

Des Etats-Généraux pour transformer les « emplois-jeunes » en emplois stables

par Fabien Maury

Du Puy-de-Dôme à la Seine-Saint-Denis, des Landes à la Saône-et-Loire, les initiatives regroupant des jeunes salariés en contrat d'emploi-jeune, des responsables d'associations, des élus et responsables politiques, ou encore des syndicalistes, se sont multipliées dans la dernière période. Aujourd'hui, la tenue d'Etats-Généraux pourrait aider à concrétiser les aspirations et les objectifs qu'elles ont mis en avant

Malgré la diversité des situations professionnelles et géographiques, l'inquiétude sur l'avenir des emplois et des activités est partagée par tous. Et une volonté est aussi commune à l'ensemble des participants : celle de tout faire pour construire les solutions nécessaires à la transformation de l'emploi de chaque jeune en un emploi stable et la poursuite des activités utiles socialement après la fin du programme « nouveaux services- nouveaux emploi ».

La crainte de « retourner à la case petit boulot » après les cinq ans du dispositif a été alimentée par l'absence de mesures crédibles qui permettraient à ces salariés d'envisager sereinement l'avenir.

Certes, lors du sommet de la majorité plurielle, un pas positif a été franchi grâce à la mobilisation des jeunes eux-mêmes et à l'implication des militants communistes. Désormais, l'ensemble des partis de gauche ont affirmé leur volonté que « *le dispositif emplois-jeunes soit une réussite* » et pour cela « *l'objectif est de garantir un débouché professionnel à chaque « emploi-jeune », en définissant les différents montages financiers possibles,*



Les jeunes veulent à la fois la sécurité d'un emploi stable et les moyens d'une mobilité professionnelle qui leur permette de s'épanouir.

passant notamment par des aides publiques » (1).

Mais l'édification de voies de sorties en est seulement au début. Le Sommet et la déclaration commune ne sont pas une fin. C'est un point d'appui. Il est nécessaire d'aider à organiser des Etats-Généraux partout où cela est possible, avec tous les acteurs du dossier pour la transformation des emplois-jeunes en emplois stables afin que les orientations se traduisent en actes. Ceci est d'autant plus nécessaires que des problèmes et des ambiguïtés demeurent.

Une ambiguïté sur l'objectif lui-même

Alors qu'initialement l'objectif de 350 000 emplois-jeunes devait être atteint à la fin 2000, il a été reporté à la fin 2001. Et dans certaines déclarations de dirigeants du Parti socialiste on a pu comprendre que cet objectif n'avait pas forcément à être respecté

à la lettre. Le dernier bilan connu faisait état de 258 000 emplois créés et entre 230 000 et 240 000 emplois effectivement occupés. Depuis juin 1999, seules les collectivités locales et les associations créent des emplois nouveaux (voir tableau 1).

Mais est-il légitime de vouloir réaliser cet objectif de 350 000 emplois ? On pourrait effectivement penser que l'amélioration de la situation de l'emploi des jeunes rend moins aigu ce besoin. L'évolution du taux de chômage officiel des moins de 25 ans a en effet été spectaculaire depuis juin 1997. Il a baissé de près de plus d'un tiers pour atteindre 17% au mois de septembre 2000.

Toutefois, le taux de chômage des 15-24 ans reste encore à un niveau très élevé. Les projections de l'Unedic laissent entrevoir un ralentissement des créations d'emplois en 2001. Surtout, l'accès à l'emploi, et particulièrement à un premier emploi demeure problé-

Tableau 1 : Nombre d'emplois créés (fin du mois)

Flux cumulés	12/97	06/98	12/98	06/99	12/99	06/00	09/00
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	16 550	16 550	20 000	20 000	20 000
Justice	-	-	-	-	-	-	2 000
Total	51 750	98 380	158 451	200 650	224 550	247 300	258 000

Source : Dares, ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

matique pour les jeunes les moins formés, sans expérience professionnelle.

Rechercher à respecter l'objectif de 350 000 emplois-jeunes demeure donc un moyen pour aider à la poursuite de la baisse du taux de chômage des jeunes salariés. Cela peut également être utilisé comme un des outils pour l'insertion des non diplômés, pour l'accès à une première expérience professionnelle, particulièrement si cela repose sur la construction d'un parcours professionnel individualisé.

La faiblesse relative des moyens budgétaires

En tout cas, alors que le ministère des Finances réclame une diminution des dépenses de l'emploi, il ne faudrait pas qu'à l'avenir, les crédits pour ce programme soient réduits, ou constituent une réserve pour des coupes budgétaires en cas de retournement de la conjoncture économique.

Ceci d'autant plus que, d'après le projet de budget 2001, les crédits pour le dispositif emplois-jeunes progressent très faiblement (+4%) et qu'ils permettent à peine de financer l'ensemble des postes créés à l'heure actuelle, encore moins les presque 100 000 emplois nouveaux qu'il conviendrait de créer pour respecter les engagements (voir tableau 2).

Le flou des propositions pour sortir du dispositif

Si la déclaration commune du Sommet de la gauche plurielle reconnaît que la construction de débouchés en emplois nécessitera des aides publiques, pour l'instant le gouvernement n'a pas précisé la forme qu'elles pourraient prendre.

Or les responsables de ce dossier au secrétariat à l'Economie solidaire reconnaissent qu'au regard d'« *une véritable innovation sociale par le biais de l'expérimentation de nouveaux moyens d'action qui ont permis de renforcer le lien social, d'améliorer la vie quotidienne et le cadre de vie des citoyens, il est très important que les mesures qui seront annoncées par le Gouvernement répondent aux attentes des acteurs qui se sont mobilisés pour la réussite de ce programme, tant en ce qui relève de la pérennité des emplois que de la solvabilité des activités* ».

Le gouvernement ne se prononce de façon précise, d'ailleurs, que sur les emplois assumés par les associations, et encore de manière très insatisfaisante.

Pour les collectivités locales on semble en rester à un transfert de charge pur et simple qui n'aurait aucune contre-partie financière (avec l'espoir qu'elles se serviraient des « emplois-jeunes » pour remplacer

une partie des départs en retraite). Dans tous les cas le financement et le dispositif s'arrêtent au bout des cinq ans.

Or, pour conserver les nouvelles activités qui ont permis la prise en charge par la collectivité de certains besoins nécessaires au développement des individus comme de la société tout entière, il conviendrait d'augmenter la dotation globale de fonctionnement des collectivités territoriales et d'augmenter les budgets des différents ministères concernés par le programme, notamment l'Education nationale.

Dans le cas contraire que risque-t-il de se passer ? A dotation inchangée, par conséquent à niveau d'emplois constant, pour continuer à assurer ces nouveaux services les collectivités locales devront sans doute abandonner ou réduire d'autres postes. A niveau de crédits constant, les administrations centrales ne pourront pas ouvrir plus de postes de concours qu'il n'est prévu actuellement. En cas de création d'un concours spécifique aux emplois-jeunes pour leur intégration dans la Fonction publique (outre le fait qu'elle devrait intégrer de nouveaux métiers dans la grille de classification), ces jeunes salariés viendraient concurrencer les autres fonctionnaires ou postulants fonctionnaires.

Un palliatif aux défaillances du marché ?

En ce qui concerne les associations, l'idée avancée est qu'une partie ne serait pas utile (un emploi sur dix) ; qu'une autre partie ne serait pas « solvabilisée » (un emploi sur trois) ; qu'une dernière partie des emplois nouveaux sont d'ores et déjà « solvabilisés » (un emploi sur deux) grâce à des recettes nouvelles (ventes de prestations, adhésions, cotisations, améliorations de la qualité des prestations).

Il est nécessaire de discuter de la pertinence d'une telle classification au regard d'évaluations de terrain.

Par ailleurs, est-il souhaitable de transférer au marché une partie de ces nouveaux services, qui peuvent constituer l'embryon d'une modernisation et d'une extension du service public à d'autres missions et à d'autres acteurs ?

Ou encore, qui décide que ces activités ne sont pas utiles ?

Pour le premier cas, ces services ne

Tableau 2 : Coût budgétaire des rémunérations

En millions de francs	1997	1998	1999	2000	2001
Ministère de l'Emploi	2 000	8 050	13 795	21 250	21 938
Ministère de l'Education nationale (2)	-	730	1 148	1 196	1 265
Ministère de l'Intérieur	-	117	276	393	426
Ministère de la Justice	-	-	-	45	45
Ministère de l'Outre-mer	-	300	445	615	829
Total	2 000	9 197	15 664	23 499	24 503

Source : loi de finances et projet de loi de finances 2001.

seraient pas reconduits au-delà de 2002 ou alors devraient être transformés.

Dans le deuxième cas (actions d'insertion, politique de la ville, médiations) ils s'inscriraient dans le prolongement du service public – qu'ils complètent ou renforcent –, ou rejoindraient des priorités d'intervention de l'Etat (usagers non solvables, politique d'aménagement du territoire).

Dans ce cas, « *le concours de l'Etat sera nécessaire pour assurer l'équilibre financier puisque le marché seul ne peut parvenir à satisfaire ces besoins. L'équilibre financier ne pourra s'effectuer en dehors d'une aide pérenne de la puissance publique (Etat, collectivité, chacun selon ses domaines de compétences)* ».

Dans cette optique, la puissance publique n'interviendrait que comme un palliatif aux défaillances du marché. C'est tout le risque d'une démarche fondée sur les principes de solvabilisation et de baisse du coût salarial de l'emploi.

Dans le dernier cas (sport, loisirs, environnement, logement social, accompagnement dans les transports, entretien du patrimoine, développement culturel), les services seraient à l'équilibre financier. Le maintien serait assuré de plusieurs façons :

- grâce à des recettes nouvelles (vente de prestations, adhésions, cotisations, rendement/efficacité d'une filière comme le tri sélectif, diminution du taux de vacance dans le logement social, amélioration de la qualité des prestations et donc des recettes) ;

- grâce à de moindres dépenses (diminution des dégradations, des impayés) ;

- grâce au soutien des collectivités locales, de partenaires (mutuelles, assurances, comités d'entreprise, caisses de retraites, fondations, entreprises, sponsors).

Les mesures envisagées doivent concourir à sécuriser les associations en leur offrant une lisibilité sur le long terme, en même temps qu'une réponse aux difficultés de trésorerie auxquelles elles sont confrontées de manière récurrente.

L'objectif de sécurité pour les associations et leurs salariés afin de permettre le développement de leurs projets est intéressant.

Les associations rencontrent effectivement des problèmes de trésorerie mais aussi, et de façon plus grave, des problèmes de financement d'investissement lourds, et des problèmes de fonds propres.

Ne serait-il pas souhaitable de regarder du côté de certaines filiales

de la Caisse des Dépôts et Consignations, dont le métier est l'octroi de prêts bonifiés pour les questions de trésorerie, mais surtout pour les financements, voire de prêts pour la constitution de fonds propres, avec possibilité de non-remboursement d'une partie de ces fonds (ce qui est en fait une subvention) – avec la mise en place d'un suivi ?

La question centrale de la formation

La formation est le carrefour des questions formulées par ces jeunes salariés (3) : occuper un emploi sans expérience, consolider les acquis développés au cours d'une activité novatrice, obtenir un diplôme pour améliorer ses possibilités d'emploi futur, valider une première expérience originale, rester dans le poste ou le quitter.

Une des originalités du dispositif est de permettre la construction par le salarié de son « emploi nouveau », dans le cadre d'une évolution rapide du contenu du travail en lien avec la révolution informationnelle.

Les demandes les plus fréquentes de la part des jeunes salariés sont des formations liées à un projet professionnel, avec un caractère diplômant. Longues, elles peuvent être très proche des postes occupés.

Du côté des employeurs, la majorité indiquent qu'ils sont tout à fait favorables à une formation, mais qu'ils attendent les propositions des jeunes.

Toutefois, si la formation est reconnue par les différents acteurs comme un enjeu crucial, cette reconnaissance est contredite par la faiblesse des moyens mis en œuvre. Un jeune en situation d'emploi-jeune d'une commune de Meurthe et Moselle souligne ainsi la contradiction entre la volonté affichée de mettre en avant la formation et le fait de ne pas s'en donner les moyens (4).

Par exemple, pour les collectivités territoriales l'accès au CNFPT est très limité (même si cette institution, avec d'autres, a mis en place des formations spécifiques) du fait du « non-statut » de fonctionnaire. Les collectivités, ne payant pas le prélèvement sur le traitement destiné au financement de cet organisme, doivent payer au prix fort les formations.

Or, bien souvent, les élus n'avaient pas anticipé la nécessité de ces dépenses de formation, ni le fait qu'aucune dépense de formation n'était inscrite dans le dispositif gou-



Des jeunes salariés, actuellement sous contrat d'« emploi-jeune », lors d'une rencontre avec F. Maury dans les Landes.

vernemental. Ces dépenses peuvent pourtant se révéler plus lourdes que le salaire (nécessaire absence du salarié, prix de la formation, équipement du salarié pour permettre une utilisation efficace des connaissances acquises).

Pour les entreprises publiques (par exemple La Poste), les formations ont pu être prises en charge par leur organisme de formation interne mais la plupart du temps se sont des formations très courtes.

Pour les associations, le coût est à leur charge même si dans le cas des associations dépendant du ministère de la Jeunesse et des Sports d'importantes aides ont pu être mises en place. Ce qui souligne encore plus les carences du programme.

Des contradictions profondes portées par la logique de l'aide

L'originalité du dispositif peut permettre de comprendre le mode d'attribution de l'aide étatique : l'aide n'est pas destinée à la création d'un emploi quelconque mais seulement à ceux qui répondent à l'objet déterminé par la loi (la création de nouvelles activités).

L'aide n'est donc pas attachée à un salarié comme dans le cas des autres contrats subventionnés, car le départ d'un salarié recruté dans le cadre d'une telle convention ne met pas fin à celle-ci (la convention survit au départ du salarié en cours d'exécution du contrat). Par conséquent l'employeur pourra recruter un autre salarié sur le même poste jusqu'à la fin de l'aide de l'Etat.

Toutefois, n'entrevoit-on pas des contradictions très profondes renvoyant à des logiques antagoniques ?

Vouloir lier intimement création de nouveaux services et création d'emplois est un fait positif. Mais il reste corseté par la logique de solvabilisation liée profondément à l'obsession de baisse du coût salarial de l'emploi et aussi, de façon indirecte, à la création du contrat à durée déterminée de soixante mois.

Cela peut entraîner le capotage de l'ensemble du programme. Pourquoi ?

D'un côté la mise en place de ces nouveaux services exige d'importants efforts d'investissements, d'équipement des populations et des salariés, des efforts encore plus importants de formation, de prise en compte de l'acquis professionnel dans les rémunérations. Surtout si on désire que ces

activités soient accessibles à tous et perdurent au-delà de l'impulsion initiale.

Cela suppose la mobilisation de tous les acteurs : puissance publique centrale et décentralisée, bien sûr, mais aussi associations, populations, salariés, organisations syndicales et de chômeurs, et surtout entreprises et banques.

Cela suppose aussi une certaine sécurité pour l'employeur. Il doit être sûr que le financement ne cessera pas avec le départ du salarié qui pourrait avoir trouvé un emploi plus intéressant ailleurs. C'est tout l'intérêt de la persistance de l'aide qui existe dans le dispositif.

Cela suppose enfin une sécurité et une motivation pour le salarié, en terme de formation, de salaire, d'évolution de carrière

L'aide publique pourrait être ce moyen de mobilisation et de sécurisation pour permettre les investissements nécessaires sur la durée. L'aide actuelle ne le permet pas.

D'un autre côté, nous avons un contrat à durée limitée profondément lié à une logique d'aide publique : la prise en charge de 80% du Smic. Ce qui s'oppose à une « pérennité » de la nouvelle activité utile socialement à toute la société, et à l'évolution de l'emploi du salarié vers un emploi stable.

Un fonds pour l'insertion dans l'emploi stable et la formation

L'aide de l'Etat ne permet pas en effet de dégager les moyens nécessaires à l'accompagnement, et du service, et du jeune. Elle oblige même à une fuite en avant dans la marchandisation de l'activité par sa « solvabilisation » : transformation des associations en sociétés, sous contrainte, vente des prestations, pression sur les coûts salariaux pour faire face à l'introduction des critères de rentabilité. Ceci n'est d'ailleurs vrai que dans les meilleurs cas, c'est-à-dire ceux où l'employeur à « joué le jeu ». Sinon ce type d'aide se traduit par des effets d'aubaine et de substitution.

Elle obère aussi les possibilités de mobilité professionnelle ascendante pour le salarié, en limitant les possibilités de formation et d'évolution de son salaire alors que l'acquisition d'une expérience professionnelle très riche bien souvent (voire l'élaboration d'un métier) semble la règle. Cela rend très difficile la mise en

place d'une formation longue et adaptée aux souhaits du salarié (et donc un temps de travail très réduit), tout particulièrement pour les salariés ayant une faible formation initiale.

Cela pèse sur l'ensemble des salaires car ce sont, la plupart du temps, des emplois qualifiés, très sous-payés.

Cela peut boucher les possibilités de modernisation et d'extension des missions du service public.

Dans ces conditions, la fin de l'aide de l'Etat agira comme un couperet. Fin de l'emploi, fin du service ou limitation du nombre de ceux qui peuvent y accéder à ceux qui sont solvables (ou à ceux qui sont bénéficiaires de minima sociaux ?).

Il conviendrait donc, pour permettre une sortie positive pour tous les acteurs, d'envisager une sortie progressive du dispositif. Sortie progressive qui serait associée à la fois à la progression de l'aide publique, et surtout à la conversion (elle aussi progressive) d'une aide prenant en charge une partie du salaire vers une aide permettant la mobilisation d'autres financements (bonification sélective des crédits).

Cette aide publique reconvertie, associée à la création d'un prélèvement sur les entreprises pour la formation, pourrait être versée dans un Fonds pour l'insertion dans l'emploi stable et pour la formation. Celui-ci pourrait permettre de mobiliser les financements bancaires et des entreprises en fonction d'objectifs de transformation des emplois-jeunes en emplois stables. Cette mission pourrait petit à petit être étendue à la transformation de toutes les situations de précarité en bonnes situations. Un tel fonds devrait sans doute être décentralisé. ■

1. Déclaration commune publiée à l'issue du Sommet de la majorité plurielle du 7 novembre 2000 qui a réuni des délégations au plus haut niveau du PCF, des Verts, du Mdc, du PRG et du PS.

2. Les crédits de l'Education nationale proviennent d'une modification de leur répartition au sein du ministère

3. Patricia Campy-Remoussenard, Pierre-André Dupuis, Pierre Higelé. « Situations de travail et formation des emplois-jeunes : vers une nouvelle professionnalité ». *Formation Emploi* n°70, avril-mai 2000.

4. idem.