

Les emplois jeunes

PRESENTATION

La loi du 16 octobre 1997 a institué un dispositif spécifique visant à développer des activités pour l'emploi des jeunes. S'inscrivant dans un contexte de chômage élevé des moins de 25 ans (684 652 jeunes demandeurs d'emploi à fin 1997), cette politique devait permettre la création de 350 000 emplois dans le secteur public et le secteur privé non marchand²¹. Elle avait également pour objet de favoriser l'émergence de nouvelles activités, utiles socialement, mais non révélées par le libre jeu du marché. Ces objectifs ambitieux ont entraîné la mobilisation de moyens financiers importants (le total des budgets votés de 1997 à 2000 est de 7,7 Md€ et le total des dépenses de 6,76 Md€). A la fin de l'année 2000, ils n'avaient pas encore été totalement atteints (248 289 emplois créés).

La conduite de cette politique a mis à l'épreuve la capacité de l'Etat à se réformer, les administrations concernées étant invitées à passer d'une « logique de guichet » à une « démarche de projet ».

La Cour a conduit ses investigations auprès des principales administrations centrales concernées : emploi et solidarité, éducation nationale, intérieur et justice. Elle a également examiné l'action de plusieurs services déconcentrés²² dans la mise en œuvre du programme. Enfin, elle a étudié les modalités d'intervention du CNASEA²³, établissement public qui a reçu pour mission de verser la plus grande partie des allocations relevant du dispositif.

21 L'ambition affichée initialement par le gouvernement issu des élections législatives de 1997 de parvenir à un effort de même ampleur dans le secteur marchand n'a pas été traduite sur le plan législatif.

22 DRTEFP d'Ile-de-France et de Bretagne, DDTEFP de Seine-Saint-Denis ; SGAP et DDSP des Yvelines, commissariats de police de Mantes-la-Jolie, Rambouillet et d'Elancourt ; Cour d'appel de Versailles et PJJ de Seine-Saint-Denis ; académies de Versailles, Rouen et Rennes.

23 Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles.

Le dispositif créé par la loi du 16 octobre 1997 permet à l'Etat de conclure avec « *les collectivités territoriales et leurs établissements publics, les autres personnes morales de droit public, les organismes de droit privé à but non lucratif et les personnes morales chargées de la gestion d'un service public, des conventions pluriannuelles prévoyant l'attribution d'aides afin de promouvoir le développement d'activités répondant à des besoins émergents ou non satisfaits créatrices d'emplois pour les jeunes et présentant un caractère d'utilité sociale notamment dans les activités sportives, culturelles, éducatives, d'environnement et de proximité* ». Les contrats de travail conclus en application de ce texte sont, en principe, des contrats de droit privé. Toutefois, des dispositions spécifiques permettent au ministère de l'intérieur²⁴ ainsi qu'au ministère de la justice²⁵ de faire appel à des agents recrutés en qualité de contractuels de droit public pour une période maximale de cinq ans non renouvelable afin d'exercer respectivement des missions d'adjoints de sécurité et d'auxiliaires de justice.

Le décret du 17 octobre 1997 a fixé le montant de l'aide forfaitaire de l'Etat en valeur absolue. Il correspond, en fait, à 80 % du coût salarial charges sociales incluses et hors ristourne dégressive d'un salarié à temps plein payé au SMIC. Cette aide est versée directement à l'organisme employeur pendant une durée maximum de 60 mois. Elle est en principe exclusive de tout autre concours de l'Etat destiné à alléger la charge totale de rémunération pour l'employeur (notamment l'exonération des cotisations sociales patronales) et ne varie mécaniquement que sous l'effet de deux paramètres élémentaires : la durée du travail par rapport à la durée de droit commun de 35 heures (en cas de travail à temps partiel, l'aide de l'Etat est réduite à due proportion) et la correction par le taux de revalorisation annuel au 1^{er} juillet du SMIC depuis le 1^{er} juillet de l'année précédente. Pour un emploi à plein temps, l'aide est ainsi passée de 14 025,31 € par an au lancement du programme à 15 551,32 € depuis le 1^{er} juillet 2001.

Ce cadre général a permis le développement d'une politique de grande ampleur : de 1997 à 2000, 7,70 Md€ de crédits ont été votés, aboutissant à la création de près de 250 000 emplois.

L'enquête de la Cour a eu pour but d'identifier les objectifs assignés au dispositif, ainsi que les moyens administratifs et financiers mis en œuvre pour les atteindre ; la Juridiction a enfin recueilli les

²⁴ Article 10 de la loi du 16 octobre 1997 insérant un article 36 dans la loi du 1^{er} janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

²⁵ Loi du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale

éléments d'information disponibles quant aux résultats obtenus à la fin de l'année 2000, soit trois ans après l'entrée en vigueur de ce programme.

I – Les options fondamentales du programme

A – Une inflexion dans les politiques de lutte contre le chômage des jeunes

1 – Des principes innovants

Le dispositif « emplois-jeunes » se distingue sur plusieurs points importants des précédents programmes gouvernementaux pour l'emploi des jeunes. Il vise, au-delà de la promotion de l'emploi des jeunes, à favoriser l'apparition de « nouveaux emplois », socialement utiles, mais dont le marché n'a pas spontanément permis l'apparition.

Il ne repose pas sur une logique de formation en alternance, mais sur l'idée d'une « professionnalisation ». Ce concept, plus large que le précédent, recouvre à la fois l'acquisition d'une expérience professionnelle, de connaissances et d'un savoir-faire à partir de l'exercice d'un emploi. Il n'a toutefois été défini avec précision ni dans la loi du 16 octobre 1997 ni dans le décret d'application du 17 octobre de la même année.

Sauf exception (intérieur, justice), ce dispositif conduit à la conclusion d'un contrat de droit privé d'une durée - exceptionnellement longue pour un dispositif d'aide à l'emploi - de cinq années.

Enfin, le programme ne vise pas a priori des catégories particulières de jeunes.

2 – Un objectif quantitatif ambitieux

Le gouvernement a affirmé en 1997 sa volonté de créer 350 000 emplois pendant la durée de mise en œuvre du programme. Ultérieurement, un certain glissement a pu être opéré entre prévision du nombre de créations d'emplois et prévisions du nombre d'embauches de jeunes, plusieurs d'entre eux pouvant se succéder sur un même emploi. En toute hypothèse, l'objectif quantitatif reste ambitieux et a été assorti de moyens budgétaires importants.

En revanche, aucun objectif quantifié n'a été initialement formulé, pour ce qui est tant de la professionnalisation que de la pérennisation des emplois au-delà de l'échéance du programme. Des incertitudes fortes ont ainsi affecté les perspectives d'avenir des emplois jeunes jusqu'en juin 2001.

B – L'implication gouvernementale

1 – Des textes d'application rapidement adoptés

Les textes d'application ont été pris avec rapidité. Ainsi, le décret n° 97-954 est daté du lendemain de l'adoption de la loi, soit le 17 octobre 1997. La première circulaire d'application (circulaire DGEFP 97/25) est intervenue le 24 octobre 1997. Enfin, une brochure « questions/réponses » a rapidement été diffusée, permettant de préciser certains points d'une manière plus concrète que ne pouvaient le faire des textes législatifs et réglementaires.

2 – L'intervention des cabinets ministériels dans la gestion du dispositif

Si la gestion du programme a été confiée aux directions d'administration centrale concernées, une « mission nationale d'appui » (MNA), a été créée au sein du cabinet de la ministre de l'emploi et de la solidarité, et a été chargée d'un rôle de pilotage et d'animation du dispositif. Il lui revenait notamment de recueillir les éléments venant des services déconcentrés pour établir des bilans trimestriels sur l'évolution du dispositif. Composée de deux à trois personnes, elle a toutefois disparu en octobre 2000 à la suite du changement de ministre de l'emploi et de la solidarité.

Au ministère de l'éducation nationale et de la recherche, c'est une « mission emplois-jeunes » instituée auprès du cabinet du ministre, composée également de deux à trois personnes, qui a assuré le pilotage et la gestion en direct du dispositif pendant l'année scolaire 1997-1998. La gestion a été transférée aux services à partir de l'été 1998. La mission a toutefois été rétablie fin janvier 1999 « en raison de l'importance stratégique de cette opération », selon les termes de la lettre de mission signée du ministre.

Il est vrai que dans ce ministère une structure minimale de coordination était indispensable dès lors que la gestion avait été confiée à plusieurs services sans véritables liens entre eux.

II – La gestion administrative

A – Les principaux moyens d'action

1 – La détermination de zones d'action locales

Il a été demandé aux préfets de repérer les domaines d'activité et les filières professionnelles où les besoins émergents ou non satisfaits existent afin de faire naître des projets en liaison avec des acteurs de terrain. A cette fin, ils ont été invités à délimiter, dans leurs départements, des zones d'intervention constituant le cadre géographique le plus adéquat à l'émergence des projets et, dans chaque cas, à désigner un pilote de zone.

565 zones ont été ainsi définies sur l'ensemble du territoire selon des logiques différentes selon les départements : bassins d'emploi, agglomérations urbaines, structures intercommunales, arrondissement. En Seine-Saint-Denis, 40 zones ont été définies, recouvrant chacune le territoire d'une commune. En Ille-et-Vilaine, ce sont les bassins d'emploi qui ont servi de base au dispositif. Selon le bilan réalisé par le ministère de l'emploi, 30 % des pilotes appartiennent au corps préfectoral, 31 % sont des élus, 11 % des responsables d'associations ou des acteurs socio-économiques. Ce rôle a pu être confié à des coordonnateurs emploi-formation en poste dans les DDTEFP, des directeurs d'agence locale pour l'emploi ou de missions locales. Dans 15 % des cas, une formule de copilotage par un sous-préfet et un élu a été retenue.

La détermination de la zone a eu un impact important sur la qualité du pilote désigné. En Seine-Saint-Denis, le préfet a désigné des élus comme pilotes (ce qui résulte directement du choix de la commune comme base de zonage). En Ille-et-Vilaine, les pilotes sont d'origine plus diversifiée : ont été désignés deux sous-préfets, deux directeurs et un président de mission locale, un président de comité de bassin d'emploi.

Bien qu'aucune étude systématique n'ait été conduite sur ce point, plusieurs bilans réalisés par des cabinets d'ingénierie en Seine-Saint-Denis mettent en évidence les limites de la méthode : dans la majorité des

cas, les pilotes élus n'ont pas assumé personnellement leur rôle et l'ont délégué à des fonctionnaires de leur commune qui se sont surtout préoccupés des emplois-jeunes de leur mairie. Plus généralement, les coordonnateurs emploi formation ont fréquemment joué le rôle de copilote. La fonction de pilote a donc connu un essoufflement assez rapide et n'a pas permis une animation suffisante du dispositif.

2 – La mobilisation des services de l'Etat

Sous l'autorité des préfets, les services déconcentrés se sont mobilisés en apportant leurs réseaux et leur savoir-faire. De ce fait, l'animation du programme a témoigné d'un caractère interministériel plus marqué que pour d'autres actions en faveur de l'emploi.

La mise en œuvre du programme a ainsi conduit à estomper les clivages traditionnels entre services de l'Etat. Il est significatif de constater que ce sont tout d'abord les services de l'Etat disposant d'un réseau départemental qui se sont le plus mobilisés, au premier rang desquels les services de la jeunesse et des sports et ceux des affaires sanitaires et sociales. Les services déconcentrés ne disposant que d'échelons régionaux sont également intervenus, notamment les directions régionales du tourisme, des affaires culturelles ou de l'environnement. Cette implication est devenue plus sensible avec la mise en place des "plates-formes régionales de professionnalisation".

Cette mobilisation interministérielle fait ressortir, par contraste, l'autonomie de gestion des services du ministère de l'intérieur, de la justice et de l'éducation nationale pour les emplois jeunes relevant de leur compétence.

3 – La mise en œuvre d'actions de partenariat

Aux termes de la circulaire de la DGEFP du 24 octobre 1997, les relations entre l'Etat et les partenaires intervenant dans le dispositif sont régies par deux instruments de nature contractuelle. En premier lieu, des contrats d'objectifs peuvent être conclus par les préfets avec les communes, le département ou la région. Ils peuvent prévoir des objectifs quantifiés de création d'emplois, directement dans les collectivités concernées ou avec les autres organismes du territoire correspondant. En second lieu, des accords-cadres conclus au niveau national avec les grands réseaux associatifs, l'Union des HLM et de grands employeurs publics comme la SNCF et La Poste identifient, outre des perspectives quantitatives de recrutement, les activités concernées, les métiers créés,

les modalités de professionnalisation ainsi que les engagements de cofinancement.

Après un début plutôt encourageant (quatorze contrats d'objectifs ont été conclus entre le ministère de l'emploi et des villes ou des structures intercommunales dès la fin du mois d'octobre 1997), la dynamique des contrats d'objectifs s'est rapidement essoufflée. La Cour a ainsi constaté que, par rapport aux informations enregistrées dans la base de données du CNASEA en janvier 2001, les objectifs quantitatifs fixés dans les contrats en termes de créations d'emplois n'ont été atteints qu'à la moitié, voire à peine au quart dans certaines collectivités signataires. En outre, le suivi de l'exécution des contrats a été rapidement abandonné : ainsi, le dernier bilan d'étape du ministère de l'emploi et de la solidarité sur ce sujet est daté du 31 mars 1998²⁶.

Des observations similaires peuvent être formulées concernant les accords cadres. Ceux-ci ont été conclus avec 121 organismes répartis en douze secteurs d'activité. Une grande incertitude affecte le repérage des créations effectives de postes.

Au total, faute d'un contenu réaliste et contraignant, cette démarche contractuelle est rapidement apparue artificielle. Elle a toutefois constitué un facteur d'ambiguïté pour les acteurs, en conduisant à mettre en exergue des objectifs quantitatifs, alors que le programme était censé reposer d'abord sur des objectifs qualitatifs.

B – Les principaux résultats de la gestion administrative

1 – Les aides au montage et à l'ingénierie

Dans le but de faciliter l'application du dispositif, et d'assurer au mieux le montage et le suivi des projets, des crédits pour l'aide au conseil et à l'évaluation peuvent être accordés dans le cadre de conventions de promotion de l'emploi.

Ces conventions se sont toutefois révélées difficiles à mettre en œuvre, ce qui a conduit à une sous-consommation des crédits ouverts à ce titre.

²⁶ A cette date, 7 régions, plus d'une vingtaine de départements, 89 villes et 11 structures intercommunales avaient signé des contrats.

Evolution du financement des conventions pour l'emploi

	1997	1998	1999	2000
Crédits votés			19,06 M€	13,72 M€
Crédits ouverts	13,86 M€	20,18 M€	35,35 M€	31,59 M€
Crédits mandatés	4,02 M€	13,72 M€	17,47 M€	14,54 M€
Consommation	29,1 %	68 %	49,4 %	46 %

Il reste que, lorsqu'elles ont pu être exécutées, ces conventions ont été utiles. Ainsi, les services déconcentrés rencontrés par la Cour ont généralement jugé positivement l'apport des cabinets de consultants, d'autant qu'ils n'ont pas bénéficié du concours de personnels supplémentaires pour accomplir le programme.

2 – L'instruction des projets de création d'emplois jeunes

La délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) a demandé aux services déconcentrés de privilégier une logique qualitative dans l'instruction des dossiers. Il était, notamment, recommandé de veiller à la non-substitution à des activités existantes, au maintien de l'effort en direction des jeunes peu qualifiés, à la réalité du financement de la part des rémunérations des emplois créés non couverte par l'aide de l'Etat et à la perspective de pérennisation des emplois. Les services ont toutefois rencontré deux types de difficultés.

Le caractère de nouveauté des activités incluses dans le programme n'a pas pu être aisément appréhendé. Afin de surmonter cette difficulté, une définition extrêmement large du critère de nouveauté a été retenue lors de la journée nationale des pilotes en octobre 1998 : « La nouveauté ne signifie pas qu'un service n'ait jamais existé mais qu'il n'existe pas ou qu'il est insuffisamment développé dans une zone déterminée (quartier sensible, zone rurale...) ». De la même façon, les notions de pérennisation et de solvabilisation n'ont pu être cernées qu'avec difficulté par les services au stade de l'instruction du dossier, s'agissant d'activités en devenir. C'est donc plutôt la qualité de la réflexion globale sur le projet qui a été évaluée à partir d'un état prévisionnel d'activité et d'un budget pluriannuel.

Toutes les ambiguïtés relatives à la nature du programme n'ont, par ailleurs, pas été levées. Conçu comme une aide au poste, il a souvent été compris comme un dispositif d'insertion. Certaines collectivités, notamment des communes abritant des populations exclues du marché du

travail, ont bâti un projet autour du bénéficiaire et non de l'activité promue. Il en est résulté une définition vague des postes, dont la Cour a pu constater qu'elle avait pu encourager des effets d'aubaine (le dispositif étant utilisé pour financer des emplois qui ne rentraient manifestement pas dans son objet).

La mise en place des emplois-jeunes dans les services de l'Etat a suivi parfois une autre logique. S'agissant de la répartition des emplois en fonction des besoins, la Cour relève que l'affectation des emplois-jeunes du ministère de la justice entre les trois directions intéressées repose plus sur les demandes que sur une analyse objective des besoins. Cette dernière préoccupation est mieux prise en compte, en revanche, dans les ministères de l'éducation nationale et de l'intérieur. Mais le ministère de l'intérieur a eu du mal, en 1998 et 1999, à assurer une planification cohérente de la formation des jeunes retenus dans les écoles spécialisées. Ces difficultés ont été, en partie, à l'origine de délais entre sélection et incorporation en école avec pour conséquence un taux de renoncement estimé à 6 % environ.

3 – Le contrôle de l'exécution des conventions « emplois-jeunes »

Comme le prévoit l'article 9 de la convention type, il revient au directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) de suivre la réalisation des objectifs à l'aide d'un bilan annuel, accompagné d'un bilan comptable de l'activité et d'un bilan prévisionnel pour l'année suivante. Plusieurs circulaires de la DGEFP ont insisté sur l'effectivité d'un contrôle. Cette délégation a proposé, en 2000, un document standard à envoyer à tous les employeurs conventionnés afin de « s'assurer du rendu effectif de ces bilans » et « d'en faciliter l'exploitation ».

Les bilans d'étape réalisés par le ministère de l'emploi laissaient à penser que la majorité des départements avaient mis en place un suivi des conventions, notamment à travers l'envoi d'un questionnaire. La Cour relève, cependant, que le bilan annuel est loin d'avoir la fiabilité souhaitable en raison d'un effet de masse : nombre important de relances à effectuer, mais aussi de projets à suivre impliquant un volume considérable de documents à traiter et donnant, au bout du compte, des informations peu exploitables, en particulier sur la professionnalisation et la pérennisation. Dans la réalité, les services déconcentrés ont préféré privilégier la résolution des problèmes immédiats soulevés, notamment par les jeunes, plutôt qu'effectuer un véritable suivi des projets. Cependant, les DDTEFP de Seine-Saint-Denis et d'Ille-et-Vilaine ont

récemment décidé d'externaliser le suivi des conventions en le confiant à des cabinets conseils.

S'il y a eu des actions de suivi, on ne peut réellement parler en l'espèce de contrôle. Celui-ci aurait nécessité des moyens humains plus importants que ceux qui existent et qui sont déjà employés à l'animation du dispositif. Cet état de fait est largement imputable aux procédures mises en place : après la signature de la convention, les DDTEFP n'ont plus d'informations documentées sur sa bonne application ; elles ne sont pas destinataires des décisions d'embauches, ni des changements de titulaires d'un même poste permettant de vérifier a priori le respect des termes de la convention. La base de données du CNASEA, accessible aux DDTEFP par serveur Extranet, leur permet toutefois de visualiser chaque convention et chaque déclaration d'embauche. Cette source d'informations n'a manifestement pas fait l'objet d'une exploitation systématique.

C – Le dispositif d'aide à la professionnalisation

1 – L'approche retenue pour les emplois-jeunes de droit commun

La loi du 16 octobre 1997 précise que les conventions conclues entre l'Etat et les employeurs doivent prévoir « les dispositions de nature à assurer la professionnalisation des emplois ». Cette notion et son contenu n'ont pas été définis d'emblée. Sa signification s'est élaborée et complexifiée au fur et à mesure de l'avancement du programme et a finalement abouti à une construction lourde et largement théorique.

Des structures administratives ont été mises en place afin de promouvoir ce volet du programme. Au niveau local, des « plates-formes régionales de professionnalisation » ont été constituées à partir de 1998 sous l'autorité des préfets de région en accord avec le recteur d'académie et le président du conseil régional. Composées de représentants des services déconcentrés des ministères concernés, du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et des services compétents des conseils régionaux, ces structures ont reçu pour mission principale d'organiser l'appui aux pilotes et aux porteurs de projets (détermination du niveau de qualification requis, collecte d'informations sur le contenu des nouveaux métiers, aide à la validation des acquis). Elles ont également pour rôle de favoriser la mutualisation des moyens financiers pour accompagner les actions et organiser le dialogue entre les branches professionnelles et les structures professionnelles avec lesquelles doivent se construire les nouveaux référentiels d'emploi et de qualification.

Au niveau national, une « cellule nationale d'appui et d'animation de la professionnalisation » a été créée en juin 1998. Composée principalement de représentants des divers ministères concernés par le programme, de personnalités qualifiées, d'organismes porteurs d'expertise (ANACT, CEREQ²⁷, CNFPT), elle a pour rôle de mettre en réseau les plates-formes régionales de professionnalisation et de faire progresser certains dossiers au niveau national : validation des compétences, inscription de nouveaux métiers dans les conventions collectives.

L'essentiel des moyens de la cellule nationale d'appui a été consacré à l'élaboration de monographies décrivant pour sept secteurs les activités saillantes de chaque type d'emploi jeune. Ces travaux résultent de la position volontariste selon laquelle de nouveaux métiers devaient émerger dans le cadre du programme. Ils visent donc à encadrer ce mouvement de création afin d'aboutir à terme à une intégration de ces nouvelles activités dans les classifications et référentiels de métiers. La véritable concrétisation de cette démarche n'interviendra que par une prise en compte dans le répertoire de métiers et de l'emploi (ROME). Cette initiative ne sera pertinente et efficace que si elle aboutit avant 2003, date à laquelle 56 % des conventions arriveront à leur terme. Il en va de même des travaux menés à partir de l'année 2000 sur la reconnaissance et la validation des acquis professionnels. Leur utilisation effective par les branches professionnelles sera alors l'indice de leur réussite.

L'Etat s'est ainsi limité à constituer une structure d'appui et a abandonné la prise en charge effective des actions aux partenaires locaux. Il ne s'est d'ailleurs guère préoccupé d'en apprécier la pertinence au regard de ses ambitions. C'est ainsi que les actions financées par les régions en sont restées à la notion plus traditionnelle de formation professionnelle, ce qui répond davantage à l'attente des jeunes salariés. La portée du travail de fond mené notamment sur les référentiels d'emploi ne pourra être mesurée qu'à plus long terme, bien que des résultats concrets commencent à émerger pour les cadres d'emploi de la fonction publique territoriale.

²⁷ Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail. Centre d'études et de recherches sur les qualifications.

2 – Les spécificités des actions de professionnalisation menées auprès des emplois jeunes hors périmètre CNASEA

Le ministère de l'intérieur a peiné à mettre en œuvre efficacement une action d'accompagnement des jeunes, le tutorat, pourtant défini par la circulaire du 16 août 1999, comme étant la « clé de voûte de l'ensemble du système de formation ». Si la direction centrale de la sécurité publique compte, en moyenne, un tuteur pour 7 adjoints de sécurité, en conformité avec la circulaire qui prescrivait un nombre maximum de 10, ce ratio était en vérité plus élevé dans les services rencontrés (souvent de 15 à 20). De plus, l'incitation financière qui avait été prévue sous la forme d'une prime de tutorat a été détournée de son objet pour financer des avancements exceptionnels d'échelon de gardiens de la paix.

La formation initiale des jeunes retenus dans les écoles spécialisées a été fixée à six semaines en 1997 puis portée à huit semaines en 1999. Elle a été complétée par une formation pratique de deux semaines au sein du service d'affectation. Cette durée s'est avérée trop courte pour des agents qui doivent acquérir des techniques spécifiques et qui seront amenés à servir l'Etat pendant cinq ans. Elle a en conséquence été portée de 10 à 12 semaines à compter du 1^{er} septembre 2001.

Un constat similaire peut être dressé pour les agents de justice. Une formation initiale de quatre semaines dont seules les deux premières ont un contenu concret apparaît insuffisante, surtout quand elle n'est suivie d'aucune formation continue. De plus, de nombreux agents ont été affectés à leur poste pendant plusieurs semaines sans recevoir aucune formation.

Le ministère de l'éducation nationale a davantage orienté l'action de professionnalisation vers la préparation à l'insertion professionnelle future des aides éducateurs, ce qui s'inscrit dans la logique de ce département de ne pas pérenniser les jeunes au sein du dispositif. La mise en œuvre d'un « parcours personnalisé de professionnalisation » élaboré par chaque jeune en concertation avec les services n'a toutefois pas obtenu tous les effets escomptés. Il a notamment été difficile pour les services gestionnaires de faire appel aux concours extérieurs nécessaires à la conception de parcours adaptés à la fois aux projets individuels et à de bonnes garanties de débouchés, et à piloter le dispositif. Pour pallier ces difficultés, des plates-formes de professionnalisation propres à l'éducation nationale ont été mises en place en 2000 et 2001 au niveau académique. Leur efficacité a été limitée : absence de dispositif central de pilotage de cette nouvelle politique, difficultés à établir des relations avec les partenaires institutionnels de l'emploi et de la formation professionnelle et faiblesse des relations avec les plates-formes régionales

de professionnalisation des emplois-jeunes de droit commun. Par ailleurs, le ministère ne s'est pas encore organisé pour exercer un suivi de l'accès effectif à l'emploi à l'issue d'un contrat emploi-jeune.

A l'éducation nationale, chaque jeune bénéficie d'un crédit d'heures aujourd'hui déplafonné pour accéder à des formations diverses. Des accords nationaux ont été passés avec des entreprises (26 à ce jour) qui s'engagent à recruter des aides éducateurs. Il n'en demeure pas moins que plus du quart des effectifs en place n'avait pas établi de projet professionnel et qu'une proportion non négligeable d'entre eux se montre réticente devant toute offre de service pour envisager leur mobilité.

III – La gestion financière

A – La prévision budgétaire

Un chapitre spécifique pour l'aide au poste des emplois-jeunes (44-01) a été ouvert dans le budget de l'emploi pour décrire les opérations de transfert de crédits vers les budgets de l'éducation nationale, de l'intérieur, de la justice et les versements (hors DOM) au CNASEA chargé de la gestion des emplois-jeunes de droit commun.

Evolution des crédits du chapitre 44-01 du budget de l'emploi

(en M€)	Crédits votés (art 10 + 20)	Reports Annulations	Crédits ouverts en gestion	Virement			Versement CNASEA	Total dépenses
				Educ. nat	Intérieur	Justice		
1997	304,90	-13,72	291,18	91,47	2,72		25,15	119,34
1998	1 227,21	171,81	1 399,02	543,18	57,93		422,74	1 023,85
1999	2 103,03	176,99	2 280,03	768,04	130,69		1 214,74	2 113,48
2000	3 239,54	-467,87	2 771,68	906,86	175,32	6,71	1 646,45	2 735,33
Total	6 874,69	-132,78	6 741,91	2 309,54	366,66	6,71	3 309,09	5 992,00

Source : Cour des comptes

Il ressort de ce tableau que le volume des inscriptions initiales a été nettement supérieur aux besoins constatés. Deux raisons peuvent expliquer cet état de fait : le dispositif est monté en puissance de façon moins rapide que prévu et, à partir de 1999, les sorties du dispositif se sont révélées supérieures aux prévisions. Si, en 2000, le montant final des crédits sans emploi ne s'établit qu'à 36,34 M€, c'est en raison d'une reprise de plus de 0,46 Md€ en cours de gestion.

Le total des paiements pour aide au poste sur le budget de l'emploi s'est élevé, au terme des quatre premières gestions, à 5,99 Md€ dont

3,3 Md€ ont été versés au CNASEA, soit 55,2 % et 2,68 Md€ qui ont été transférés vers les ministères gérant des emplois-jeunes, soit 44,8 %.

Le choix de ne pas faire transiter par le budget de l'emploi le montant des aides pour les emplois-jeunes de l'outre-mer n'est toutefois pas en cohérence manifeste avec la préoccupation d'une claire identification des concours publics prévisionnels pour aide au poste dans le budget de l'emploi.

B – Les procédures de paiement et de contrôle

1 – Le rôle du CNASEA

Le ministère de l'emploi n'a pas recouru aux procédures de la Comptabilité publique, mais a confié au CNASEA le paiement des aides et le contrôle de l'éligibilité des emplois-jeunes de droit commun de métropole, imité à partir de 1998 par le ministère des DOM-TOM. Cet établissement public était déjà, il est vrai, gestionnaire des aides à l'emploi et assure un suivi physico-financier permettant un pilotage effectif du dispositif. Le rôle d'opérateur du CNASEA n'a été formalisé par un accord signé que le 17 août 1998, soit plus de huit mois après le premier versement des crédits reçus de l'Etat et payés aux bénéficiaires par le CNASEA dans ce cadre.

L'examen des relations financières entre l'Etat et le CNASEA, dont la Cour se propose de juger les comptes et de contrôler la gestion prochainement, a montré que, globalement et sur la période 1997-2000, les versements reçus de l'Etat correspondent aux paiements effectués par le CNASEA ; à la fin de la gestion 2000, on ne constatait dans les écritures de cet établissement public qu'un déficit de 4,39 M€ montrant que l'Etat était parvenu à ce moment à la neutralité des flux financiers avec lui. Il reste que le dispositif retenu a conduit à la constitution au bénéfice du CNASEA d'avances importantes de trésorerie (plus de 91,47 M€ en moyenne mensuelle en 1999 et 2000, sauf en décembre) générées à la fois par une prévision excessive d'entrées des jeunes dans le dispositif en 1998 et 1999 et par l'adoption de certaines règles de calcul du montant du versement de l'Etat.

Il revient au CNASEA de contrôler le bien fondé des paiements. A ce titre, l'accord de 1998 entre l'Etat et l'établissement confie à ce dernier le soin de fournir les fichiers nominatifs des jeunes embauchés à la CNAF et à l'UNEDIC pour éviter le cumul en principe interdit des mesures « emplois-jeunes » avec des allocations de chômage, de solidarité ou du

RMI. La DGEFP ne semble pas toutefois avoir perçu tout l'intérêt de tels échanges d'informations. S'agissant de l'UNEDIC, cette disposition n'est pas appliquée, la DGEFP estimant que la déclaration unique d'embauche constitue un moyen de contrôle suffisant. L'UNEDIC a cependant indiqué à la Cour que les déclarations émanant des employeurs publics n'indiquent que le nombre de postes concernés et ne mentionnent pas le nom des salariés qui les occupent.

La CNAF reçoit bien les informations du CNASEA, ce qui lui a permis d'établir, au titre de 2000, et de déclarer à la Cour que « 5 830 salariés en emplois-jeunes ont été identifiés dans le fichier national RMI dont 4 098 d'une façon certaine avec un droit RMI en cours. Les renseignements concernant les personnes identifiées font l'objet d'une comparaison automatique avec les données déclarées par le bénéficiaire lors du renouvellement trimestriel du droit RMI. En cas de discordance avérée, le droit au RMI est recalculé en tenant compte des ressources du contrat emploi jeunes ».

2 – La gestion budgétaire des emplois-jeunes hors périmètre CNASEA

A la différence des agents contractuels de droit commun, les emplois d'adjoint de sécurité du ministère de l'intérieur et les agents de justice ne sont pas inscrits au budget. Cette pratique contrevient aux dispositions de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui précise que les « créations et transformations d'emplois ne peuvent résulter que des dispositions prévues par une loi de finances ». Leur régime juridique est dérogatoire à un double titre : d'une part, ils bénéficient d'un statut de contractuel de droit public, contrairement au principe affiché du droit privé dans le programme « emplois-jeunes » ; d'autre part, la durée de cinq ans du contrat déroge à la règle générale fixée pour les agents contractuels de l'Etat par l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984 (contrat à durée déterminée de trois ans renouvelable par décision expresse).

Les arrêtés de répartition des crédits du ministère de l'emploi et de la solidarité sont intervenus trop tardivement par rapport aux besoins du ministère de l'intérieur. La première délégation de crédits de rémunération de l'exercice (en principe 20 %) aux secrétariats généraux pour l'administration de la police, sur les crédits propres du ministère, ne couvrait au mieux que les trois premiers mois de l'année. Jusqu'en 2000, le premier arrêté de répartition n'a été pris qu'en mai, les comptables ont donc dû procéder à des avances de trésorerie pour assurer sans discontinuité la rémunération de ces agents publics. Une répartition plus précoce des crédits dans l'année a toutefois été mise en place en 2001.

Enfin, la Cour relève que les crédits transférés du ministère de l'emploi ont financé d'autres dépenses que celles pour lesquels ils étaient prévus. Au ministère de la justice, 91 469,41 € ont été imputés sur l'article 50 de l'article 31-96 relatif à la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) finançant d'autres dépenses de rémunération que celles liées aux agents de justice. Au ministère de l'éducation nationale, en 1999, aucun crédit n'a été délégué, sur le chapitre 36-11 au titre des jeunes docteurs, le crédit de 1,05 M€ ouvert à ce chapitre en mesures nouvelles ayant dès lors été détourné de son objet, de même que le crédit de 1,07 M€ provenant du budget de l'emploi qui n'a pas été porté en déduction de la contribution due par le ministère de l'emploi pour l'année suivante. Le même type d'anomalie s'est produit en 2000 sur le même chapitre : sur les 5,05 M€ de crédits ouverts, seuls 2,50 M€ ont été effectivement affectés au dispositif emplois-jeunes ; on note en particulier que la subvention du fonds social européen de 1,10 M€ n'a été affecté au programme qu'à hauteur de 0,69 M€, le solde ayant servi à l'abondement de la subvention globale de neuf universités.

Pour mettre un terme à la situation actuelle, complexe et peu transparente, il serait préférable d'avoir recours à une procédure normale de financement d'emplois publics en inscrivant dans la loi de finances initiale de chacun des ministères intéressés la totalité des crédits de rémunération des emplois-jeunes qu'il gère plutôt que de faire porter sur le budget initial du ministère de l'emploi une part majoritaire des rémunérations en cause. La pérennisation de ces emplois dans les services de l'Etat apparaît au demeurant contradictoire avec la volonté affichée par ailleurs²⁸ de mettre un terme à la précarité dans la fonction publique.

C – Le coût financier global du programme pour l'Etat

1 – L'absence de consolidation du financement du programme par l'Etat

Les répartitions vers les budgets de l'intérieur, de la justice et de l'éducation nationale ont été calculées sur la base des hypothèses successives de recrutement concernant ces départements, corrigées en cours de gestion au vu des réalisations qu'ils déclaraient. Il n'existe cependant aucune procédure permettant au ministère de l'emploi et de la

²⁸ Loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique.

solidarité de s'assurer de l'usage des crédits qu'il a transférés ni de tenir une situation de l'ensemble des dépenses engagées par l'Etat pour un programme pourtant majeur tant par son coût que par son ampleur.

A l'occasion de l'examen des comptabilités des principaux ministères engagés dans le programme, la Cour a tenté de consolider la situation des crédits mobilisés par l'Etat dans le cadre du programme pour la période 1997-2000 ; le tableau ci-après la décrit. Outre les crédits inscrits au budget de l'emploi, déjà examinés, on y trouve les crédits inscrits au budget propre des ministères, tant pour les rémunérations que pour le fonctionnement et la professionnalisation, étant précisé que, pour le ministère de l'éducation nationale, le montant des dépenses procède de sources hétérogènes, le choix ayant été fait des informations les plus précises provenant, selon le cas, des comptes-rendus de gestion, de l'Agence comptable centrale du Trésor (ACCT) ou des montants délégués.

Financement par l'Etat du programme emplois-jeunes (1997-2000)

(en M€)	Crédits votés	Reports annulations	Transferts rattachements	Crédits ouverts	Dépenses	Crédits sans emploi
Emploi	6 907,46	-98,60	-2 648,85	4 160,02	3 358,90	801,12
Education nationale	360,63	67,63	2 318,30	2 746,57	2 600,20	146,36
Intérieur	217,48	0,00	366,66	584,13	562,90	21,24
Justice	6,93	-1,52	6,71	12,11	10,66	1,45
Outre-mer	207,41	46,05		253,46	227,99	25,47
Total	7 699,91	13,55	42,82	7 756,28	6 760,65	995,64

Source : Cour des comptes

Le montant total des dépenses de l'Etat s'élève ainsi au 31 décembre 2000 à 6,76 Md€ dont 6,59 Md€ tenant à l'aide au poste et à la rémunération des emplois-jeunes, soit 97,5 %. Le taux d'exécution des crédits ouverts s'établit à 85,2 %.

Les dépenses se répartissent à hauteur de 49,7 % pour le ministère de l'emploi et de la solidarité, 38,5 % pour l'éducation nationale, 8,3 % pour le ministère de l'intérieur, 3,4 % pour le ministère de l'outre-mer et 0,2 % pour le ministère de la justice compte tenu de son entrée tardive dans le dispositif et du faible nombre d'emplois concernés.

En tant qu'employeurs, ces ministères doivent également financer le complément de rémunération, soit 20 % du SMIC, pour lesquels les ministères de l'intérieur (119,85 M€), de la Justice (6,92 M€) et de l'éducation nationale (0,36 Md€) ont été dotés en loi de finances initiale.

La Cour relève que ce ratio, cependant, n'a pas été respecté pendant la période sous revue : le taux de couverture par le transfert du

ministère de l'emploi des crédits ouverts, d'une part, et des dépenses, d'autre part, est, en moyenne, respectivement de 75,4 % et 78,8 % pour l'intérieur, mais de 55,4 % et 63 % pour la justice. A l'inverse, le ministère de l'emploi verse plus qu'il ne devrait à l'éducation nationale pour laquelle les taux observés sont de 84,7 % et de 89,5 % ; l'écart provenant au moins en partie d'une surévaluation par ce dernier ministère des effectifs réels d'emplois-jeunes le concernant. Une telle constatation conduit à souligner le peu d'efficacité réelle d'une procédure de répartition à partir du budget de l'emploi. La pratique actuelle laisse subsister des reliquats importants de crédits dans les comptes des établissements publics locaux d'enseignement, employeurs des jeunes de l'éducation nationale.

Enfin, une lourde hypothèque pèse sur les comptes des employeurs publics qui n'auront pu intégrer ou trouver de solutions pour les jeunes à l'issue de leur contrat. Les collectivités territoriales, les établissements publics administratifs autres que ceux de l'Etat et les organismes consulaires pouvaient adhérer au régime d'assurance chômage, mais, faute d'un accord spécifique entre l'Etat et l'UNEDIC, à la condition qu'ils le fassent pour l'ensemble de leurs salariés non titulaires. Cette exigence a fait reculer la plupart d'entre eux qui auront donc à supporter sur leurs propres fonds l'indemnisation des emplois-jeunes se trouvant au chômage à l'issue de leur contrat. Le problème se pose de manière identique pour les emplois-jeunes intégralement financés par l'Etat. Si le ministère de l'intérieur a d'ores et déjà prévu un article spécifique dans son budget, le poids de l'indemnisation du chômage pourrait prendre une ampleur particulièrement préoccupante pour les emplois-jeunes de l'éducation nationale dans la mesure où aucune dotation spécifique n'est prévue à cet effet pour les EPLE.

2 – La méconnaissance des montants financiers engagés par les autres acteurs du dispositif

Si l'Etat prend en charge les salaires et charges de l'employeur à hauteur de 80 % du SMIC, l'employeur doit fréquemment assumer, outre la part résiduelle à sa charge, des dépenses de fonctionnement, voire d'investissement et de formation. La loi de 1997 renvoie explicitement les employeurs vers des tiers et notamment vers les régions pour les actions de formation.

Cette caractéristique ne s'est pas accompagnée des instruments de suivi qui auraient permis à l'Etat de prendre connaissance des financements apportés par les divers partenaires du programme. Ainsi, ni la DGEFP ni les services déconcentrés du ministère de l'emploi et de la

solidarité n'ont été en mesure de fournir des informations exhaustives concernant le montant des financements mis en œuvre par les collectivités locales et les autres intervenants impliqués (agences de l'eau, AGEFIPH²⁹, EDF-GDF, fondations d'entreprises, organismes de sécurité sociale...). Seules quelques informations non exhaustives concernant la nature des actions menées par ces diverses collectivités ont pu être obtenues.

IV – Le suivi des résultats du programme

A – Les objectifs atteints

1 – La contribution des employeurs publics à la réalisation de l'objectif quantitatif

L'objectif affiché en 1997 était de créer 350 000 emplois pour les jeunes au bout de trois ans. A la fin de l'année 2000, 248 289 emplois avaient été créés, en comptant les autorisations d'emploi des 20 000 emplois-jeunes du ministère de l'intérieur et des 2 000 de la justice. Un problème de fiabilité des informations se pose pour l'éducation nationale, dont le suivi informatisé des conventions (Pégase) a fait l'objet d'une amélioration progressive.

Tableau de bord annuel Emplois créés (en flux cumulés)

	Fin 1997	Fin 1998	Fin 1999	Fin 2000
Collectivités territoriales	306	33 200	46 946	56 119
Associations	115	33 011	55 133	73 521
Etablissements publics	32	11 973	19 221	23 868
Autres	20	2 906	4 630	6 293
Secteur CNASEA	473	81 090	125 930	159 801
Education nationale	5 525	52 672	64 778	66 488
Police et justice	1 650	8 250	20 000	22 000
Total	7 648	142 012	210 708	248 289

* Pour la Police et la Justice, postes budgétés (2000 à la Justice en 2000)

29 Association nationale de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées.

Tableau de bord annuel Embauches (en flux cumulés)

	Fin 1997	Fin 1998	Fin 1999	Fin 2000
Collectivités territoriales	58	26 318	44 851	61 038
Associations	60	27 769	55 730	86 402
Etablissements publics	15	9 476	18 337	26 157
Autres	0	2 233	4 186	6 741
Secteur CNASEA	133	65 796	123 104	180 338
Education nationale	1 688	43 796	70 371	80 539
Police et justice	1 116	6 250	13 743	23 603
Total	2 937	115 842	207 218	285 717

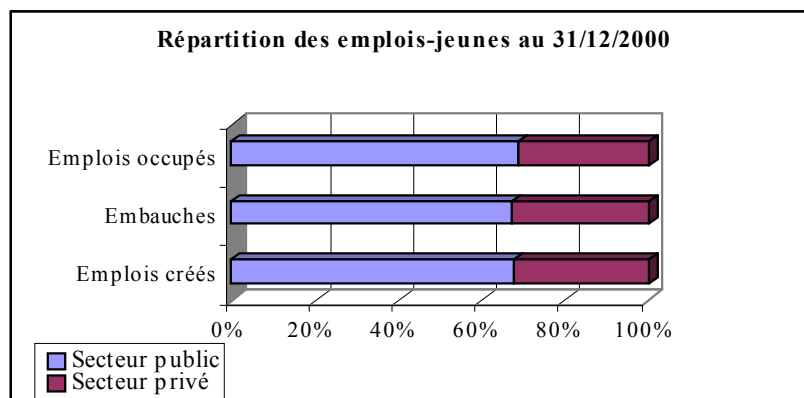
Tableau de bord annuel Stocks (en fin d'année)

	Fin 1997	Fin 1998	Fin 1999	Fin 2000
Collectivités territoriales	135	25 017	40 046	46 973
Associations	148	25 824	47 865	62 203
Etablissements publics	97	9 126	16 555	19 876
Autres	25	2 108	3 781	5 081
Secteur CNASEA	405	62 075	108 247	134 133
Education nationale	* 25 301	42 610	61 039	62 229
Police et justice	1 082	5 903	11 930	17 044
Total	1 487	110 588	181 216	214 494

* chiffre au 31/01/1998

Sources : MES-DARES, Intérieur. France entière

Alors que, tel qu'il a été présenté par la ministre de l'emploi et de la solidarité au Parlement, le dispositif mettait l'accent sur le secteur associatif, celui-ci est relativement moins important que les structures publiques qui ont été les principales pourvoyeuses d'emplois jeunes. Les collectivités territoriales sont ainsi les principaux employeurs de jeunes en Corse (54 % des jeunes), dans le Nord-Pas-de-Calais et l'Auvergne (42,3 %) ou la Picardie (40,7 %). Au sein de cet ensemble, les communes sont les plus représentées (plus d'un jeune sur quatre en poste à fin 2000 dans le secteur CNASEA). Enfin, les emplois relevant des ministères de l'éducation nationale, de l'intérieur et de la justice contribuent à hauteur de plus du tiers des résultats du programme.



Source : Cour des comptes sur la base des données MES-DARES

De ce point de vue, le programme conduit donc à un résultat éloigné de son objectif initial. La ministre de l'emploi et de la solidarité avait, en effet, exposé devant le Sénat lors de la présentation du projet de loi³⁰, que le programme visait à repérer les besoins émergents ou non satisfaits et à : « créer des emplois durables, surtout pour les jeunes. Si les entreprises et les marchés ne sont pas prêts à investir aujourd'hui dans ces secteurs parce qu'ils ne sont pas directement solvables, il est donc du devoir de la puissance publique d'engager une politique d'investissement pour préparer la réalisation de ces activités qui rendront possible, un jour, la transition vers le marché ».

2 – Les caractéristiques des contrats

a) La nature des contrats de travail

75 % des contrats de travail conclus dans le cadre du dispositif sont à durée déterminée. La circulaire précitée de la DGEFP de 1997 précisait cependant que le contrat à durée indéterminée (CDI) devait constituer la règle générale, hors secteur public. Dans le secteur privé associatif moins d'un jeune sur deux a cependant été recruté en CDI.

Deux autres constatations doivent être faites. Un porteur de projet peut remplacer sur un poste pour la durée restant à courir du contrat de cinq ans un jeune l'abandonnant par un autre ; de même un jeune peut être remplacé en cas d'arrêt temporaire. Une telle pratique, si elle est censée permettre la pérennisation de l'emploi, n'encourage pas la

³⁰ Séance du 30 septembre 1997.

professionnalisation des jeunes concernés. La Cour relève d'ailleurs qu'au sein du ministère de l'intérieur, cette question n'est pas traitée de manière homogène. Tantôt, conformément aux instructions, le contrat est ouvert pour la durée restant à courir, ce qui conduit à des inégalités de statut, tantôt un contrat de cinq ans est offert à de nouveaux candidats, ce qui conduit en pratique à allonger la durée du dispositif.

b) Les difficultés soulevées par la nature juridique des contrats

La déclinaison du programme a conduit à dégager trois grands secteurs : un secteur privé avec des contrats de droit privé, un secteur public avec des contrats de droit privé (collectivités, établissements publics, éducation nationale) et un secteur public avec des contrats de droit public (intérieur et justice). La nature de droit privé des contrats conclu dans des structures de droit public, bien que conforme aux autres dispositifs d'aide à l'emploi dans le secteur non marchand comme les CES ou les CEC, n'est pas sans poser problème pour l'exécution du programme « nouveaux services, emplois jeunes ». En effet, ce cadre juridique ne facilite pas l'accès à la formation (CNFPT) et aux fonctions publiques, les concours internes n'étant pas en principe ouverts aux emplois-jeunes.

Ainsi, le ministère de l'éducation nationale a dû s'accommoder de l'interdiction faite à l'Etat d'être employeur dans le cadre du dispositif énoncé par l'article L. 322-4-20 du code du travail issu de la loi de 1997. Un montage déjà éprouvé dans la gestion d'autres aides à l'emploi (CES et CEC) a donc été utilisé consistant à implanter les aides éducateurs dans des structures répondant aux critères législatifs, notamment les établissements publics locaux d'enseignement. Cependant, dans l'éducation nationale, l'employeur est en principe l'Etat et non les établissements. Pour résoudre la difficulté dans le cas des écoles, qui sont dépourvues de la personnalité morale, le ministère a dû les rattacher à un EPLE support sans d'ailleurs qu'une relation entre eux soit formalisée, situation déjà critiquée par la Cour³¹.

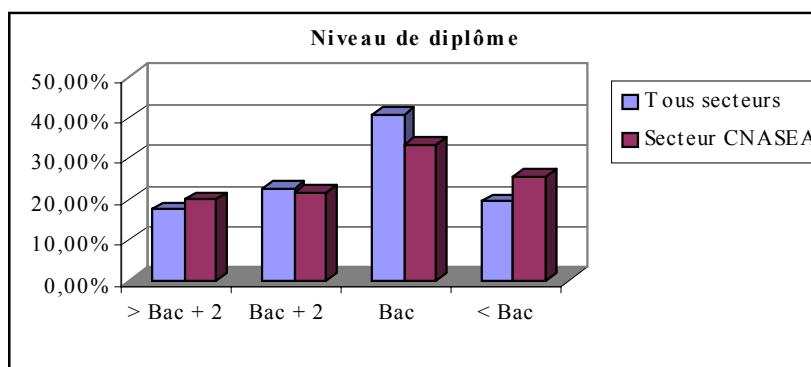
Cette fiction juridique soulève toutefois des difficultés : la partie résiduelle à la charge de l'employeur venant compléter l'aide apportée par le ministère de l'emploi provient en effet de chapitres relatifs aux subventions de fonctionnement du budget de l'éducation nationale et donc de l'Etat, ce qui contrevient aux dispositions de l'article L. 322-4-19 du code de travail qui prévoit que les aides au poste « ne peuvent se

³¹ Rapport public 1997, page 47 et suivantes.

cumuler, pour un même poste de travail, avec une autre aide de l'Etat à l'emploi... ».

c) La place faite aux jeunes diplômés

Plus de 40 % des jeunes concernés par le programme ont un niveau d'études supérieur au baccalauréat.



Source MES-DARES

Une moitié des emplois-jeunes de l'éducation nationale a été embauchée au niveau du Bac et l'autre moitié au-dessus ; au ministère de la justice 60 % des jeunes sont d'un niveau égal ou supérieur à Bac + 2, ce qui n'apparaît pas conforme aux objectifs d'intégration professionnelle fixés pour les jeunes concernés et à la nature de leur mission. Dans le secteur CNASEA, la répartition est légèrement différente, avec une proportion de bénéficiaires d'un niveau inférieur au Bac de 25 % contre 19,4 % pour l'ensemble des emplois-jeunes

d) La place faite aux jeunes issus de zones sensibles

Alors que le programme n'était pas en principe une aide à la personne, mais à l'emploi, une instruction de la DGEFP de 1998 a fixé un objectif selon lequel 20 % des embauches réalisées dans le cadre du programme devraient concerner des jeunes de niveau 6 ou 5 bis³², bénéficiaires de l'un des minima sociaux ou issus des quartiers relevant de la politique de la ville.

Le taux d'embauche en fonction du niveau d'étude est généralement atteint. En revanche, le taux d'embauche des jeunes issus de quartiers relevant de la politique de la ville est resté inférieur à 20 %. Il est en effet tombé de 11 % des embauches cumulées de l'année 1998 à 7 % en 2000 dans le "secteur CNASEA", taux sans doute un peu sous-évalué selon cet organisme. De même, il ne s'élève qu'à 9 % pour les emplois-jeunes du ministère de l'intérieur.

Une approche par zone géographique a également été adoptée par le ministère de l'intérieur en privilégiant les départements dits « sensibles » dans la répartition des emplois-jeunes. L'affichage d'un tel objectif au plan national n'est sans doute guère pertinent tant les situations locales sont différentes. Deux éléments indépendants de l'action des services de l'Etat interviennent en effet dans la réalisation des objectifs : d'une part, la plus ou moins grande proportion de zones urbaines sensibles dans la région ; d'autre part, le nombre d'employeurs capables d'offrir un nombre important d'emplois par convention, comme les collectivités territoriales ou les établissements publics qui peuvent accueillir plus facilement des publics provenant de zones urbaines sensibles. Au total, seuls les départements de l'Oise et de la Seine-Saint-Denis ont atteint des taux de recours aux jeunes issus des zones sensibles supérieurs à 20 % entre 1998 et 2000.

3 – Le caractère de nouveauté des emplois créés

Pour les emplois-jeunes de droit commun, une nomenclature a été établie lors de la création du dispositif afin de pouvoir assurer un suivi statistique au moyen d'un codage en 22 rubriques tentant de retracer la nature des emplois occupés par les jeunes, sans compter une rubrique « autres ». Cette dernière, comme le montre le tableau suivant, représente toutefois 19 % des embauches cumulées au 31 décembre 2000. Ce ratio montre la difficulté à traduire la réalité des emplois occupés dont les intitulés excèdent les catégories strictes de la dite nomenclature.

³² Niveau CAP/BEP ou moins.

Ce sont les activités liées à l'animation qui occupent une place prépondérante avec plus d'un jeune sur quatre embauchés sur des emplois de cette catégorie. Les animateurs dans un secteur autre que le secteur sportif ou socio-culturel représentent 12 %, la part de ces deux derniers secteurs étant respectivement de 8,5 % et 6,9 %.

Nature de l'emploi	Embauches	%
Animation (culturelle, sportive...)	49 069	27,2 %
Aides aux personnes	24 114	13,4 %
Aide à la gestion associative et au développement local	17 572	9,7 %
Valorisation et conseil en environnement	16 379	9,1 %
Médiateur local ou familial	11 454	6,4 %
Médiateur de sécurité	9 579	5,3 %
Développement de la communication	9 317	5,2 %
Valorisation et entretien du patrimoine	8 780	4,9 %
Autres	34 086	18,9 %
Total	180 350	100 %

Source : CNASEA

A l'éducation nationale, les activités exercées à titre principal se rapportent, pour l'essentiel, à l'informatique et aux technologies nouvelles.

Si, en définitive, peu de nouveaux métiers sont apparus à l'occasion de ce programme, celui-ci a cependant permis de mettre en lumière des fonctions qui n'étaient pas ou peu assumées tenant, notamment, à l'accueil ou au lien social. La démarche a ainsi surtout conduit à la redéfinition de fonctions déjà exercées ou à des modifications de type organisationnel. Participant à la diminution du chômage des jeunes, ce programme a également permis de contribuer à l'instauration d'un climat de confiance nécessaire à la croissance économique, en offrant un premier poste à de nombreux jeunes pour lesquels il a souvent constitué un tremplin vers l'emploi.

B – Les perspectives de pérennisation des emplois

La notion de pérennisation recouvre plusieurs réalités selon qu'on applique ce concept à l'activité, à l'emploi ou à la personne. La loi de 1997 ne mentionne que la « pérennisation de l'activité », expression désignant un processus visant à faire vivre l'activité au-delà des cinq années d'aide de l'Etat. Elle suppose donc concrètement la rencontre entre une activité socialement utile et un financement durable, de nature à assurer l'équilibre économique de l'emploi.

Le mécanisme mis en place à cette fin a évolué au gré des circulaires tout en restant largement incantatoire : en 1997, il ne consiste

qu'en une incitation à promouvoir la conclusion de contrat à durée indéterminée ; en 1999, les instruments proposés sont des prestations de conseil, la recherche de partenariats financiers, le partenariat avec la caisse des dépôts et consignations et l'essaimage des bonnes pratiques ; en 2000, ce sont des démarches qui sont préconisées avec le renforcement de la cohérence entre professionnalisation et pérennisation, des bilans afin de connaître les besoins des structures et l'utilisation des crédits de conseils aux employeurs.

Des mesures nouvelles ont enfin été annoncées le 6 juin 2001. Elles visent à poursuivre le soutien financier des associations et des collectivités locales ayant conclu des « contrats emploi-jeune » et rencontrant des difficultés, à mettre en place un suivi individualisé des jeunes, à instaurer des contrats de cinq ans pour tous les jeunes (y compris en cas de remplacement sur un emploi-jeune), à pérenniser les emplois dans les administrations de l'Etat et à instaurer des passerelles d'accès spécifiques dans les fonctions publiques.

Il est trop tôt pour apprécier l'efficacité de ces mesures. On peut toutefois constater que, dans le secteur public, elles s'inscrivent dans une logique de création de nouveaux emplois permanents. Il restera à vérifier si ces dispositions seront suffisamment attractives pour pourvoir les postes ainsi créés et à mesurer leur coût ainsi que celui de la prise en charge du chômage des jeunes employés par l'Etat qui n'auront pas pu trouver d'emploi à l'issue de leur contrat.

CONCLUSIONS

Au total, les objectifs dévolus au dispositif « emplois-jeunes » étaient ambitieux tant sur le plan quantitatif avec la volonté affichée de créer 350 000 emplois que sur le plan qualitatif en raison du caractère de nouveauté que ces emplois devaient présenter. Ces objectifs n'ont pas, à ce stade, été totalement atteints. Il n'en demeure pas moins que ce programme a permis à nombre de jeunes de trouver une première expérience professionnelle et un tremplin vers le marché du travail. Dans le périmètre CNASEA, à fin 2000, 25 % des jeunes embauchés sont sortis du dispositif avant la fin de leur contrat ; pour 42,5 % des raisons connues le jeune a repris un autre emploi. Au ministère de l'intérieur, le taux de sortie s'établit à 28,7 % ; 74,1 % des jeunes sortis du dispositif ont été intégrés dans la fonction publique et 63 % dans la police nationale. La proportion des ruptures est similaire dans le secteur de l'éducation nationale avec 26 % des entrées cumulées. Selon une étude sur échantillon réalisée à la demande de ce dernier ministère au début de l'année 2000, 63 % occupaient un emploi immédiatement après leur départ ; 54 % étaient en

contrat à durée indéterminée et 39 % estimaient que le contrat emploi-jeune leur avait permis d'élaborer ou de préciser leur projet professionnel.

Cette mesure a ainsi utilement contribué à l'insertion professionnelle des jeunes et à la création d'un climat de confiance propice au soutien de la conjoncture économique.

Ce programme révèle aussi les deux facettes de l'Etat. D'une part, il est dispensateur d'aides au poste pour favoriser l'émergence de projets répondant à une utilité sociale ; d'autre part, il est employeur de jeunes dans ses services dans des conditions qui peuvent apparaître contradictoires avec l'objectif qu'il affiche par ailleurs de résorber l'emploi précaire dans les fonctions publiques.

Enfin, l'intérêt de cette expérience doit être souligné dans la perspective plus large de la modernisation de l'Etat. En effet, elle tend à faire travailler les services déconcentrés au plus près du terrain, dans un cadre défini localement et en partenariat. S'inscrivant dans une démarche de gestion de projet, associant services de l'Etat, acteurs locaux et cabinets conseils, elle a mis en évidence les aspects positifs mais aussi les difficultés d'une évolution que la Cour ne peut qu'encourager. Elle offre un exemple significatif du rôle que peut jouer « l'Etat contractuel » par le truchement des services déconcentrés.

En revanche, les volets de ce programme relatifs à la professionnalisation et à la pérennisation restent fragiles car leur mise en œuvre ne relève pas de la seule volonté de l'Etat, mais aussi de celles des branches professionnelles et des collectivités territoriales.

*REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE*

Au-delà des réponses apportées par le ministère de l'emploi et de la solidarité sur l'ensemble de l'insertion au rapport public sur les « emplois jeunes », et qui sont largement partagées par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les observations de la Cour concernant la gestion financière appellent les remarques et précisions suivantes.

La prévision budgétaire

La Cour estime que le choix de ne pas faire transiter par le budget de l'emploi le montant des aides pour les emplois-jeunes de l'outre-mer n'est pas cohérent avec la préoccupation d'une claire identification des concours publics prévisionnels en matière d'aide au poste dans le budget de l'emploi. S'il est vrai que les crédits en cause ne sont pas imputés sur le chapitre 44-01 du budget du ministère chargé de l'emploi comme l'ensemble des autres crédits d'aide au poste, c'est parce qu'une autre logique de globalisation a prévalu en la matière : en effet, ces crédits sont ouverts au chapitre 44-03 « Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer et la collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon et mesures en faveur de l'emploi » du budget du ministère chargé de l'outre-mer, qui rassemble, dans une logique d'enveloppe globale, les crédits correspondant aux différents dispositifs de contrats aidés concourant à la politique de l'emploi dans les collectivités territoriales concernées. Sont ainsi également ouverts au chapitre précité, outre les crédits afférents aux emplois jeunes, ceux relatifs aux contrats emploi solidarité, aux contrats emploi consolidé et aux dispositifs propres aux départements d'outre-mer (contrats d'insertion par l'activité et contrats d'accès à l'emploi notamment).

**La gestion budgétaire des emplois-jeunes hors périmètre
CNASEA**

La Cour estime que la non inscription au budget des ministères chargés de la justice et de l'intérieur des emplois d'agents de justice et d'adjoints de sécurité contrevient aux dispositions de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 2 janvier 1959 précisant que les « créations et transformations d'emplois ne peuvent résulter que des dispositions prévues par une loi de finances ». Il convient de noter à ce sujet que le Conseil constitutionnel, saisi de cette question à propos du projet de loi de finances pour 2000, a jugé, dans sa décision n° 99-424 du 29 décembre 1999, que dans la mesure où les annexes explicatives au PLF faisaient apparaître les crédits nécessaires à la rémunération des adjoints de sécurité et des agents de justice ainsi que leurs effectifs et le nombre des postes créés pour chaque catégorie,

informations liant le pouvoir réglementaire, le fait que les emplois en cause ne figurent pas dans un tableau d'ensemble des emplois budgétaires de l'Etat n'était pas de nature à entacher la sincérité de la loi de finances.

Par ailleurs, la Cour propose, afin de mettre un terme à la situation actuelle en matière de prévision et d'exécution budgétaire du programme « emplois-jeunes » qu'elle juge complexe et peu transparente, d'avoir recours à une procédure normale de financement d'emplois publics en inscrivant dans la loi de finances initiale de chacun des ministères intéressés la totalité des crédits de rémunération des emplois-jeunes qu'il gère, plutôt que de faire porter sur le budget initial du ministère de l'emploi une part majoritaire des rémunérations en cause. Une demande de même portée présentée en 2001 par les ministères de l'intérieur et de la justice n'a pas abouti ; toutefois, cette question sera à nouveau examinée dans le cadre de la préparation de la loi de finances pour 2003.

Le coût financier global du programme pour l'Etat

Examinant pour chaque ministère employeur la part des dépenses de rémunération des emplois jeunes financée par le ministère chargé de l'emploi (théoriquement 80 %) et la part supportée par le ministère intéressé (normalement 20 %), la Cour note, s'agissant de l'éducation nationale, que le ministère chargé de l'emploi contribue pour plus de 80 % du coût total. Cette constatation a conduit à souligner le peu d'efficacité pratique de la procédure de répartition à partir du budget de l'emploi et l'absence, au sein de cette procédure, de dispositif de régulation.

Une amélioration de la procédure actuelle de financement des emplois jeunes pourrait notamment s'appuyer sur une remontée d'informations systématique des établissements publics locaux d'enseignement (EPL) mutualisateurs afin de fonder les prévisions d'effectifs servant de base aux répartitions de crédits sur des données réelles et non sur des effectifs théoriques. De ce point de vue, les procédures mises en œuvre par le CNASEA paraissent fournir dans des délais plus brefs des informations d'une plus grande fiabilité que celles issues du système d'informations mis en œuvre par l'éducation nationale.

REPONSE DE LA MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITE

Présentation

La Cour rappelle les objectifs qu'elle qualifie elle-même d'ambitieux de la loi du 16 octobre 1997, qui vise à promouvoir le développement

d'activités créatrices d'emplois pour les jeunes répondant à des besoins émergents ou non satisfaits et présentant un caractère d'utilité sociale.

Elle rappelle le contexte de chômage élevé des jeunes de moins de 25 ans au moment du vote de la loi, et souligne à la fois l'importance des moyens budgétaires mobilisés durant la période soumise à son contrôle ainsi que les importants résultats obtenus en terme de création d'emplois à la fin 2 000 (près de 250 000 emplois créés).

On ne peut à cet égard que rappeler les résultats obtenus dans la diminution du chômage des jeunes depuis le vote de la loi : de juin 1997 à août 2001, la baisse du volume du chômage des jeunes a été de 40 % contre 32,2 % pour tous les chômeurs de catégorie 1.

Le nombre de chômeurs de moins de 25 ans est ainsi passé de 588 000 à 352 600.

Le nombre de jeunes chômeurs de longue durée a diminué de moitié, passant de 130 409 à 65 709 (chiffre BIT).

En mars 2001, le taux de chômage des 15-24 ans s'établit à 18,7 % contre 28,1 % en mars 1997.

Il convient de préciser que l'effet du programme sur l'emploi des jeunes est double :

- en tant qu'il permet à un jeune d'être recruté à l'occasion d'une création d'activité ;
- en tant qu'il permet à un jeune qui a occupé un poste créé à l'occasion du programme d'accéder ensuite à un autre emploi, les études du ministère (enquête sorties de la DARES) montrent que deux jeunes sur trois sortis du programme avant l'échéance de leur contrat de cinq ans occupent un autre emploi.

A l'automne 2001, le cap des 350 000 jeunes recrutés grâce au programme Nouveaux Services Emplois Jeunes (NSEJ) sera atteint, sans pour autant signifier l'interruption de ce programme dont le gouvernement a au contraire annoncé en juin 2001 qu'il continuerait de permettre la création de 10 000 emplois en 2002.

Par ailleurs, il est intéressant de relever ici les observations formulées par l'instance d'évaluation du Commissariat au Plan présidée par Anicet Lepors dans son rapport d'octobre 2001 concernant le programme NSEJ dans le secteur de la jeunesse et des sports.

Ce rapport souligne l'importance tant quantitative que qualitative du développement du programme NSEJ dans le secteur de la jeunesse et des sports. Il relève ainsi :

- l'utilité des emplois qui se sont développés sans concurrence des activités existantes et n'ont pas été entachés par des effets d'aubaine ; ils n'auraient pas vu le jour sans l'aide du programme;
- la meilleure structuration du secteur, innovante par l'effort important de formation des jeunes qui a été conduit en même temps qu'une réforme profonde des diplômes et du système de formation dans le champ de la jeunesse et des sports ;
- le renforcement de la vie associative et la dynamisation du bénévolat. De nombreuses petites structures associatives ont pu consolider leurs activités de façon durable et la création d'emploi notamment d'un premier emploi dans certains cas est venue conforter l'action des bénévoles.

Ainsi que le souligne la Cour dans sa présentation, la conduite de cette politique a mis à l'épreuve la capacité de l'Etat à se réformer, « les administrations concernées étant invitées à passer d'une logique de guichet à une démarche de projet ». On pourrait ajouter, pour spécifier les ambitions particulières du législateur qui a prévu l'existence de contrats de travail à durée déterminée pour une durée de soixante mois, et celle du gouvernement qui a instauré un mécanisme d'aide pendant la même durée de soixante mois (décret du 17 octobre 1997) que le programme est également exceptionnel par son ampleur mais aussi sa durée : 5 années, pour qu'une activité puisse se développer avec l'aide de l'Etat, qu'un jeune puisse acquérir une expérience professionnelle durable.

En ce sens, le programme affirme son originalité, au regard des programmes qui ont pu exister en faveur de la formation ou de l'insertion des jeunes, comme du soutien à la création d'activités.

Le plan gouvernemental annoncé le 6 juin dernier prévoit de nouveaux mécanismes d'aide qui peuvent porter à 8 ans la période durant laquelle une activité NSEJ bénéficie d'un soutien de l'Etat (notamment par modification du décret précité).

Si l'on tient compte de l'objectif de créer 10 000 emplois en 2002, ces mesures signifient que le programme NSEJ continuera de produire des effets pour les nouveaux embauchés et les activités créées jusqu'en 2010, et que c'est dans ce contexte d'une durée longue qu'il convient d'analyser les réponses qui peuvent être faites sur la période de trois ans et trois mois soumise au contrôle de la Cour.

Les options fondamentales du programme

Une inflexion dans les politiques de lutte contre le chômage des jeunes

Des principes innovants

La Cour souligne avec raison que le programme NSEJ se distingue de manière importante des précédents programmes gouvernementaux pour l'emploi des jeunes. Ainsi qu'elle le rappelle, le programme vise « au-delà de la promotion de l'emploi des jeunes à favoriser l'apparition de nouveaux emplois socialement utiles mais dont le marché n'a pas permis spontanément l'apparition », il met en avant l'idée nouvelle de « professionnalisation », il repose, à l'exception des ministères de l'intérieur et de la justice, sur des contrats de droit privé d'une durée exceptionnellement longue de cinq années et ne cible pas a priori de catégories particulières de jeunes.

On pourrait ajouter au titre de ces innovations que le programme repose sur un « appel à projet » permanent des employeurs, sur la base d'un cahier des charges qui doit prévoir les conditions de professionnalisation des salariés et celles de pérennisation des activités.

Cette contractualisation entre l'administration et un employeur sur un projet, l'accompagnement dans le temps des employeurs par les pouvoirs publics dans un cadre partenarial représente une importante innovation, porteuse de conséquences dans le rôle local et territorial des services de l'Etat.

Un objectif quantitatif ambitieux

La Cour rappelle les objectifs du gouvernement de permettre la création de 350 000 emplois, et observe que si cet objectif a pu être reformulé en un objectif d'embauches, plusieurs jeunes pouvant se succéder sur un même emploi, cet objectif, souligne-t-elle « reste ambitieux » et a été « assorti de moyens budgétaires importants ». Il n'est à cet égard pas inutile de rappeler (cf introduction) que l'objectif de 350 000 embauches sera atteint à l'automne 2001, et par conséquent dépassé avant la fin de cette même année 2001.

Peut-être convient-il de préciser ici que cet objectif quantitatif était assorti d'un objectif qualitatif, contenu dans les termes de la loi du 16 octobre 1997, de telle sorte que les services de l'Etat ont pu exercer une vérification des projets déposés par les employeurs, et ne les conventionner qu'après leur examen en fonction du cahier des charges précité. Les refus de conventionnement, l'appui et le conseil à la redéfinition d'un projet qui ne pouvait être en l'état conventionné ont été, et demeurent, des missions importantes et significatives, des services déconcentrés dans ce programme.

En revanche, il semble nécessaire de nuancer le jugement de la Cour selon lequel, au motif « qu'aucun objectif quantifié n'a été initialement formulé tant pour ce qui est de la professionnalisation que de la pérennisation des emplois au-delà de l'échéance du programme. Des incertitudes fortes ont ainsi affecté les perspectives d'avenir des emplois jeunes jusqu'en juin 2001 ».

En effet, chaque projet, conformément au cahier des charges précisé par le décret précité du 17 octobre 1997, devait faire apparaître « les perspectives de (...) pérennisation des emplois » ainsi que « les actions envisagées pour assurer la professionnalisation des activités concernées, y compris, le cas échéant, les actions de formation des salariés exerçant ces activités » de telle sorte, conformément à la logique de projet du programme, il revenait à l'employeur de se fixer l'objectif, et de dégager les moyens complémentaires à l'aide de l'Etat de la pérennisation et de la professionnalisation de son activité.

Ce contrat d'origine, figurant dans les conventions, clair tant pour l'employeur que le salarié, n'autorise dès lors à parler « d'incertitudes fortes » qu'en référence à celles qui tiennent naturellement à la difficulté de prévoir à 5 ans les résultats d'une activité qui plus est par définition largement nouvelle dans son principe et le cas échéant innovante dans sa méthode, son lieu d'exercice, les publics qu'elle visait.

Toute création d'activité à ce titre est affectée d'incertitude quant à son résultat ; les pouvoirs publics en revanche ont veillé à la clarté, et l'importance, des moyens mis en œuvre pour créer un contexte favorable à celle-ci.

L'implication gouvernementale

Des textes d'application rapidement adoptés

La Cour relève la rapidité avec laquelle les textes d'application et d'accompagnement de la loi, à savoir un décret, une circulaire, un jeu de « questions/réponses » ont été disponibles. Cette rapidité, dont le ministère de l'emploi ne peut que se féliciter que la Cour la rappelle, doit être regardée comme le pendant des fortes attentes que la loi avait créées dans l'opinion, et notamment auprès des jeunes eux-mêmes, qui, dès les débats parlementaires, exprimaient une forte demande d'information, manifestaient leur espoir de pouvoir accéder ainsi à l'emploi.

L'intervention des cabinets ministériels dans la gestion du dispositif

La Cour note la forte implication des cabinets ministériels (emploi et solidarité, éducation nationale) dans la mise en œuvre du programme. Celle-ci a pu être observée, et l'est encore, dans l'ensemble des ministères impliqués dans le programme qui a donné et donne lieu à de nombreuses réunions de coordination et de pilotage.

La gestion administrative

Les principaux moyens d'action

La détermination de zones d'actions locales

La Cour rappelle l'originalité du rôle des « pilotes » de zone au moment du lancement du programme, ces pilotes pouvant être des élus, des acteurs extérieurs à l'Etat, mais elle souligne que la fonction a connu un « essoufflement assez rapide » et qu'elle « n'a pas permis une animation suffisante du dispositif ».

Ce jugement doit être légèrement nuancé dans la mesure où le rôle des pilotes avait été conçu comme un relais fort dans les premiers temps du programme, pour la mobilisation des acteurs locaux dans le cadre d'un programme innovant, par définition peu connu, mais que sa montée en puissance dans le temps, mécaniquement, rendait le rôle initial, d'amorçage et d'information, des pilotes, moins essentiel.

L'animation, notamment, dont la Cour se soucie légitimement, a ainsi très largement été assurée par les services de l'Etat, les réseaux associatifs, les acteurs économiques, de telle sorte que l'éventuel et relatif effacement de certains pilotes (une étude exhaustive sur 565 zones sur plusieurs années resterait à conduire) n'a pas affecté une fonction d'animation dont il n'avait au demeurant jamais été prévu qu'ils en eussent le monopole.

La mobilisation des services de l'Etat

La Cour relève justement que l'animation du programme a « témoigné d'un caractère interministériel plus marqué que pour d'autres actions en faveur de l'emploi ».

L'interministérialité, à tous les niveaux d'action de l'Etat, départemental au premier chef, mais aussi régional, et national, a été en effet un souci constant des pouvoirs publics.

Cette interministérialité forte, se traduit notamment au niveau national par l'existence d'une « cellule nationale d'appui » placée auprès de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, où sont représentés les principaux ministères impliqués dans le programme qu'ils soient employeurs (éducation nationale, intérieur, justice) ou bien que de nombreux projets aient été créés dans leur champ de compétence (affaires sociales, culture, jeunesse et sports, environnement, tourisme, équipement, notamment).

Le plan gouvernemental du 6 juin 2001 résulte naturellement de travaux interministériels, et ses textes d'application (circulaire DGEFP n° 33-2001 du 25 septembre 2001) sont également issus de discussions entre les ministères, qui ont vocation à se traduire par des instructions conjointes,

emploi et ministère concerné, pour un champ particulier (exemple, instruction conjointe DGEFP/ jeunesse et sport du 9 novembre 2001).

La mise en œuvre d'actions de partenariat

La Cour, de la même manière que pour la création des pilotes de zone, observe un certain « essoufflement » de la dynamique initiale des contrats d'objectifs et des accords cadres conclus au lancement du programme en vue de favoriser la création d'emplois.

Cette observation mérite d'être nuancée :

- d'une part, comme ces contrats et accords ont participé en effet d'une dynamique de lancement du programme, et qu'ayant vocation à être relayés par d'autres formes d'animation, il était naturel que leur rôle aille en décroissant dans le temps ;
- d'autre part, comme l'un et l'autre de ces outils ont vocation à être réactivés, sous une forme adaptée, lors de la phase dite de consolidation, liée aux annonces du plan gouvernemental du 6 juin. C'est ainsi que de nouveaux contrats d'objectifs, portant sur la consolidation des activités, les perspectives des emplois seront conclus directement avec certains employeurs, et le cas échéant groupement ou réseaux d'employeurs. De même, il sera procédé, avec de nouveaux objectifs d'accompagnement de la phase de consolidation au renouvellement des accords cadres, voire à la conclusion de nouveaux.

Il faut en outre remarquer que les objectifs posés dans les accords cadres ont donné lieu à des prolongements dans une cinquantaine de cas par la signature, au plan national, de conventions promotions de l'emploi. Dans ce cadre, les résultats ont fait l'objet d'un suivi régulier (comités de pilotage) et d'une évaluation formalisée (remise de rapports intermédiaires et finaux).

Enfin, il n'est pas tout à fait convaincant de déduire, comme semble y incliner la Cour dans son observation, du fait que les contrats d'objectifs et accords cadres comportaient des objectifs « quantitatifs » que les préoccupations « qualitatives » en étaient absentes. Il conviendrait en effet, pour soutenir une telle appréciation de relier la lecture des contrats et accords à celle des conventions autorisant effectivement les recrutements, soumises, comme toute autre convention, au même cahier des charges qualitatif. La mobilisation de réseaux, en vue d'atteindre leurs adhérents et partenaires, objectif dont l'intérêt n'est pas contesté par la Cour, ne saurait être regardée comme une invitation à une quelconque dérogation aux règles du programme sur la nature des projets éligibles.

Les principaux résultats de la gestion administrative

Les aides au montage et à l'ingénierie

La Cour observe à la fois que les conventions de promotion de l'emploi d'appui-conseil ont été « utiles » mais que leur mise en œuvre a été « difficile » ce qui s'est traduit par une sous-consommation des crédits ouverts à ce titre.

Sur la période observée par la Cour, ce jugement ne peut être contesté, et les difficultés relevées, tenant pour une part à la nouveauté de l'instrument, ont été réelles. Indépendamment des strictes questions de gestion budgétaire, ces difficultés ont aussi tenu au souhait légitime des directions départementales d'utiliser à bon escient ces crédits, notamment par un système d'appel d'offres et de mise en concurrence, permettant de retenir localement les cabinets dont les compétences étaient les plus reconnues. Tous les départements ne disposent pas d'une offre équivalente en la matière, la nouveauté du programme supposait également une adaptation des métiers de ces cabinets, et des retards, une sous-consommation des crédits, ont pu en résulter les premières années.

Cette situation a été corrigée en 2 000 et 2 001, puisque si le taux de consommation des crédits apparent en 2 000 n'est que de 46 %, les reports correspondant aux engagements de cette année ont abouti en 2001 à une enveloppe de 27,99 M€ et ont donné lieu à une consommation au 01/10/01 de 24,88 M€ soit 88,9 %, l'année budgétaire n'étant pas encore terminée.

L'instruction des projets de création d'emplois jeunes

La Cour relève la particularité des problématiques liées à l'instruction des dossiers de conventionnement (caractère de nouveauté de l'activité, non-substitution, pérennisation, solvabilisation) et observe que c'est « la qualité de la réflexion globale sur le projet qui a été évaluée à partir d'un état prévisionnel d'activité et d'un budget pluriannuel ».

Le ministère de l'emploi et de la solidarité ne peut que souscrire à cette observation conforme en effet à l'esprit du programme et aux instructions diffusées, la qualité s'appréciant dans la capacité d'un projet à répondre, conformément aux termes de la loi, à des besoins émergents ou non satisfaits et présentant un caractère d'utilité sociale.

En revanche, l'observation de la Cour que « souvent », le dispositif aurait été « compris comme un dispositif d'insertion » est peu compatible avec les mécanismes de conventionnement, ou la nature du programme, tels que la Cour elle-même les décrit fort justement, d'une activité, de fonctions, voire d'un métier, à construire et développer dans le temps, par l'employeur, mais aussi le jeune. De plus, comme l'a rappelé la Cour, et contrairement aux dispositifs d'insertion, aucun critère, sinon d'âge, n'est applicable aux jeunes, en application de la loi.

De la même manière, la Cour observe qu'une « définition vague des postes » aurait pu « encourager des effets d'aubaine » par le financement d'emplois « qui ne rentraient manifestement pas dans son objet ». Sans exclure, ni la difficulté de définir complètement des postes, par exemple à propos d'activités innovantes, ni celle d'erreur toujours possible commise par les services instructeurs (pour le seul champ CNASEA, hors éducation nationale, intérieur, justice, on approche des 90 000 conventions conclues par les directions du travail), l'expression « d'effet d'aubaine », dont on connaît les connotations fortes en matière d'aide à l'emploi, semble peu crédible appliquée à ce programme, sauf à retourner cette même expression : si « aubaine » il y eût de manière significative, ce fut pour les jeunes eux-mêmes, dont il faut rappeler que les ¾ étaient sans emploi au moment d'être recrutés.

Le contrôle de l'exécution des conventions « emplois jeunes »

La Cour opère une distinction entre le « suivi » des conventions qui aurait été reconnu-elle assuré par les directions du travail, mais à défaut d'un véritable « contrôle », dont « on ne peut réellement parler en l'espèce ».

Pour ce qui concerne le dispositif de suivi et de contrôle des conventions emplois jeunes, il semble impossible de répondre à l'analyse que propose la Cour sans mentionner le rôle de l'organisme payeur de l'aide, qu'elle ne cite pas à ce titre, le Centre national d'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA). Cet organisme qui collecte trimestriellement les bulletins de salaire des jeunes recrutés, assure le contrôle de la présence des salariés, et veille à la récupération des éventuels trop-perçus.

Au demeurant, pour illustrer ce qu'elle estime ne pas permettre un contrôle, la Cour observe que les directions du travail ne sont « pas destinataires des décisions d'embauche, ni des changements de titulaires d'un même poste permettant de vérifier a priori le respect des termes de la convention ».

Je tiens à souligner que les déclarations d'embauche sont obligatoirement transmises aux directions du travail, sans distinction des bénéficiaires du programme NSEJ. En effet, ce programme n'est pas un dispositif d'insertion réservé à certaines catégories de jeunes ; le changement de titulaire sur un même poste n'est donc pas de nature à remettre en cause le respect des termes de la convention. Cette rotation de plusieurs jeunes sur un même poste est au contraire un des éléments de la dynamique du programme, qui permet d'envisager pour un jeune la poursuite d'un parcours professionnel, une fois engrangés les bénéfices d'une première expérience d'emploi.

Enfin, la Cour rappelle elle-même que toutes les informations détenues par le CNASEA au titre de son rôle de gestion, sont accessibles directement à chaque direction du travail par un serveur Extranet qui permet

de visualiser chaque convention. De plus, comme le note la Cour elle-même, un bilan annuel des conventions est prévu, et, pour ce qui regarde l'application du plan gouvernemental du 6 juin 2001, cette obligation de bilan a été formalisée dans un document type, le « dossier employeur » qui se substitue aux questionnaires existants, et permet un examen approfondi de la situation des activités, sous le double angle de la pérennisation et de la professionnalisation des activités et des emplois.

Le dispositif d'aide à la professionnalisation

L'approche retenue pour les emplois-jeunes de droit commun

La Cour, après avoir rappelé que la loi du 16 octobre 1997 dispose que les conventions conclues avec les employeurs doivent prévoir « les dispositions de nature à assurer la professionnalisation des emplois », analyse ensuite la création par les pouvoirs publics en appui à cette démarche d'instruments innovants comme les « plates-formes régionales de professionnalisation » et la « cellule nationale d'appui et d'animation de la professionnalisation » dont elle rappelle leur caractère interministériel, leur rôle d'appui, de conseil, ainsi que leurs principaux travaux (analyse des activités développées par les jeunes à travers le programme, repère des certifications existantes par rapport à ces mêmes activités notamment).

La Cour souligne l'importance des enjeux liés à ces travaux, notamment au regard de la possibilité ou non de reconnaître l'émergence grâce au programme de « nouveaux métiers ».

La Cour fait observer avec raison qu'une telle reconnaissance fait intervenir un ensemble d'acteurs (branches professionnelles notamment) et suppose un certain nombre de modifications techniques ou juridiques comme l'existence des référentiels métier correspondants, l'intégration dans le répertoire de métiers et de l'emploi ROME, l'intégration dans les conventions collectives concernées, à quoi on peut ajouter les certifications correspondantes, à adapter ou créer.

Elle observe que de telles actions ne pourront être jugées qu'à « plus long terme », tout en reconnaissant les premiers résultats obtenus, notamment dans la fonction publique territoriale à travers la modification actuellement en cours de plusieurs cadres d'emploi.

Elle semble enfin regretter que les actions financées par les régions en soient « restée à la notion plus traditionnelle de formation ».

Sur ces différents points, le ministère de l'emploi et de la solidarité ne peut que partager le jugement de la Cour sur la nécessité de mesurer « à plus long terme » la portée du « travail de fond » conduit dans le cadre du programme.

D'ores et déjà cependant, il est possible d'apporter des éléments complémentaires en réponse aux observations de la Cour.

- sur la question des « nouveaux métiers »

Sans préjudice de ce que sera la réponse progressivement construite à cette question des « nouveaux métiers », le programme a permis d'ores et déjà à des métiers traditionnels d'évoluer : vers de nouvelles cibles de bénéficiaires, de nouveaux types de partenariats, de nouvelles combinaisons d'activités, de nouveaux espaces d'intervention.

Ce repérage des évolutions, à partir des travaux de la cellule nationale, a ainsi mis en évidence les manques qui peuvent exister en matière de certification par rapport aux fonctions occupées par les jeunes, y compris au sein de métiers existants, de telle sorte que la question de la création ou de l'adaptation des certifications traditionnelles est effectivement posée aux institutions qui délivrent des certifications professionnelles (diplômes ou titres).

Depuis le début du programme, des certifications nouvelles sont apparues ou ont été révisées en tenant compte des apports de celui-ci.

La mobilisation des partenaires sociaux et des branches pour faire évoluer les diplômes est toujours longue, mais elle est engagée. Il faut en effet une implication forte des institutions liées au monde du travail pour envisager l'identification des qualifications et au moins leur reconnaissance, voire leur inscription dans des conventions collectives. Là aussi il s'agit d'un travail de fond dans la mesure où les évolutions repérées derrière le libellé "nouveaux métiers" percutent des qualifications ou des métiers existants.

Dans d'autres cas de figure au demeurant, culture et environnement notamment, la nouveauté du métier, de la fonction, sont telles qu'il n'existe pas de professionnels correspondants, et, au mieux n'existe qu'une formation correspondante, de telle sorte que la reconnaissance des activités développées par les jeunes n'est pas immédiatement possible, ni dans le champ du travail, ni dans celui de la certification. Les travaux à conduire sont dans ce cas encore plus lourds que les précédents.

Il faut noter que le programme NSEJ met en évidence la difficulté dans les cas repérés de construire, au-delà des dispositifs de formation, des repères collectifs qui devront constituer des signaux sociaux pour les individus en vue de leur intégration sur le marché du travail. Il n'en demeure pas moins vrai, mais ce n'est pas propre à la situation française, que les démarches de reconnaissance et de certification de la qualification acquise individuellement restent fragmentaires. Il est clair que les perspectives ouvertes par le vote à la fin 2001 de la loi de modernisation sociale, dans son volet validation des acquis de l'expérience, sera de nature à soutenir et développer cette démarche.

- sur les questions de formation et de professionnalisation

Il est certain que la formation est, au sein d'une démarche de professionnalisation, la part la plus repérée, ou la plus classique, mais qu'elle n'en épuise pas le contenu.

L'ambition spécifique du programme au regard de cette question tient à plusieurs facteurs :

- dès lors que les fonctions occupées ne relèvent pas du strict décalque d'un métier existant, il n'est pas certain qu'une réponse de formation « clé en mains » existe ;
- le niveau de formation initiale des jeunes peut faire apparaître des besoins, liés généralement à l'exercice d'une fonction, qui ne sont pas des besoins de formation ;
- la durée exceptionnelle, pouvant aller à cinq ans ou plus, des contrats conclus dans le cadre du programme justifie une démarche globale ;
- la nouveauté de la création d'activités peut concerner l'employeur, l'emploi, comme le jeune, c'est cet ensemble qu'il convient d'apprécier, et d'aider.

Dès lors, c'est un ensemble d'actions d'accompagnement de et dans l'emploi que le programme s'est fixé pour objectif de développer, notamment à travers le tutorat, les réunions d'employeurs, de jeunes, le travail précité sur les certifications et la validation, les bilans de compétence, et, naturellement, l'accès à la formation.

De la même manière que précédemment, il est clair que ces actions produisent d'autant plus d'effet que l'identification des besoins, la maîtrise de l'activité s'accroissent. Les actions de professionnalisation, ainsi que l'accès à la formation, doivent donc être appréciés en fonction des durées d'ancienneté des emplois, et de l'approfondissement d'une démarche. Les financeurs traditionnels des actions de formation (conseils régionaux, OPCA, notamment signataires d'accords cadres) ont de la même manière soutenu, et financé des actions de professionnalisation qui n'étaient pas seulement des actions de formation.

Les spécificités des actions de professionnalisation menées auprès des emplois jeunes hors périmètre CNASEA

Le ministère de l'éducation nationale répondant par ailleurs aux observations de la Cour, ne figurent ici que des éléments relatifs aux ministères de la justice et de l'intérieur.

a) Ministère de l'intérieur

Afin que les adjoints de sécurité (ADS) puissent accomplir les missions qui leur sont confiées, ils bénéficient d'un dispositif de formation

initiale et continue, qui a fait l'objet, depuis son origine, d'un souci constant d'adaptation et d'amélioration.

C'est ainsi que la formation initiale, qui était, au début du dispositif, d'une durée de huit semaines, est passée, à compter du 1^{er} octobre 99 à dix semaines, et sera portée à 14 semaines à compter du 1^{er} septembre 2001, pour prendre en compte l'attribution nouvelle de la qualification judiciaire de l'article 21 du code de procédure pénale.

En 2000, 8 329 ADS ont suivi, dans le cadre de la formation professionnelle continue, des formations techniques destinées à les préparer aux évolutions du métier et aux éventuels changements d'emploi, (en matière d'accueil, de NTIC, de procédure pénale...), et 600 d'entre eux ont suivi des actions de remise à niveau, organisées par le réseau des ateliers de pédagogie personnalisée, dans le cadre d'un accord passé avec la DGEFP.

Enfin, l'insertion professionnelle des adjoints de sécurité de la police nationale a fait l'objet, dès le lancement du dispositif, d'une démarche volontariste pour leur offrir des perspectives, à l'issue de leur contrat, en premier lieu, au sein de la Police Nationale : 5 000 ADS ont déjà réussi le concours, et un concours spécifique vient d'être ouvert à ceux qui peuvent justifier de trois années de service, les deux catégories de concours faisant l'objet de préparations organisées par les services de formation de la police nationale.

En second lieu est naturellement envisagée l'insertion professionnelle à l'extérieur de la police nationale, pour ceux qui ne pourraient réussir les concours, ou qui ne souhaiteraient pas faire carrière dans la police nationale. L'action conduite dans ce domaine, et qui a déjà donné de premiers résultats, s'articule en quatre axes de travail :

- valoriser les acquis professionnels constitués au cours du contrat, en les faisant valider par une certification officielle, en l'occurrence un diplôme de l'éducation nationale, de niveau V, « d'agent de sûreté des espaces ouverts au public », élaboré en partenariat avec la branche professionnelle de la sécurité privée ;
- rechercher des débouchés professionnels où les compétences acquises trouveront à s'exprimer, dans le cadre d'accords nationaux ou régionaux avec des secteurs professionnels comme l'union fédérale des industries et services de la sécurité, ou des grandes entreprises, comme le groupe de transports publics KEOLIS ;
- améliorer l'employabilité par des actions de formations complémentaires spécifiques, cofinancées, dans certaines régions, par les conseils régionaux ;
- encourager les initiatives individuelles prises localement par les ADS, avec l'appui de leurs tuteurs, en utilisant le crédit de 100 heures sur le temps de travail qui leur ait reconnu annuellement, pour suivre des formations de leur choix.

b) Ministère de la justice

Le ministère assure dans les trois premiers mois de leur prise de fonction une formation de 4 semaines aux agents de justice recrutés. La formation comprend une information générale sur l'organisation de la justice, les acteurs partenaires et des formations techniques spécialisées en fonction des postes et des profils des jeunes recrutés.

Une aide est apportée à ceux qui passent les concours de greffier, éducateur à la PJJ, ou gardiens de prison.

La gestion financière**La prévision budgétaire**

La Cour observe que le volume des crédits inscrits en Loi de Finances est supérieur aux besoins constatés, et avance des facteurs explicatifs comme une « montée en puissance moins rapide que prévu » du dispositif, et des sorties « supérieures aux prévisions ».

Il est vrai que le dispositif reposant sur des projets émanant de plusieurs dizaines de milliers d'employeurs, la quantification des besoins budgétaires correspondants est difficile à effectuer à l'avance, notamment dans le champ dit CNASEA (associations, collectivités locales, notamment) où les employeurs se déterminent naturellement par rapport à des facteurs endogènes, la « prévision » étant relativement plus aisée dans le cas des ministères employeurs, même si, in fine, toute offre d'emploi exige en plus un délai complémentaire avant de se traduire par un recrutement effectif.

On peut également ajouter, s'agissant de soutenir budgétairement un dispositif qui se traduit par des paiements mensuels de salariés en poste, que le risque d'une interruption de la chaîne des paiements doit être pesé avec attention.

Les procédures de paiement et de contrôle*Le rôle du CNASEA*

La Cour relève le rôle d'opérateur du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), et constate notamment que celui-ci a bénéficié en 1999 et 2 000 d'importantes avances de trésoreries, découlant des facteurs analysés supra, notamment l'écart entre prévisions et besoins.

On doit souligner, plus globalement, l'efficacité de cet opérateur, en termes de fiabilité, de rapidité, et de capacité à fournir à l'administration les éléments actualisés régulièrement d'un suivi physico-financier portant en 2001 sur près de 90 000 conventions.

La gestion budgétaire des emplois-jeunes hors périmètre CNASEA

La Cour conclut, à l'observation des relations financières entre les ministères, qu'il serait préférable d'inscrire « dans la loi de finances initiale de chacun des ministères intéressés la totalité des crédits de rémunération des emplois-jeunes qu'il gère ».

Cette question a fait en effet l'objet de discussions, notamment avec le ministère de l'économie et des finances, sans aboutir à ce jour à une décision revenant sur les arbitrages précédents dont la Cour souligne les éléments de complexité.

Le coût financier global du programme pour l'Etat*L'absence de consolidation du financement du programme par l'Etat*

La Cour relève la difficulté pour le ministère de l'emploi et de la solidarité de tenir une situation de l'ensemble des dépenses engagées par l'Etat. Elle insiste en particulier sur les répartitions vers le ministère de l'éducation nationale.

Les répartitions de crédits opérés vers le MENRT à partir des crédits inscrits à l'article 10 du chapitre 44-01 du budget du MES, ont été arrêtées sur la base des prévisions d'effectifs communiquées par le MENRT en début d'année, ajustées ensuite en cours d'année sur les réalisations d'effectifs telles qu'indiquées par le MENRT. Les « régularisations » identifiées par le MENRT, communiquées au 2^{ème} trimestre de l'année n+1 lors de l'examen de la deuxième demande de répartition de crédits de l'année, résultent de la comparaison entre le montant des versements de crédits du MES, effectués au cours de l'année n, et l'évaluation du coût du dispositif établi par le MENRT à partir du bilan des effectifs réalisés, mois par mois.

Le ministère de l'emploi et de la solidarité a ainsi demandé un bilan de la dépense réelle du MENRT. Faute de disposer d'un tel bilan en l'absence de restitution centrale des informations financières des EPLE., il est apparu que les insuffisances de versement telles qu'établies par le MENRT au titre des exercices 1999 et 2000, ne pouvaient être considérées comme avérées et il a été admis, en concertation entre le MES, le MENRT et le ministère du budget de ne pas en tenir compte dans la détermination des versements de l'année.

Compte tenu de ce qui précède et dès lors que le recours à un opérateur central tel que le CNASEA a été écarté, la restitution de la dépense exécutée par les établissements employeurs des jeunes apparaît comme la seule mesure de nature à permettre une connaissance de la dépense et partant, d'opérer d'une année sur l'autre des régularisations pertinentes sur les répartitions de crédits au profit du MENRT.

La méconnaissance des montants financiers engagés par les autres acteurs du dispositif

La Cour observe que l'Etat ne s'est pas doté d'un système de suivi des financements apportés en plus de l'aide de l'Etat aux employeurs par d'autres partenaires, notamment ceux visés par la loi du 16 octobre 1997 (collectivités territoriales notamment).

Il est exact qu'un tel système de suivi n'a pas été mis en place. On peut cependant, indépendamment de sa lourdeur (mise à jour annuelle de données financières pour 90 000 conventions) s'interroger sur ce qu'eût été l'objectif d'un tel système, voire son fondement juridique, s'agissant d'employeurs indépendants et non d'organismes sous la tutelle de l'Etat dont celui-ci arrête ou approuve le budget (par exemple, les collectivités locales employeuses dont l'indépendance est garantie par la loi).

Si l'Etat a le devoir, et les moyens, de contrôler l'exécution de la convention, ainsi l'usage de l'aide publique accordée, il ne dispose pas pour autant d'un accès général aux comptes des organismes en question, ni d'un pouvoir de contrôle de leurs relations avec d'autres financeurs, ou encore du prix de vente de leurs prestations.

Dans le cadre d'une demande d'aide complémentaire destinée à aider à la consolidation des activités, telles que ces aides sont prévues par le plan gouvernemental du 6 juin 2001, il est clair en revanche que les services de l'Etat auront à apprécier la situation budgétaire, économique et financière des employeurs qui solliciteront ces aides, les éléments relatifs à l'intervention d'autres financeurs seront alors nécessairement connus et examinés, puisqu'ils constitueront un élément fort des décisions à prendre par les préfets (DDTEFP).

Le suivi des résultats du programme

Les objectifs atteints

La contribution des employeurs publics à la réalisation de l'objectif quantitatif

La Cour estime que les résultats quantitatifs qu'elle rappelle en termes d'emplois créés et d'embauches conduisent le programme NSEJ à un « résultat éloigné de l'idée sur laquelle il reposait ».

La Cour semble motiver son appréciation, essentiellement en raison de la part qu'occupent respectivement les employeurs publics (collectivités locales, entreprises et établissements publics, ministères de l'éducation nationale, de l'intérieur et de la justice) et privés (associations pour l'essentiel).

Au demeurant, la Cour semble ne retenir pour identifier ce décalage entre les objectifs fixés et les résultats atteints qu'une seule et unique déclaration de la ministre de l'emploi et de la solidarité lors des débats au Sénat, relativement à la souhaitable « transition vers le marché » des activités créées qui se trouverait ainsi érigé en seul et unique critère de la réussite du programme, ce qui ne retraduit manifestement pas l'ensemble des objectifs du législateur, ni ceux du gouvernement.

Une telle approche reviendrait à juger que les services développés à l'occasion du programme par les employeurs publics n'auraient aucune valeur, ni pour la modernisation du service public dont ils sont porteurs, ni pour les publics bénéficiaires de ces services, ni même pour les jeunes qui en assurent l'effectivité. Il est pourtant difficile de nier que ces objectifs, de création de services, d'emplois pour les jeunes, sont bien ceux du programme voté par le Parlement.

Au demeurant, sur le point précis de la part respective des structures publiques et privées dans le total des embauches, on doit aussi observer qu'au mois de septembre 2001, avec 107 735 embauches, les associations sont bel et bien le premier employeur du programme, toutes catégories confondues.

La question de la « transition vers le marché » de certaines de ces activités n'est en tout état de cause pas perdue de vue, s'agissant il va de soi de celles développées par les associations, mais aussi par certaines collectivités locales, par exemple lorsqu'elles participent à des groupements d'employeurs tels que prévus par la loi du 16 octobre 1997.

Le ministère de l'emploi et de la solidarité procédera notamment en 2001 au renouvellement de l'accord-cadre passé avec la Caisse des dépôts et Consignations. Cet accord, par la mise en place de financements spécifiques, la qualification d'acteurs, la diffusion de bonnes pratiques, doit permettre de contribuer à ce mouvement d'ensemble. L'ensemble des réseaux spécialisés dans le soutien, y compris financier, aux activités, à la création d'entreprise, sera également mobilisé.

Les caractéristiques des contrats

- La nature des contrats de travail

La Cour observe que 75 % des contrats de travail conclu dans le cadre du dispositif sont à durée déterminée (CDD).

Les ministères employeurs ne pouvant recourir à une autre formule que le CDD, ce qui explique en effet ce % élevé, l'attention de la Cour se concentre sur la situation du secteur privé associatif où, relève-t-elle les contrats à durée indéterminée (CDI) concernent moins d'un jeune sur deux.

Bien que les données du ministère fassent plutôt apparaître un chiffre supérieur à un jeune sur deux, ce point appelle plusieurs observations en réponse.

La loi du 16 octobre 1997 a innové en instaurant un contrat à durée déterminée d'une durée exceptionnellement longue de 5 ans, et il n'est pas illogique que bon nombre d'employeurs ait usé de la faculté ainsi offerte, d'autant que l'aide initiale de l'Etat était prévue elle aussi sur une durée de 5 ans.

Lorsque, ainsi que le rappelle la Cour, l'administration a pu encourager le secteur associatif à recourir à la formule du CDI, celle-ci devient automatiquement la règle au bout des 5 ans. L'effet des mesures de consolidation annoncées le 6 juin 2001 se traduira donc notamment, pour les postes consolidés, par la conclusion de CDI.

L'intégration de jeunes dans la fonction publique territoriale, favorisée par la modification des cadres d'emploi et la création de 3^{ème} concours, actions initiées fin 2001 par le gouvernement, seront également de nature à produire, pour ces jeunes, les mêmes effets qu'un CDI dans le secteur privé.

La Cour semble également émettre une réserve sur le fait que des remplacements soient possibles sur un même poste pendant la période des 5 ans, ce qui « n'encourage pas la professionnalisation du jeune concerné ». Une telle déduction méconnaît cependant que dans nombre de cas, c'est le jeune lui-même, qui décide d'une mutation professionnelle, notamment pour rejoindre un autre emploi - le programme joue ici pleinement son rôle de « tremplin », et de facilitateur, qu'il serait paradoxal de dénigrer.

- Les difficultés soulevées par la nature juridique des contrats

La Cour souligne les difficultés liées à l'existence de contrats de droit privé, notamment auprès d'organismes de droit public, en application de la loi du 16 octobre 1997.

Il est vrai que cette volonté du législateur que les organismes de droit public s'engagent dans le programme NSEJ a conduit, pour les employeurs et les jeunes eux-mêmes, à devoir gérer les conséquences d'une diversité de statuts, que l'importance souvent prise par les emplois jeunes dans le fonctionnement d'un organisme, rendait d'autant plus sensible. Cette situation, et la reconnaissance des tâches confiées aux jeunes a souvent conduit les employeurs à accorder aux jeunes des conditions, notamment de rémunération, qui allaient au-delà des garanties de minima fixées par la loi. De la même manière, au cas particulier des collectivités locales, celles-ci ont été nombreuses, souvent avec l'aide des régions, à faire bénéficier leurs salariés des formations organisées par le CNFPT, et normalement réservées aux personnels statutaires.

- la place faite aux jeunes diplômés

Ainsi que le soulignait elle-même la Cour, le programme NSEJ n'est pas un dispositif d'insertion, dès lors, le niveau de qualification du jeune au moment de la décision de recrutement par un employeur n'est pas prescrit, ni contraint.

Six jeunes recrutés sur dix ont un niveau de formation inférieur ou égal au baccalauréat.

- la place faite aux jeunes issus de zones sensibles

La Cour souligne que l'objectif fixé par circulaire de recruter 20 % de jeunes issus de quartier relevant de la politique de la ville n'a pas été atteint.

La difficulté d'atteindre cet objectif politique tient notamment à la nature du programme lui-même : en tant qu'il n'est pas un dispositif d'insertion visant de par la loi un public particulier au sein des jeunes, qu'il est aussi un programme de création d'activités, qu'il repose dès lors sur la logique de projet des créateurs d'activités eux-mêmes.

Aussi, les services demeurent attentifs à encourager et appuyer le montage de projets qui intègrent la dimension de politique de la ville.

Le caractère de nouveauté des emplois créés

On ne peut que partager les observations de la Cour selon lesquelles, « participant à la diminution du chômage des jeunes, ce programme a également permis de contribuer à l'instauration d'un climat de confiance nécessaire à la croissance économique, en offrant un premier poste à de nombreux jeunes pour lesquels ils ont souvent constitué un tremplin vers l'emploi ».

Les enquêtes les plus récentes de la DARES (premier semestre 2001) montrent ainsi que les 2/3 des jeunes qui quittent le programme, par définition avant l'échéance des 5 ans, accèdent à un autre emploi, dont 30% dans une entreprise privée et plus de la moitié d'entre eux en contrat à durée indéterminée.

L'observation de la Cour selon laquelle le programme « a permis de mettre en lumière des fonctions qui n'étaient pas ou peu assumées tenant notamment à l'accueil ou au lien social » et a « conduit à la redéfinition de fonctions déjà exercées ou à des modifications de type organisationnel » entraîne également l'adhésion.

Il paraît en revanche inexact de conclure comme elle le fait qu'« en définitive peu de nouveaux métiers sont apparus à l'occasion de ce programme », la Cour n'ayant examiné qu'un peu plus de trois années (octobre 1997 - 2 000), alors même qu'un bilan complet des emplois créés en 2002 pour ne citer que ceux-ci ne pourra s'envisager avant 2007 et que d'ores et déjà apparaissent de nouvelles fonctions, de nouveaux métiers notamment dans les secteurs de l'environnement (tri et valorisation des déchets), de la culture (valorisation du patrimoine) ou encore de l'animation (médiation sociale).

Par ailleurs, le fait que le programme ait permis de développer des réponses « nouvelles » à des besoins émergents ou non satisfaits, ne signifie pas systématiquement que la nature de la réponse était nouvelle, mais bel et

bien, qu'aucune réponse avant celle-ci n'était apportée à un besoin peu ou mal reconnu, satisfait etc. de la même manière que les emplois « nouveaux » créés par le programme s'entendent comme des emplois qui n'auraient pas été créés sans celui-ci, en particulier parce que le marché ne les crée pas spontanément.

Comme le rappelle la Cour elle-même au II-B-2 de son rapport, la notion de « nouveauté » doit être appréhendée de manière pragmatique, au cas par cas, en fonction de projets déposés par les employeurs. Le législateur lui-même incite à cette approche en précisant pour certains employeurs que les activités créées devaient correspondre à des activités « non assurées » auparavant ou encore porter sur des emplois « autres que ceux relevant de leurs compétences traditionnelles ».

Il n'en reste pas moins vrai qu'une part importante de l'évaluation qui sera à mener de ce programme et des suites qu'il pourra comporter, conduira en effet à examiner les nouveautés dans les fonctions concernées qui ne correspondent pas aux classifications traditionnelles et doivent donner lieu à des adaptations, qu'il s'agisse d'adaptations des qualifications, des titres, des conventions collectives etc.

Ainsi que la Cour le relève elle-même, une première traduction de cette « nouveauté » s'est effectuée dans les cadres d'emploi de la fonction publique territoriale pour intégrer à l'emploi statutaire les métiers nouveaux qui ont émergé au cours de la réalisation du programme.

La modification des statuts doit permettre sur la base de l'analyse fonctionnelle des emplois jeunes à laquelle il a été procédé, de modifier la définition des missions propres aux différents cadres d'emplois afin de prendre en compte les métiers ou fonctions nouvelles apparus dans le cadre du programme emplois jeunes afin d'assurer à terme la pérennité des services qui ont été mis en place.

Ainsi le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale a examiné dans sa séance du 5 juillet 2001, une première série de modifications regroupées en deux décrets (l'un relatif à l'instauration du 3^{ème} concours, l'autre ayant pour objet la mise à jour des missions) touchant 5 cadres d'emplois de catégorie C et B (adjoints d'animation, animateurs, agents qualifiés du patrimoine, assistants de conservation du patrimoine, rédacteurs), retenus notamment en fonction de l'importance des effectifs d'emplois jeunes exerçant des fonctions en adéquation avec les missions dévolues à ces cadres d'emplois (12 000 jeunes pourraient être concernés). Ce choix permettra notamment d'offrir un débouché statutaire aux emplois jeunes exerçant des fonctions de médiation sociale, fonctions que ces textes permettent d'adjoindre expressément au cadres d'emplois d'adjoints d'animation et d'animateurs.

Au cours de la séance du Conseil supérieur prévue à la fin du mois d'octobre seront présentés les décrets visant d'une part à fixer les modalités

d'organisation des concours de la 3^{ème} voie dans les cinq cadres d'emplois précités et d'autre part à procéder à une nouvelle série de modifications statutaires pour adapter les missions d'autres cadres d'emplois et pour ouvrir d'autres concours de la 3^{ème} voie (pourraient être concernés par l'ouverture d'un concours de la 3^{ème} voie une dizaine de cadres d'emplois supplémentaires).

Les perspectives de pérennisation des emplois

La Cour relève l'existence des principaux dispositifs mis en œuvre par les pouvoirs publics en appui à la démarche de pérennisation des emplois : appui-conseil, recherche de partenariats, essaimage des bonnes pratiques.

De nombreuses initiatives, collectives ou individuelles, ont été en effet prises par les services de l'Etat, tous ministères confondus pour appuyer la « professionnalisation » des employeurs, notamment associatifs, en vue de préparer les conditions d'un équilibre à l'arrêt de l'aide initiale de l'Etat.

La Cour souligne que la notion de pérennisation « suppose la rencontre entre une activité socialement utile et un financement durable, de nature à assurer l'équilibre économique de l'emploi » Tel est le sens des mesures annoncées par le gouvernement le 6 juin 2001 dont la Cour note avec raison qu'il est « trop tôt » pour en apprécier l'efficacité, mais qui reposent sur une approche individualisée des situations, de leur bilan et de leurs perspectives.

Si la Cour considère dans sa conclusion, que les objectifs dévolus au dispositif « emplois-jeunes » n'ont pas, à fin 2000, encore été atteints, elle relève que « ce programme a permis à nombre de jeunes de trouver une première expérience et un tremplin vers le marché du travail » et a « ainsi utilement contribué à la lutte contre le chômage des jeunes et à la création d'un climat de confiance propice au soutien de la conjoncture économique ».

Le ministère de l'emploi et de la solidarité ne peut de même que prendre acte avec satisfaction des éléments importants relevés par la Cour sur l'apport du programme à la démarche de modernisation de l'Etat, par la logique de projet, l'interministérialité pratiquée, le développement des partenariats dans un cadre territorial, évolution que « la Cour ne peut qu'encourager » et qu'en effet ce programme permet de mettre en œuvre sur une vaste échelle.

La « fragilité » que croit déceler la Cour dans les volets de professionnalisation et de pérennisation des emplois jeunes « car leur mise en œuvre ne relève pas de la seule volonté de l'Etat mais aussi de celles des branches professionnelles et des collectivités territoriales » - auxquelles on pourrait ajouter d'autres acteurs, économiques, mutuelles, fondations, organismes de protection sociale... - peut alors être tenue à l'inverse comme un gage de la force et de la richesse d'un programme dont l'enjeu est

d'associer très au-delà de l'Etat, les forces vives du pays en faveur de la création d'activités et de l'emploi des jeunes.

REPOSE DU GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE

Le dispositif emplois jeunes du ministère de la justice comprend deux volets :

- les emplois jeunes sous régime de droit privé, en application de la loi n°97-940 du 16 octobre 1997,
- les agents de justice sous régime de droit public, en application de la loi n° 99-515 du 23 juin 1999.

Les deux dispositifs, associatif et public sont complémentaires et se recoupent peu, bien qu'ils aient la finalité commune de renforcer d'une part l'insertion des personnes concernées et d'autre part, le développement du service public de la justice.

Au 1er octobre 2001, le secteur associatif intervenant dans le domaine de la justice emploie plus de 1 000 emplois jeunes sous régime de droit privé, tandis que 1 630 agents de justice sont en fonction pour un objectif stabilisé de 2000.

Après le vote de la loi du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale et la publication du décret du 27 octobre 1999, une estimation des besoins en agents de justice a permis de définir une répartition des postes de la manière suivante :

- 1 000 pour les services judiciaires,
- 500 pour la protection judiciaire de la jeunesse,
- 500 pour l'administration pénitentiaire.

La gestion administrative

Sur la répartition des emplois entre les trois directions

Il y a d'abord eu, au moment de l'arbitrage interministériel concernant le principe de la création des emplois d'agents de justice, une estimation globale des besoins, qui a tenu compte des réponses à une première enquête faite sur ce sujet en mai 1999 auprès des services territoriaux. Une première répartition des postes avait alors été définie : 1 050 pour les services judiciaires, 600 pour la protection judiciaire de la jeunesse (qui était engagée dans la création de centres de placement immédiat et de centres éducatifs renforcés), 350 pour l'administration pénitentiaire, qui devait par ailleurs

bénéficier de la mise à disposition de 250 aides éducateurs de l'éducation nationale.

Une nouvelle consultation des services, après le vote de la loi du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale et la publication du décret du 27 octobre 1999, et l'impossibilité confirmée fin 1999 pour le ministère de l'éducation nationale d'affecter les aides éducateurs prévus à l'administration pénitentiaire ont conduit à reconsidérer les premières enveloppes globales. Le 7 juillet 2000, le directeur du cabinet du garde des sceaux, dans le cadre d'une réunion du comité de pilotage du dispositif, a officialisé la nouvelle répartition : 1 000 postes pour les services judiciaires, 500 pour la protection judiciaire de la jeunesse, 500 pour l'administration pénitentiaire, qui pour pallier la défection des services de l'éducation nationale a créé un nouveau profil d'assistant de formation pour le développement des activités scolaires en détention.

Chaque direction a réparti son contingent d'emplois en tenant compte des besoins exprimés par les services, réajusté si nécessaire en tenant compte d'un ratio théorique emplois de fonctionnaires/emplois d'agents de justice.

Dans ce dispositif déconcentré, l'engagement des services autour d'un projet garantissant la bonne insertion des jeunes a toujours été l'élément-clef privilégié. De ce point de vue, l'expérience du ministère de la Justice rejoint celle des autres départements ministériels : la cartographie des emplois créés ne recouvre pas exactement celle qui aurait résulté d'une affectation de nouveaux emplois « classiques » basée sur des ratios théoriques existants, qui ne prend pas en compte la dimension particulière du dispositif « emplois jeunes », à savoir l'insertion professionnelle des jeunes. Les décalages que la Cour relève en termes d'importance des recrutements, notamment dans les cours d'appel, sont un élément qui est pris en compte dans l'évaluation du dispositif et dans les décisions qui seront à prendre ultérieurement en termes de pérennisation des emplois.

Le dispositif d'évaluation prévu à l'article 2 du décret du 27 octobre 1999 précité et dont la mise en œuvre incombe à l'inspection générale des services judiciaires a précisément pour objet de répondre aux deux préoccupations d'analyse des emplois créés en termes de besoins des services et de conformité aux missions prévues. Le deuxième rapport annuel d'évaluation de l'inspection générale des services judiciaires sera établi à la fin de l'année 2001.

Le dispositif d'aide à la professionnalisation

Sur la formation continue et le tutorat

Les préoccupations de la Cour rejoignent celles formulées par l'inspection générale des services judiciaires et discutées avec les

représentants des personnels lors d'une réunion, le 15 janvier 2001, faisant suite au comité technique paritaire ministériel du 19 décembre 2000.

Un minimum de recul sur le profil des jeunes recrutés est nécessaire pour orienter les axes de travail du dispositif de formation et ajuster les consignes à donner sur le tutorat. Les services centraux commencent seulement à disposer d'éléments substantiels pour bâtir un nouveau plan d'action sur la mise en œuvre des actions de formation continue au bénéfice des agents de justice.

De nouvelles orientations sur ces deux sujets de la formation continue et du tutorat sont en cours d'élaboration, en liaison avec les autres départements ministériels concernés, parce qu'ils sont susceptibles d'accueillir des agents de justice pour des formations spécialisées que les services du ministère n'ont pas les ressources internes pour monter eux-mêmes (emploi et solidarité, jeunesse et sports). Le ministère de la justice a demandé, sur ce dernier point, l'appui du ministère de l'emploi et de la solidarité.

La gestion financière

Sur la position statutaire des agents de justice

L'article 29 de la loi n° 99-515 du 23 juin 1999 fixe le cadre juridique d'emploi des agents de justice.

« Pour développer des activités répondant à des besoins non satisfaits, l'Etat peut faire appel à des agents âgés de dix-huit à moins de vingt-six ans ou des personnes de moins de trente ans répondant aux conditions définies à l'article L322-4-19 du code du travail, recrutés en qualité de contractuels de droit public pour une période maximale de cinq ans non renouvelable afin d'exercer les missions d'agents de justice auprès des magistrats et fonctionnaires du ministère de la justice. »

Sur les transferts de crédits et annulations opérés sur les articles 70 et 50 du chapitre 31-96

La Cour a relevé un virement de 91 469,41 € à l'intérieur du chapitre 31-96. Cette opération totalement isolée, et qui n'a pas été renouvelée, a été réalisée suite aux difficultés rencontrées par la PJJ dans la gestion des crédits de vacation qui se sont avérés insuffisants en fin d'année.

Il convient de rappeler les difficultés particulières qui ont affecté l'exercice de prévision de dépense sur le chapitre 31-96 au cours de l'année 2001.

En ce qui concerne les dépenses relatives aux agents de Justice, l'exercice de prévision s'est avéré délicat compte tenu des incertitudes sur le

rythme de la montée en charge du nouveau dispositif, étant donné qu'il s'agissait du premier exercice de mise en œuvre.

Les prévisions sur les crédits de vacation sont également difficiles à réaliser en raison de la nature même de ce type de dépense qui peut fluctuer fortement en fonction de certains paramètres.

Toutefois, on ne peut imputer ce mouvement à une utilisation des crédits reçus du ministère de l'emploi puisque ce service n'a été appelé à contribuer qu'à une petite proportion de sa dotation théorique de 80 % et que le ministère de la justice a financé la majorité de la dépense.

Sur l'inscription des emplois d'agents de justice dans la loi de finances du ministère

Le ministère de la Justice est favorable à l'inscription des emplois budgétaires à son budget. Cette hypothèse a été envisagée lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2002. Elle n'a toutefois fait l'objet d'un arbitrage favorable.

Le coût financier global du programme pour l'Etat

Sur la répartition des crédits entre le budget du ministère de la Justice et celui du ministère de l'emploi et de la solidarité

Sur le fait que les crédits initiaux du ministère de la justice ont financé plus de 20 % du coût des rémunérations d'agents de justice en 2001 :

la clé de répartition 20 % / 80 % était difficile à respecter en l'an 2000, année de montée en charge du dispositif de recrutements, dont la prévision fine a été réajustée tout au cours de l'année. Les deux logiques d'inscription des crédits sont différentes : inscription en année pleine pour les crédits inscrits initialement au ministère de la Justice, transfert de crédits sur données réelles pour les crédits versés par le ministère de l'emploi et de la solidarité.

De plus, si le transfert des affaires sociales laisse des crédits sans emploi, ceux-ci ne sont pas récupérables dans les enveloppes annuelles ultérieures.

Il est vrai que ce mécanisme est inutilement compliqué s'agissant de l'employeur Etat. Mais jusqu'à présent c'est la logique initiale du financement du dispositif « emplois jeunes » qui a prévalu pour les emplois gérés en direct par l'Etat. Le ministère est favorable à l'imputation intégrale des crédits concernés sur son budget.

Le suivi et les résultats du programme

Sur le niveau de formation des agents de justice

Le niveau de formation est supérieur à celui constaté dans le reste du dispositif et à celui préconisé au moment des recueils d'avis sur le projet de décret, et dont la teneur a été largement reprise dans la circulaire du 27 novembre 1999.

Les viviers locaux dans lesquels les services ont puisé pour pourvoir les postes, leurs analyses locales sur le minimum de compétences à posséder pour pouvoir valablement occuper les emplois, enfin leurs préoccupations sur la sortie des jeunes du dispositif expliquent le niveau de recrutement réel, qui est au demeurant largement inférieur à celui constaté pour les emplois jeunes du secteur associatif dans le champ justice.

Il paraît à ce stade excessif de dire que le niveau moyen (Bac + 2) n'est pas justifié par la nature des missions. Les jeunes qui s'intègrent le mieux et qui rendent le meilleur service sont ceux qui disposaient d'un minimum de formation, lequel se situe bien à Bac + 2. Les services n'ont toutefois écarté aucun jeune moins diplômé et qui présentait de réelles capacités d'investissement, personnel et professionnel. Ceci est tout particulièrement vrai pour la fonction d'accueil, celle dont le contenu des missions est le plus hétérogène selon les juridictions et les services au sein de celles-ci.

REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR

Concernant la prime de tutorat des adjoints de sécurité

L'incitation financière initialement prévue pour les agents du corps de maîtrise et d'application au titre du tutorat des ADS n'a pas été détournée de son objet comme le relève la Cour. Compte tenu de l'impossibilité d'élaborer en fin d'année 1999 une base juridique pour le versement de cette indemnité, l'affectation des crédits inscrits en loi de finances initiale 1999 a été effectué par redéploiement.

Il faut observer en outre que le tutorat des adjoints de sécurité est le plus souvent confié à des fonctionnaires chevronnés titulaires d'une ancienneté leur permettant d'accéder à l'échelon fonctionnel de leur grade.

Concernant l'inscription des ADS en tant qu'emplois budgétaires

L'impossibilité d'inscrire les emplois d'adjoints de sécurité en loi de finances découle de la logique budgétaire suivie par le gouvernement pour tous les "emplois jeunes", qui implique une double inscription des crédits sur le budget du ministère de l'emploi et de la solidarité (80 %) et sur celui du ministère de l'intérieur, recruteur et autorité d'emploi (20 %). Il y aurait dès lors une contradiction flagrante entre l'inscription de la totalité des emplois au vert budgétaire alors même que ne figure au chapitre 31-96 que la quotité proratisée prise en charge par le ministère de l'intérieur.

Un moyen terme pourrait consister dans la proposition, faite par mes services, de faire apparaître au « vert » 2002 le nombre d'emplois d'adjoints de sécurité effectivement occupés au 31 décembre de l'année précédente, dans un souci de lisibilité et d'information du Parlement.

Concernant les comptes des employeurs publics

La Cour souligne l'hypothèque pesant sur les comptes des employeurs publics qui n'ont pu intégrer ou trouver des solutions pour les jeunes à l'issue de leur contrat du fait de l'absence d'adhésion au régime de l'assurance chômage.

Le ministère de l'intérieur s'est attaché à résoudre ces difficultés et des solutions ont été mises en place.

En premier lieu, afin de pérenniser les activités développées par les emplois jeunes et d'assurer à ces derniers un avenir professionnel, il a été décidé d'élargir les missions de certains cadres d'emplois pour intégrer les activités nouvelles, notamment dans le domaine de l'animation et de l'environnement.

L'adaptation de ces missions concerne notamment des cadres d'emplois situés sur l'échelle indiciaire E2, et accessibles sans concours, ce qui permettra aux collectivités qui le souhaitent de faire accéder les emplois-jeunes au statut de fonctionnaire selon des modalités particulièrement souples.

En second lieu, des troisièmes concours sont actuellement envisagés, dans un certain nombre de cadre d'emplois, qui devraient permettre, dès lors que les collectivités le souhaitent et que les jeunes ont réussi ces concours, de continuer à les employer avec un statut de fonctionnaire territorial.

Les premiers concours devraient avoir lieu dès la fin de l'année 2002 afin qu'il n'y ait pas de rupture dans l'emploi de ces jeunes et que les collectivités locales ne soient pas confrontées aux difficultés qui pourraient naître lors de la fin du contrat.

Toutefois, il est actuellement impossible d'évaluer le nombre de postes qui pourraient être offerts au concours de la troisième voie dans la mesure où ce nombre dépend notamment des déclarations de vacances d'emplois effectuées par les collectivités.

A fortiori, il est impossible d'évaluer le nombre de jeunes qui pourraient être recrutés. Ce nombre dépend des sorties volontaires du dispositif emplois-jeunes et des réussites aux concours externes et aux concours de la troisième voie, ces derniers n'étant pas réservés aux emplois-jeunes même s'ils constituent pour eux un débouché privilégié.

A cet égard, il convient de signaler que la mise en œuvre des troisièmes concours s'accompagne d'un dispositif transitoire permettant de réserver, pour les trois premiers concours organisés, 35 % du nombre total des postes ouverts aux concours (contre 20 % en « régime de croisière ») pour l'accès aux cadres d'emplois de nature à concerner plus particulièrement les emplois-jeunes.

Pour l'instant, 9 cadres d'emplois ont vu leurs missions élargies et 15 ont été ouverts au troisième concours. Les cadres d'emplois ainsi concernés sont susceptibles d'accueillir plus de 35 000 des emplois jeunes recrutés par les collectivités territoriales.

Ainsi, l'ensemble des mesures réglementaires de nature à favoriser la pérennisation des emplois-jeunes dans les collectivités territoriales, dans le respect des principes de droit commun applicables aux recrutements des fonctionnaires, est élaboré selon un calendrier destiné à permettre aux employeurs locaux de stabiliser les intéressés dès le terme de leur contrat.

REPONSE DU MINISTRE DE L'EDUCATION NATIONALE

Le dispositif d'aide à la professionnalisation

La Cour constate que l'orientation adoptée par le ministère vers la préparation à l'insertion professionnelle future des aides éducateurs s'inscrit dans la logique de non-pérennisation des jeunes au sein du dispositif.

♦ En premier lieu, la Cour observe que la mise en œuvre d'un "parcours personnalisé de professionnalisation" élaboré par chaque jeune en concertation avec les services n'a pas obtenu tous les effets escomptés. Les plates-formes de professionnalisation propres à l'éducation nationale, créées pour pallier ces difficultés, ont eu une efficacité limitée, du fait de l'absence de dispositif central de pilotage de cette nouvelle politique, des difficultés à établir des relations avec les partenaires institutionnels de l'emploi et de la formation professionnelle et de la faiblesse des relations avec les plates-formes régionales de professionnalisation des autres emplois-jeunes.

L'enjeu de la professionnalisation des aides éducateurs vers une insertion durable a très vite incité le ministère de l'Education nationale à entrer dans une logique de réponse personnalisée aux besoins de formation des emplois-jeunes.

La formation des emplois-jeunes a été organisée en réseau, par mise en synergie des compétences et des moyens, et notamment un recours aux partenaires de l'emploi (15 accords régionaux avec l'ANPE) et de la formation professionnelle (travaux communs avec l'AFPA). Cela a été permis par le développement, à compter de la fin de l'année 1999, de plates-formes de professionnalisation.

Fondées sur le principe de la professionnalisation et de l'insertion hors des fonctions exercées en tant qu'emploi-jeune, ces plates-formes n'ont eu que peu de liens avec les plates-formes de professionnalisation pilotées par les préfets, qui, elles, visent à pérenniser le jeune sur l'emploi qu'il occupe en professionnalisant son activité.

Cette différence d'approche n'a toutefois pas constitué un obstacle à la participation de l'éducation nationale aux travaux des plates-formes régionales par des liens directs sur le terrain.

Au niveau central, la coordination globale du dispositif est assurée par un comité de pilotage présidé par le directeur du cabinet auquel participent les sept directeurs de l'administration centrale concernés et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR).

La direction de l'enseignement scolaire (DESCO) coordonne la politique de formation, de professionnalisation et d'insertion des emplois-jeunes, par l'intermédiaire d'une mission emplois-jeunes qui lui est rattachée.

♦ Par ailleurs, la Cour estime que le suivi de l'accès effectif à l'emploi à l'issue d'un contrat emploi-jeune n'a pas été organisé par le ministère.

Le Ministère a mis en place un dispositif permettant de connaître les raisons et les conditions de sortie des aides éducateurs. A cet effet, il conduit deux séries de travaux :

- une enquête de janvier 2000 a fourni des indications très précises sur les conditions de sortie et a fait l'objet d'une note d'information de la direction de la programmation et du développement (n° 37 - octobre 2000). Elle sera renouvelée en 2002 en partenariat avec la direction de l'animation de la recherche des études et des statistiques (DARES) du ministère de l'emploi et de la solidarité ;

- la poursuite de l'étude menée par le CEREQ auprès d'un échantillon de 3000 emplois-jeunes, qui devrait permettre de mesurer l'impact des services offerts par l'éducation nationale à travers ses plates-formes, sur leur insertion dans l'emploi privé et public.

A titre de précision, entre septembre 1999 et juin 2001, 31 accords ont été conclus entre le ministère et des partenaires publics ou privés pour faciliter l'insertion professionnelle des emplois-jeunes à l'issue de leur contrat, dont 26 avec des partenaires socio-économiques.

La gestion budgétaire des emplois-jeunes (hors CNASEA)

♦ La Cour souligne que les crédits transférés depuis le ministère de l'emploi et de la solidarité (MES) sur le chapitre 36-11 section "enseignement supérieur" ont été détournés de leur objet en 1999 et 2000.

Le coût d'un emploi jeune-docteur représente 150 % d'un SMIC brut y compris charges sociales. Ce coût devait être pris en charge conjointement par les trois partenaires : le MEN (pour 2/15èmes), le MES (pour 8/15èmes) et les établissements employeurs, sur leurs ressources propres (pour 5/15èmes).

La ressource disponible pour le financement de la rémunération des emplois jeunes docteurs s'élève, sur les années 1998 à 2001, à 11,70 M€, hors ressources propres des IUFM employeurs. Cette ressource se décompose comme suit :

- 2,63 M€ de crédits MEN inscrits en LFI pour les années 1999, 2000 et 2001 ;
- 9,07 M€ de crédits apportés par le ministère de l'emploi et de la solidarité au titre des répartitions successives intervenues pour les années 1998, 1999, 2000 et 2001.

Un constat intermédiaire montre que les IUFM n'ont recruté qu'une centaine de jeunes docteurs en raison à la fois de difficultés liées aux conditions de recevabilité des candidatures et à l'évolution du marché de l'emploi dans le secteur des nouvelles technologies.

De l'analyse de la dépense, il ressort que pour 110 jeunes docteurs recrutés effectivement en 1998 et 1999, et 103 jeunes docteurs présents dans le dispositif en 2000 et 2001, le coût de la rémunération, qui atteint 11,39 M€, aurait dû être théoriquement supporté par les financeurs à hauteur de :

- 6,08 M€ pour le ministère de l'emploi et de la solidarité ;
- 1,52 M€ pour le ministère de l'éducation nationale ;
- 3,78 M€ par les établissements d'enseignement supérieur.

Un bilan final sera établi 2003 pour apprécier le solde entre le montant des crédits délégués et ceux réellement consommés au titre de la rémunération des jeunes docteurs.

D'ores et déjà, pour restituer au MES le trop-versé mentionné, le MEN n'a pas obtenu de répartition supplémentaire pour 2001 et n'en demandera pas pour 2002.

♦ Par ailleurs, la Cour relève que la subvention du Fonds Social Européen (FSE) affectée sur le chapitre 36-11 de la section "enseignement supérieur" n'a servi qu'en partie au programme de professionnalisation des emplois-jeunes.

Les crédits du fonds social européen (FSE) du chapitre 36-11 ont fait l'objet de deux rattachements de fonds de concours sur la section enseignement supérieur du budget du MEN en fin d'exercice 2000, pour un montant global de 1,34 M€.

Le bilan réalisé par la direction de l'enseignement supérieur (DES) au titre de l'exécution de la convention passée avec l'Union européenne concernant la professionnalisation des aides éducateurs montre que 2,75 M€ ont été dépensés pour ces actions par les établissements d'enseignement supérieur. Les crédits du FSE ont donc été mobilisés conformément à cette convention, selon les règles de cofinancement prévues.

Par ailleurs, la DES a mis en place une procédure de contrôle qui doit permettre de vérifier la bonne affectation des crédits notifiés au titre des programmes de professionnalisation mis en place par les établissements.

Le coût financier global du programme pour l'Etat

♦ En premier lieu, la Cour rappelle que les ministères employeurs, dont l'Education nationale, sont tenus de financer le complément de rémunération (soit 20 % du SMIC) pour lequel ils ont été dotés en loi de finances initiale, et que ce ratio n'a pas été respecté pendant la période contrôlée.

La part de la dépense de rémunération des emplois jeunes de l'éducation nationale effectivement supportée par ce ministère n'atteint pas les 20 %.

Le décalage s'explique par le fait, qu'en matière d'indemnisation du chômage, la solution de l'auto-assurance a été préconisée parce que l'adhésion aux ASSEDIC aurait entraîné l'adhésion pour l'ensemble des personnels non titulaires de l'établissement, et que le coût de cette solution paraissait difficilement supportable par les établissements.

♦ Par ailleurs, la Cour constate un trop-versé par le ministère de l'emploi et de la solidarité au ministère de l'éducation nationale, provenant en partie d'une surévaluation par ce dernier des effectifs réels d'emplois-jeunes le concernant.

Chaque année, la dotation provenant du MES est calculée en fonction des effectifs d'emplois-jeunes présents dans le dispositif. La régulation, pratiquée à l'échéance de chaque exercice budgétaire, tient compte de l'impact financier du turn-over et des écarts constatés entre projections d'effectifs et constat des effectifs recrutés, et aboutit à une réduction du montant des répartitions demandées au MES l'année suivante.

S'il est exact que la part de crédits demandés au MES a pu être surévaluée lors du démarrage du dispositif, en tout état de cause, les crédits provenant de ce ministère n'ont pu avoir d'autre objet que le financement des emplois-jeunes.

♦ Enfin, la Cour relève que le poids de l'indemnisation chômage des emplois-jeunes ne trouvant pas d'emploi à l'issue de leur contrat n'a pas été pris en compte, ce qui fait peser une lourde hypothèque sur les comptes des établissements publics.

Si le poids de l'indemnisation chômage des emplois-jeunes est effectivement une question préoccupante, la création de troisièmes concours dans divers corps dépendant du ministère de l'éducation nationale est cependant de nature à atténuer le nombre d'emplois-jeunes de l'éducation nationale qui, à l'issue de leur contrat, se retrouveront sans perspectives d'emploi. Plusieurs projets de décrets, portant application de l'article 15 de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique, prévoient la création d'un troisième concours de recrutement dans certains corps enseignants et d'éducation, ainsi que dans certains corps de personnels non enseignants et leurs modalités d'accès.

Les emplois-jeunes de l'éducation nationale font partie intégrante du vivier des personnels qui pourront se présenter à ces nouveaux concours et par la même trouver des débouchés.

Des études portant sur les ruptures de contrats emploi-jeune de l'éducation nationale depuis leur création (citées supra I-Dispositif d'aide à la professionnalisation) viennent conforter cette approche. Elles montrent en effet que beaucoup de ceux qui retrouvent un emploi y parviennent d'ores et déjà par la voie de concours.

D'ores et déjà, plus de 25 000 jeunes ont quitté le dispositif, majoritairement pour un emploi dans le secteur privé ou public, portant à 85 000 le nombre de jeunes qui se sont professionnalisés dans le cadre des établissements de l'éducation nationale.

Le suivi des résultats

♦ La Cour souligne en premier le problème de fiabilité des informations qui a affecté le système de suivi informatisé des conventions (PEGASE).

Un problème de fiabilité des informations s'est effectivement posé dans les premières années du programme compte tenu de la rapidité de mise en œuvre des recrutements. Le développement et le déploiement de l'application nationale de suivi des conventions et des contrats "PEGASE", puis, plus récemment, le déploiement d'un module relatif à la professionnalisation permettent au ministère de disposer aujourd'hui d'un système d'information fiabilisé aux fonctionnalités étendues.

♦ Par ailleurs, la Cour relativise le caractère de nouveauté et de diversité des emplois créés, en observant que les activités exercées à l'éducation nationale se rapportant pour l'essentiel à l'informatique et aux technologies nouvelles.

S'agissant des activités exercées par les emplois-jeunes, le commentaire de la Cour peut s'appliquer principalement aux jeunes docteurs mais certainement pas à l'ensemble des aides éducateurs, qui sont dans leur quasi-totalité présents dans les établissements de l'enseignement scolaire, et dont moins d'un sur quatre se consacre à des activités d'assistance informatique. En effet, la fonction d'aide-éducateur recouvre des activités variées :

- Dans le 1er degré, les aides éducateurs apportent une aide à l'animation pédagogique en collaboration avec l'enseignant, une aide à l'initiation aux techniques de l'outil informatique et ils participent au développement des bibliothèques centres documentaires (BCD) Dans le cadre de mises à disposition auprès de collectivités locales ou d'associations, ils interviennent dans les cantines et les études surveillées.

- Dans le 2nd degré, les activités principalement exercées sont l'animation et l'accompagnement individualisés, la médiation (adultes-relais) et l'assistance documentaire et informatique.

Activités exercées par les aides éducateurs (en %)

Fonctions	1 ^{er} degré	2 nd degré	Ensemble
Assistance informatique	25	19	22
Aide à la documentation	24	10	18
Animation/accompagnement individualisés	17	23	20
Assistance pédagogique	15	6	11
Médiation	15	33	22
Assistance administrative et gestion des stages	2	7	5
Assistance à l'intégration scolaire	1	1	1
Assistance sanitaire	1	1	1
TOTAL	100	100	100

Source DESCO juin 2001

*REPOSE DU PRESIDENT DU CENTRE NATIONAL D'AMENAGEMENT
DES STRUCTURES ET DES EXPLOITATIONS AGRICOLES (CNASEA)*

Le CNASEA est soumis aux règles de la comptabilité publique et le paiement des aides qu'il effectue respecte les procédures de la dépense publique. L'option du ministère de l'emploi a donc été de ne pas recourir non pas aux procédures de la comptabilité publique mais aux services déconcentrés de la direction générale de la comptabilité publique.

Le CNASEA a été retenu officiellement comme opérateur lors d'un arbitrage interministériel qui s'est déroulé le 17 octobre 1997. Cette décision a été formalisée par la rédaction d'un avenant à la convention de 1992, liant le ministère de l'emploi au CNASEA. Sa date tardive de conclusion formelle est liée aux délais de signature des trois ministères concernés par cet avenant.

Concernant les relations financières entre l'Etat et le CNASEA ainsi que le relève la Cour, il apparaît à fin 2000 un déficit de 4,39 M€. Il est vrai qu'au cours des exercices 1998, 1999 et 2000, hors mois de décembre, le CNASEA a bénéficié d'une trésorerie moyenne de 91,47 M€ et la Cour en donne les raisons. Toutefois, ce chiffre est à rapprocher des dépenses effectuées sur la même période, lesquelles ont été supérieures à 3,5 Md€, soit 97,5 M€ par mois. La trésorerie disponible a donc en moyenne été inférieure à un mois de paiement.