage plus clair soit défini au niveau national et puisse se décliner en région pour faciliter le travail partenarial avec les services des ministères.

## **POUR UNE SORTIE EN BON ORDRE**

### ***Bilan à mi-parcours des emplois-jeunes***

Constitué par la commission des Affaires sociales, en avril dernier, le groupe de travail animé par M. Alain Gournac présente un bilan des emplois-jeunes à mi-parcours et propose des pistes pour une sortie « en bon ordre » du dispositif.

Trois ans après le lancement du programme, les emplois-jeunes s'inquiètent en effet pour leur avenir professionnel en l'absence d'une réponse claire du Gouvernement.

Si le programme « *Nouveaux services - Emplois-jeunes* » produit des effets indéniables à la hauteur des moyens importants qui lui sont consacrés, les ambiguïtés initiales du dispositif se trouvent confirmées à l'usage.

Le rapport souligne ainsi l'accès tardif et souvent inadapté des jeunes à la formation, le flou du cadre juridique, l'existence de certains effets pervers pour le secteur marchand, l'ambiguïté des missions effectivement exercées en l'absence d'un réel contrôle, l'incertitude grandissante sur l'avenir du dispositif.

Considérant que le programme ne pourra en définitive être jugé qu'à l'aune des conditions dans lesquelles il se dénouera, M. Alain Gournac insiste sur l'urgence à préparer la sortie du dispositif avant qu'il ne soit trop tard et avance plusieurs pistes de réflexions.

Il propose notamment l'instauration de « passerelles » pour un retour des jeunes vers les entreprises, au besoin par la transformation de l'aide publique en une « prime » dégressive au recrutement, et le développement systématique du tutorat. Il suggère également une plus grande décentralisation du dispositif afin de le rendre plus proche des réalités du terrain. Il invite enfin à trouver des solutions adaptées aux spécificités de chaque catégorie d'emplois-jeunes (aides éducateurs, adjoints de sécurité et emplois-jeunes des collectivités locales).