

Politique de l'emploi et mise au travail sur des "activités utiles à la société"

BERNARD SIMONIN

bsimonin@plan.gouv.fr

Centre d'études de l'emploi et Commissariat général du Plan

DOCUMENT DE TRAVAIL

N° 13

février 2002

NUMÉROS DÉJÀ PARUS :

téléchargeables à partir du site
<http://www.cee-recherche.fr>

- N° 12** *Activité réduite : le dispositif d'incitation de l'Unedic est-il incitatif ?*
MARC GURGAND
décembre 2001
- N° 11** *Welfare to Work Policies in Europe. The Current Challenges of Activation Policies*
JEAN-CLAUDE BARBIER
novembre 2001
- N° 10** *Is the Reproduction of Expertise Limited by Tacit Knowledge ? The Evolutionary Approach to the Firm Revisited by the Distributed Cognition Perspective*
CHRISTIAN BESSY
octobre 2001
- N° 9** *RMI et revenus du travail : une évaluation des gains financiers à l'emploi*
MARC GURGAND, DAVID MARGOLIS
juin 2001
- N° 8** *Le statut de l'entrepreneuriat artistique et culturel : une question d'économie politique*
MARIE-CHRISTINE BUREAU
avril 2001
- N° 7** *Le travail des femmes en France : trente ans d'évolution des problématiques en sociologie (1970-2000)*
MARTINE LUROL
mars 2001
- N° 6** *Garder et accueillir les enfants : une affaire d'État ?*
MARIE-THERESE LETABLIER, GERALDINE RIEUCAU
janvier 2001
- N° 5** *Le marché du travail des informaticiens médiatisé par les annonces d'offres d'emploi : comparaison France/Grande-Bretagne*
CHRISTIAN BESSY, GUILLEMETTE DE LARQUIER AVEC LA COLLABORATION DE MARIE-MADELEINE VENNAT
novembre 2000
- N° 4** *Le travail : norme et signification*
YOLANDE BENARROSH
octobre 2000

Ce texte a été soumis **au comité éditorial** du CEE, composé de : Gabrielle Balazs, Jean-Claude Barbier, Pierre Boisard, Bruno Courault, François Eymard-Duvernay, Jérôme Gautié, Jean-François Germe, Michel Gollac, Françoise Laroche, Marie-Thérèse Letablier, Martine Lurol, Emmanuèle Reynaud, Bernard Simonin, Marie-Madeleine Vennat, Serge Volkoff.

Politique de l'emploi et mise au travail

sur des « activités utiles à la société »

Bernard Simonin

Résumé

L'argumentation sur l'utilité sociale des activités réalisées par les bénéficiaires des mesures, pour justifier les actions menées au titre de la politique de l'emploi, est contemporaine du développement des aides aux emplois du secteur non marchand. Les années quatre-vingt-dix ont vu une quasi-disparition du recours à cet argument à propos des mesures d'insertion, telles que le « contrat emploi-solidarité » (CES), alors qu'il est resté central pour les programmes non ciblés sur « les publics en difficulté », tels que les « emplois-jeunes ». Ce faisant, les pouvoirs publics ont pris le risque d'engendrer pour les mesures d'insertion une spirale négative, où la stigmatisation *a priori* des salariés en contrat aidé entraîne la stigmatisation des activités exercées, empêchant ainsi tout effet de reconnaissance sociale et professionnelle pour les personnes.

Mots-clefs : emploi non marchand, politique de l'emploi, insertion sociale, insertion professionnelle, utilité sociale, « emplois-jeunes ».

Employment Policy and Workfare on “Socially Useful Jobs”

Abstract

The argumentation about social usefulness of jobs held by welfare beneficiaries, to justify public employment policy programmes, is simultaneous with the expansion of subsidies granted to activities in the public and non-profit sector. During the 1990's this argument used about insertion measures, such as the « contrat emploi-solidarité » (CES), has almost disappeared. Yet it has remained a central argument for programmes, such as « emplois-jeunes » (youth jobs), that were not targeted towards people recognized with specific difficulties. Nonetheless, the national institutions have taken risks of creating a “negative spiral system” where a priori stigmatization of wage earners with subsidized contract entails stigmatization of the carried out activities, preventing therefore from any kind of social and professional recognition for the individuals.

Key words : non-profit employment, employment policy, social integration, professional integration, social usefulness, youth jobs (« emplois-jeunes »).

INTRODUCTION

Nous partons¹ de l'hypothèse avancée par Jacques Donzelot dans son texte « Sortie de la dépendance et utilité sociale », selon laquelle on considère en France, contrairement aux Etats-Unis, que « tout problème social de l'individu est d'abord la faute à la société, que l'individu subit les effets de la société, que celle-ci lui doit donc protection, et que si cette dernière vient à manquer, il se trouve comme exclu, rejeté par une société qui contracte pour le coup une dette envers lui, celle de le faire vivre bien sûr, mais plus encore, de lui permettre d'éprouver le sentiment de son utilité sociale, de trouver à l'employer pour assurer, elle-même, sa propre cohésion ». Et nous chercherons à analyser la manière dont les gouvernements successifs ont visé, à travers la politique publique de l'emploi, à créer des formes particulières d'emplois présumées « utiles à la société », dans le but explicite d'éviter la marginalisation d'une partie de la population active rejetée par les entreprises.

Dans une première partie, nous tenterons d'expliquer pourquoi ce type de programmes n'arrive que dix ans après le début de la montée du chômage et du développement parallèle des crédits consacrés à la dépense publique pour l'emploi. Les pouvoirs publics ont fait d'abord un diagnostic de crise conjoncturelle, puis d'inadaptation structurelle de l'économie française aux exigences du marché, qui les a amenés à privilégier les mesures de formation et d'incitation à l'embauche des jeunes en entreprise et, parallèlement, de retrait anticipé du marché du travail pour les travailleurs âgés des secteurs en déclin.

À partir du milieu des années quatre-vingt, le chômage massif des moins de 25 ans, la croissance rapide du chômage de longue durée et la mise en évidence d'une « nouvelle pauvreté » ont conduit les pouvoirs publics à créer des emplois d'insertion dans le secteur non marchand, où, initialement, l'utilité pour la personne du passage en mesure devait être assurée par l'utilité sociale du travail effectué pour la collectivité. Ces programmes n'ont cessé de croître pendant dix ans et sont devenus un élément essentiel de la politique de l'emploi. Mais les pouvoirs publics ont attaché de moins en moins d'importance à l'argument d'utilité sociale collective pour légitimer l'existence et l'usage de ces mesures (deuxième partie).

L'objectif de création de nouveaux emplois de services particulièrement utiles à la société, mais que ni le marché, ni les services publics traditionnels n'étaient susceptibles de développer dans l'immédiat, a alors été assuré par des programmes de « promotion de l'emploi » ouverts à de larges publics, y compris des personnes très qualifiées. Ces programmes, en particulier les « emplois-jeunes », se sont inscrits dans les démarches plus générales de réforme des services publics et de redéfinition du partage entre le secteur public et le secteur marchand en vue d'améliorer la qualité des services aux usagers. Ils ont, par là, entretenu des rapports plus ou moins étroits avec les tentatives de reconnaissance et de développement d'un « tiers secteur ». Toutefois, en concentrant l'attention sur l'utilité des activités relationnelles créées par ces programmes et occupées en général par des personnes plutôt qualifiées, la politique de l'emploi a pris le risque de dévaloriser complètement les emplois d'insertion dans le secteur non marchand (contrat emploi-solidarité [CES], contrat emploi consolidé [CEC]) qu'elle continue à financer largement. Elle risque ainsi de manquer son objectif d'aide à l'intégration sociale et professionnelle des chômeurs de longue durée et des allocataires des minima sociaux (troisième partie).

¹ Ce texte (hors la conclusion) a été rédigé à la demande de Jacques Donzelot pour l'animation, en 2000, d'une séance de son séminaire de recherche sur « la nouvelle question urbaine ». Pour cette même séance, Jacques Donzelot avait rédigé un texte intitulé « Sortie de la dépendance et utilité sociale ».

1. L'APPARITION ASSEZ TARDIVE DES « EMPLOIS D'UTILITÉ SOCIALE » DANS LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

1.1. Dans les années soixante-dix, une réponse au chômage par l'indemnisation

L'irrésistible accroissement du nombre des demandeurs d'emploi débute en 1974, avec un taux de chômage qui passe en dix ans de 3 % de la population active à 10 %. Sur cette période, la dépense totale pour l'emploi² est multipliée par quatre en francs constants. Les dépenses des employeurs pour la formation professionnelle augmentent modérément (+ 40 %), les « dépenses actives »³ financées par les pouvoirs publics connaissent une croissance en volume beaucoup plus rapide (+ 180 %), pourtant inférieure à l'augmentation du chômage. Et on assiste surtout à une explosion des « dépenses passives ». Le coût de l'indemnisation du chômage est multiplié par sept et le montant des crédits consacrés à l'incitation au retrait d'activité par dix, toujours en francs constants⁴. L'équilibre entre les différents types de dépenses pour l'emploi s'en trouve profondément bouleversé, l'indemnisation du chômage et l'incitation au retrait d'activité représentant en 1984 67 % du total des dépenses, contre 35 % dix ans plus tôt. Durant toute cette période, pouvoirs publics et partenaires sociaux se sont d'abord attachés à maîtriser les systèmes d'indemnisation offerts aux actifs privés d'emploi et à redéfinir les rôles respectifs de l'Unedic (Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce) et de l'État pour la couverture financière du chômage dans un climat social conflictuel⁵.

La concentration des moyens financiers et des débats publics sur l'indemnisation du chômage nous semble significative de ce qui apparaît à cette époque comme une réponse socialement acceptable à la privation d'emploi. L'objectif n'est pas d'inciter le chômeur à rechercher à tout prix un travail. Dans le cadre de l'assurance-chômage et dans la logique de la définition du chômage fondée sur la rupture du contrat de travail avec une entreprise qui s'était imposée dès la fin du XIX^{ème} siècle⁶, il s'agit de définir un niveau d'allocation qui permette au travailleur licencié après une longue période d'emploi de percevoir durablement un niveau de revenus assez élevé par rapport à son salaire antérieur pour préserver ses conditions de vie. En témoignent les deux mesures centrales qu'ont été, dans les années soixante-dix, l'allocation supplémentaire d'attente pour les licenciés économiques (90 % de leur salaire brut antérieur pendant un an) et l'élargissement des possibilités de cessation d'activité avant

² Cette dépense inclut trois grandes sources de financement : les budgets de l'État et des collectivités territoriales, les fonds gérés par les partenaires sociaux (Unedic et régimes professionnels), les sommes consacrées par les employeurs à la formation professionnelle de leurs salariés et des jeunes actifs (apprentissage, contrats de formation en alternance).

³ La dépense pour l'emploi est traditionnellement répartie en « dépenses passives », qui correspondent à des revenus de remplacement pour des personnes sans emploi (indemnisation du chômage et incitation au retrait d'activité telle que les préretraites) et en « dépenses actives », qui correspondent aux crédits consacrés aux actions et aux institutions (ANPE en particulier) ayant pour objectif de faciliter le retour à l'emploi des chômeurs. Plusieurs auteurs ont montré la difficulté de classer les divers dispositifs de la politique de l'emploi en fonction de ces catégories.

⁴ Ces résultats ont été calculés à partir des tableaux présentés dans l'article de Marioni, Roguet, Gubian (1996).

⁵ Cf. pour l'histoire des régimes d'indemnisation du chômage et pour l'analyse détaillée des controverses et des décisions prises durant cette période : Daniel, Tuchsirer (1999). Cf. aussi pour une analyse des évolutions de la politique de l'emploi depuis 1973 : Holcblat (1996).

⁶ Cf. Salais, Baverez, Reynaud (1986).

l'âge légal de la retraite avec garanties de ressources. Au regard des sommes dépensées pour le maintien de leurs revenus personnels, ces mêmes catégories se voient offrir fort peu d'aides au retour à l'emploi, même si quelques mesures de reconversion professionnelle et d'appui à la création d'entreprises existent dès cette époque.

À l'évidence, la question des risques de dépendance vis-à-vis de la protection sociale n'est pas jugée pertinente pour eux et, au moins pour les plus âgés, le statut de préretraité est considéré comme suffisant pour garantir le maintien d'une bonne intégration sociale. Des voix s'élèvent bien pour dénoncer « l'appauvrissement économique et social de la nation » engendré par les départs massifs en préretraite des plus de 55 ans, ou encore les écarts énormes de traitement réservé aux différentes catégories de chômeur suivant l'âge ou l'ancienneté dans l'emploi. Mais la remise en cause quelques années plus tard des dispositifs financiers les plus avantageux pour les licenciés économiques et les chômeurs âgés semble avoir été provoquée par la mise en évidence d'un coût à moyen terme jugé insupportable pour les finances publiques et pour l'équilibre financier de l'Unedic, plus que par un effort de redéfinition des principes de justice devant gouverner l'indemnisation du chômage.

1.2. Le chômage des jeunes vu comme la conséquence d'un manque de formation

Restait aux pouvoirs publics à traiter le cas des chômeurs mal ou non indemnisés. Jusqu'au milieu des années quatre-vingt, cette préoccupation sera largement synonyme de financement de stages de formation pour les demandeurs d'emploi volontaires et, surtout, d'aide à l'insertion professionnelle des jeunes. La catégorie des chômeurs de longue durée, même si elle apparaît dans les statistiques du chômage publiées par l'ANPE, n'est en général pas reprise dans la définition des publics éligibles aux mesures de politique d'emploi, d'ailleurs moins « ciblées » qu'elles ne le seront par la suite. Et, en l'absence d'un système étendu de revenu minimum, la catégorie des allocataires de minima sociaux reste relativement marginale pour la politique de l'emploi, bien qu'existent des mesures d'aide à l'insertion professionnelle destinées aux bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé (AAH) ou de l'allocation parent isolé (API). La création d'une catégorie prioritaire « jeunes » pour la politique active de l'emploi s'explique aisément par la seule prise en compte des chiffres du chômage : le taux de chômage des moins de 25 ans est très supérieur à celui des autres catégories d'actifs (10,1 % en 1976, contre 3,2 % pour les plus de 25 ans).

La dimension sociale est, au moins jusqu'en 1982, assez largement absente des préoccupations de la politique de l'emploi en direction des jeunes, au profit de la seule dimension professionnelle. La conception des mesures découle d'une analyse dominante, quant aux causes de dysfonctionnement du marché du travail, qui se réfère largement à la problématique adéquationniste, très présente dans les travaux menés au Commissariat général du Plan. Celle-ci attribue le chômage des jeunes à l'incapacité du système de formation initiale à s'adapter aux exigences du système productif⁷. La circulaire du Premier ministre du 29 janvier 1975, qui présente les premières mesures en faveur des jeunes comme « visant à utiliser la période de ralentissement de la croissance pour améliorer la formation professionnelle des jeunes demandeurs d'emploi », en rend bien compte. Dans cette perspective, l'action des pouvoirs publics, dans les différents programmes annuels qui se succèdent jusqu'en 1981, s'articule autour de deux catégories de mesures : des stages en centre de formation pour les jeunes les moins qualifiés, en tant que préalable indispensable à

⁷ Cf. Forgeot, Gautié (1996).

l'accès à l'entreprise ; des dispositifs combinant, selon diverses modalités et divers statuts pour le jeune, une incitation à l'entrée en entreprise par un abaissement du coût du travail et une obligation de formation dans ou hors du lieu de travail, pour des jeunes plus qualifiés, mais dont l'inexpérience ou l'inadaptation supposée des diplômés aux besoins de l'employeur qui les accueille est censée peser sur « l'employabilité »⁸.

Durant toute cette période, la question du contenu des activités réalisées par les jeunes en mesure n'est pas évoquée, encore moins celle de leur utilité sociale. Dans un contexte déjà marqué par la croyance dans les vertus régulatrices du marché, le fait que ces mesures soient destinées aux entreprises et que ces dernières aient en général à payer un salaire pour utiliser la force de travail de la personne embauchée est censé suffire à garantir une utilisation socialement acceptable. L'entreprise optimise l'utilisation de ses ressources dans un sens favorable au consommateur-citoyen. Pour la même raison, les stages de formation organisés dans le cadre de la politique de l'emploi doivent avoir pour souci premier de répondre aux besoins en qualification des entreprises. Des difficultés peuvent toutefois apparaître lorsqu'une mesure aboutit à fournir de la main-d'œuvre pratiquement gratuite à l'entreprise (cas de stages de formation en entreprise, sans contrôle réel du contenu formatif). Le jeu de la concurrence peut être alors gravement faussé, au détriment de la satisfaction de la demande sociale et des publics visés par ces mesures⁹. Les controverses qui ont entouré quelques années plus tard le stage d'initiation à la vie professionnelle (SIVP) en rendent bien compte.

1.3. Une reconnaissance timide des difficultés sociales des jeunes

L'arrivée de la gauche au gouvernement en 1981 n'entraîne pas un bouleversement de la politique d'aide à l'insertion professionnelle des jeunes, qui continue à faire sienne le diagnostic d'un déficit de formation initiale comme obstacle principal à la stabilisation dans l'emploi. Les stages de préformation et de formation qualifiante en centres de formation destinés aux jeunes les moins qualifiés constitueront le programme principal. On peut quand même repérer trois inflexions qui ont certainement contribué à faciliter la décision de créer des mesures de mise au travail sur des « activités utiles à la société dans le secteur non marchand » quelques années plus tard :

- La politique de l'emploi intègre pour la première fois en 1981 (... et pour la dernière fois jusqu'à présent) un vaste programme de création de près de 150 000 nouveaux emplois dans la fonction publique d'État et hospitalière. L'action pour l'emploi n'est donc plus tournée seulement vers l'entreprise, mais elle s'oriente aussi vers le secteur public et la satisfaction de besoins collectifs.

- Les mesures d'abaissement du coût du travail pour les entreprises acceptant d'embaucher des jeunes sont supprimées au motif qu'elles ne sont guère contre-sélectives et qu'elles accueillent rarement les jeunes qui en auraient le plus besoin. On leur reproche aussi d'être surtout utilisées par des entreprises qui n'assurent pas de bonnes conditions de travail à leurs salariés - forte rotation de la main-d'œuvre, bas salaires - et qui ne peuvent de ce fait être considérées comme de bons vecteurs d'insertion professionnelle.

- Le rapport de Bertrand Schwartz à Pierre Mauroy sur l'insertion des jeunes est à l'origine de la création en 1982 des missions locales pour l'insertion sociale et professionnelle des

⁸ Cf. Lefresne (1999).

⁹ La gamme très étendue d'effets qui peuvent être attribués aux mesures d'incitation à l'embauche en entreprise est présentée dans l'ouvrage de Gautié, Gazier, Silvera (1994).

jeunes. Avec l'affirmation que les missions locales doivent remplir des fonctions généralistes d'aide aux jeunes face à l'ensemble des difficultés quotidiennes auxquelles ils peuvent être confrontés, le point de vue sur les conditions nécessaires à l'accès à l'emploi se modifie profondément. Intégration professionnelle et intégration sociale deviennent des questions étroitement liées : la réussite de la première suppose que soient résolus parallèlement les problèmes de logement, d'accès aux soins, de relations familiales, etc., que peuvent connaître les jeunes.

La création des « travaux d'utilité collective » (TUC) fin 1984 ne marque pas, à notre sens, une transformation majeure dans les orientations de la politique publique de l'emploi. Le gouvernement Fabius a été amené à établir un double constat d'échec : le chômage des jeunes, début 1984, n'a jamais été aussi important (plus de 800 000 chômeurs de moins de 26 ans) ; les stages de formation initiés en 1982 donnent lieu à des appréciations généralement négatives. Résorber le chômage des jeunes devient, plus encore qu'auparavant, « la » priorité du gouvernement et les TUC sont l'une des réponses imaginées dans cette perspective.

Dans une intervention¹⁰ largement diffusée, Michel Delebarre, ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, replaçait ainsi la mesure dans l'ensemble de son action : « Au-delà des stages et des contrats de travail de type particulier permettant la formation et la qualification des jeunes, leur insertion appelle aujourd'hui de nouvelles solutions complémentaires. C'est ainsi qu'à la lumière des expériences mises en œuvre par les missions locales, j'ai décidé de favoriser le développement des entreprises intermédiaires et des associations de main-d'œuvre et de formation pour lesquelles des dispositions législatives sont actuellement en cours d'examen par le Parlement. Mais je voudrais aussi insister devant vous sur la mise en œuvre des travaux d'utilité collective ». [Suit une description de leur rapide montée en charge et de leur succès auprès des jeunes]. Puis, en conclusion : « Combattre le chômage des jeunes consiste d'abord à s'attaquer au sous-emploi des jeunes de moins de 25 ans. Le programme proposé par le gouvernement repose désormais sur un ensemble de mesures diversifiées (stages, contrats de travail de type particulier, développement d'activités). Il convient de les utiliser avec souplesse au niveau du terrain et de les articuler afin de répondre aux besoins des jeunes pour qu'ils puissent choisir leur voie ».

La pièce essentielle dans le discours officiel est donc plutôt la relance d'un nouveau dispositif de formation en alternance en entreprise - contrats d'adaptation, contrats de qualification, SIVP¹¹ -. Elle se situe dans la continuité des actions menées depuis 1974, mais un argument nouveau peut être avancé pour prédire leur succès quantitatif et qualitatif : contrairement aux mesures précédentes définies par l'État, celles-ci bénéficient d'un fort engagement des partenaires sociaux qui sont à l'origine de leur création. Les « travaux d'utilité collective » (TUC) sont présentés comme une solution complémentaire, au même titre que des dispositifs qui se révéleront sans avenir (les associations de main-d'œuvre et de formation [AMOF]) ou qui connaîtront bien des vicissitudes et des transformations (les entreprises intermédiaires). S'ils font l'objet d'une présentation un peu plus longue que ces dernières, c'est en raison de leur rapide succès quantitatif, mais rien dans le discours ne permet de repérer un intérêt privilégié pour cette formule, notamment par rapport au statut proposé au bénéficiaire ou au contenu de son travail.

¹⁰ Intervention du 12 décembre 1984 devant la presse sur le thème « Emploi et formation des jeunes : la priorité du gouvernement ». Le texte de ce discours a été reproduit dans le n° 73 de la revue *Actualité de la Formation Permanente* de novembre-décembre 1984.

¹¹ Nous avons réalisé une analyse détaillée des circonstances du lancement de la mesure et des réactions des médias, cf. Simonin, Gomel, Schmidt (1993).

La nouvelle politique d'insertion professionnelle des jeunes se caractérise donc par la diversité des mesures censées pouvoir satisfaire, par la souplesse de leur utilisation au niveau local, la grande variété des besoins des jeunes, plus que par la qualité intrinsèque de telle ou telle formule. Ce constat renvoie d'ailleurs à l'une des constantes de la politique de l'emploi : l'absence d'une représentation assurée du fonctionnement du marché du travail et de la gestion des emplois et des personnes dans l'entreprise ou le secteur public, grâce à laquelle les pouvoirs publics auraient réellement les moyens d'anticiper et de maîtriser les multiples effets possibles des décisions prises et d'exercer des choix clairs entre catégories de mesures. Outre la nécessité de montrer à l'opinion que le gouvernement est actif face au « drame du chômage », la création de nouvelles mesures de politique de l'emploi répond avant tout à un objectif de baisse globale ou catégorielle du niveau du chômage et, pour cela, tous les moyens sont bons s'ils permettent d'aboutir à court terme à des résultats significatifs pour un coût mesuré et sans rejet de l'opinion. Les propos prêtés à Laurent Fabius pour convaincre les membres du gouvernement de l'intérêt des TUC en sont un exemple, parmi bien d'autres possibles¹², de même que la pression très forte exercée sur les préfets pour qu'ils remplissent les objectifs quantitatifs d'entrée dans cette mesure. En ce sens, il serait tout à fait hasardeux de faire l'hypothèse que la politique de l'emploi en France a été un moyen bien maîtrisé par les gouvernements pour accélérer des évolutions plus générales qu'ils jugeaient souhaitables, afin d'introduire de nouvelles normes d'emploi ou une nouvelle façon de concevoir les rapports au travail¹³. Un nombre considérable de mesures a été lancé, une partie a été abandonnée faute de trouver leur public ou du fait d'effets pervers dénoncés dans les médias ; d'autres mesures se sont révélées correspondre réellement à des attentes fortes des divers acteurs (employeurs, demandeurs d'emploi, agents participant à leur mise en œuvre, responsables politiques locaux) et sont devenues des éléments constitutifs de la politique.

2. LA JUSTIFICATION PAR L'UTILITÉ SOCIALE ET SES ÉVOLUTIONS AU COURS DU TEMPS

Ce qui vient d'être dit de l'attention, souvent limitée, portée par les décideurs à une théorie d'action qui permettrait de préciser les relations de causes à effets attendues de la création d'une mesure, ne signifie pas pour autant que les « travaux d'utilité collective » n'aient pas été porteurs d'enjeux plus larges que la seule baisse du chômage des jeunes et n'aient pas suscité de nombreux débats.

¹² «Jeudi 17 mai 84. À Stockholm, au cours d'une conversation avec Olof Palme, surgit l'idée des TUC. Nous croyons avoir trouvé la solution miracle à la crise de l'emploi. (...) Vendredi 25 mai 84. Réunion gouvernementale à La Lanterne pour préparer le lancement des TUC, des emplois à temps partiel pour les jeunes, dont on attend la solution miracle contre le chômage. Les communistes sont contre. Delors et Fabius sont pour. (...) Mercredi 26 septembre 84. Au conseil des ministres, création des TUC, emplois d'utilité collective à temps partiel, dont l'idée vient de Suède. Remède quelque peu magique, censé mettre au travail des centaines de milliers de jeunes. On en espère la résorption du chômage » (Attali, 1993).

¹³ Ce diagnostic doit toutefois être nuancé pour la période la plus récente. En 1993, la loi quinquennale pour le travail, la formation professionnelle et l'emploi réoriente sensiblement les crédits de la politique de l'emploi vers une priorité d'abaissement du coût du travail pour tous les emplois du secteur privé rémunérés à un niveau proche du SMIC et de flexibilité de l'emploi, en référence aux théories économiques libérales... ce qui n'empêche pas un développement sans précédent des contrats emploi-solidarité (CES) pour contenir le chômage, alors qu'ils sont rejetés par ces mêmes courants théoriques. À partir de 1997, la politique de Martine Aubry a également été dominée par les deux dispositifs des 35 heures et des « emplois-jeunes »... mais la plupart des mesures des deux gouvernements précédents ont été conservées aussi.

Les « travaux d'utilité collective » (TUC)

Créés par un décret du 16 octobre 1984, les « travaux d'utilité collective » sont définis comme des actions de préformation et de préparation à la vie professionnelle, procurant un statut de stagiaire à leurs bénéficiaires avec une rémunération de 1 200 francs par mois versée par l'État (et un complément possible de l'employeur de 500 francs maximum) pour 20 heures de travail par semaine (soit moins que le SMIC horaire). La durée normale des TUC est comprise entre trois mois et un an. L'organisme d'accueil est nécessairement une collectivité territoriale, une association à but non lucratif, un établissement public national ou local. Ne peuvent donc être organismes d'accueil : les entreprises et organismes à but lucratif, les particuliers, les services de l'État. Le contenu de l'activité qui peut être exercée en TUC n'est pas défini. La circulaire d'application du 23 octobre 1984 précise que les préfets « doivent en apprécier l'opportunité et la faisabilité (...), mais qu'aucun domaine d'activité ne peut être *a priori* écarté à l'exception des tâches directement liées à l'ordre public ».

Les « travaux d'utilité collective » sont proposés à des jeunes de 16 à 21 ans (étendus par la suite à 25 ans) sans emploi. Aucun niveau maximum de diplôme n'est fixé. L'entrée dans le dispositif n'a pas de caractère obligatoire. La circulaire d'application indique toutefois : « Il sera procédé par l'ANPE à un examen approfondi de la situation des jeunes bénéficiaires d'allocations d'insertion et d'allocations de fin de droits qui auraient refusé successivement à deux reprises d'entrer dans des TUC. Si ces refus se révélaient sans motif légitime, la DDTE [direction départementale du Travail et de l'Emploi] procéderait à la radiation des intéressés en application des dispositions de l'article L. 351-17 du Code du travail relatif au droit au revenu de remplacement ».

2.1. La mise au travail comme facteur d'intégration sociale

La meilleure illustration de l'ampleur des espoirs engendrés par le dispositif quelque temps après son lancement est certainement donnée par la lecture d'un numéro de la revue *Éducation et Sociétés*¹⁴, qui lui est entièrement consacré. Plusieurs articles s'attachent à souligner le nouveau souffle apporté par les TUC pour les pratiques actuelles et pour la conception future des politiques d'insertion. En particulier, la supériorité des TUC sur le stage de formation est affirmée, l'argument principal étant que la mise en situation de travail, avec la confrontation au réel qu'elle implique, est plus conforme aux désirs des jeunes et plus favorable à l'insertion économique et sociale que les stages classiques. On sent, chez certains experts comme dans les médias, un réel besoin de substituer à la simplicité de l'ancien modèle - une seconde chance de formation pour les jeunes en situation d'échec scolaire -, un autre schéma tout aussi simple : la mise en situation de travail comme garantie d'intégration et de qualification. De manière plus ou moins savante, l'argumentation en faveur des TUC est porteuse d'un consensus sur la valeur « travail » attachée à la mesure comme preuve de citoyenneté : avec ce dispositif, on célèbre d'abord les vertus du travail. C'est parce que la société est capable de lui en fournir (quel que soit le statut attaché à ce travail) et parce que l'effort au travail est visible aux yeux des adultes que le jeune s'ancre dans la cité. Ce large consensus initial fait d'ailleurs l'objet des critiques de ceux qui estiment qu'on se rapproche ainsi dangereusement des courants idéologiques à l'origine des chantiers de jeunesse du gouvernement de Vichy ou des ateliers nationaux de 1848.

¹⁴ Cf. *Éducation et Société*, n° 8, 1^{er} trimestre 1986.

2.2. Une définition du contenu des activités laissée à l'initiative de l'employeur

Si la valorisation médiatique du dispositif s'appuie largement sur l'image d'une mesure à la fois utile pour l'insertion du jeune et pour la collectivité, l'État n'impose pas pour autant aux employeurs potentiels une norme d'utilité sociale collective à respecter dans la définition des activités qui peuvent être confiées aux stagiaires en TUC. Pourtant, l'observation de programmes existant dans d'autres pays européens (Royaume-Uni ou Belgique), où le financement public était conditionné à la présentation par l'employeur d'un projet d'activité mettant en évidence les besoins collectifs à satisfaire, aurait pu conduire à cette option. Mais ce ne sera pas le cas, contrairement à ce qui sera retenu treize ans plus tard pour les « emplois-jeunes ». L'utilité sociale du travail réalisé en TUC n'est pas attachée à un contenu d'activité particulier. Il n'y a eu aucun essai de listage des activités concrètes à développer, encore moins de classement des activités possibles en fonction d'une échelle d'utilité sociale. La circulaire d'application d'octobre 1984 insiste d'ailleurs sur le fait « qu'il n'est pas possible de dresser par avance une liste, même sommaire, des travaux qui peuvent être entrepris ni d'en définir le contenu ». C'est la bonne intégration présumée du stagiaire en TUC dans un collectif de travail préexistant et relevant du secteur non marchand, qui est garante de l'utilité sociale des activités qu'il réalise et, parallèlement, de l'utilité du passage en TUC pour son insertion professionnelle et sociale.

Il y a donc, de la part de l'État, un acte de confiance très fort à l'égard de l'ensemble du « secteur non marchand ». Le caractère non lucratif de l'activité de l'employeur et/ou les missions de service public qui lui sont assignées, sont supposés garantir à la fois que l'employeur cherchera à confier aux personnes en TUC des tâches utiles à la collectivité et qu'il a les capacités organisationnelles pour le faire. Dans cette logique, les établissements publics et les collectivités territoriales sont insoupçonnables : les services de l'emploi ne se permettront jamais, dans l'instruction des dossiers, de porter un jugement sur la qualité des orientations de services prises par un employeur ni sur la qualité de son organisation productive. Au contraire, les associations peuvent être à surveiller, du fait de la suspicion qui pèse sur une partie d'entre elles quant au caractère réellement non lucratif et collectif de leurs activités. Ne seront donc refusés que les dossiers, rares, d'associations dont l'activité sera considérée comme relevant d'une activité commerciale ou d'un usage du service au profit d'un individu ou d'un petit groupe d'individus (club hippique, « radio libre », etc.). Cette confiance « aveugle » vis-à-vis des employeurs du secteur non marchand a pourtant un caractère surprenant, car à cette époque les critiques sur la mauvaise affectation des ressources publiques et la volonté affichée de les maîtriser sont déjà très présentes, y compris au sein du gouvernement. Il en résulte une situation paradoxale où les pouvoirs publics poussent à la création des TUC en arguant de leur utilité collective, tout en ne menant aucune politique d'appui à la consolidation des activités ainsi réalisées, qui favoriserait la transformation des TUC en emplois permanents.

2.3. L'opinion refuse d'assimiler le TUC à « un emploi comme un autre »

On sait qu'après ces débuts consensuels la dévalorisation des TUC dans l'opinion a été rapide et que la mesure est devenue, avec une autre mesure de masse - le stage d'initiation à la vie professionnelle (SIVP) -, l'exemple même de ce qu'il ne faut pas faire. Sans revenir sur la

description du processus qui amena à cette situation¹⁵, nous voudrions souligner deux points qui font écho à l'analyse de Jacques Donzelot sur la conception française de dispositifs d'insertion perçus comme des moyens, pour la société, de payer sa dette envers ceux qu'elle marginalise en leur refusant le droit au travail.

- Le changement de majorité politique en 1986 n'a pas eu d'effets majeurs sur le contenu de la mesure. Mais les propos de Philippe Séguin, alors ministre du Travail, tendant à faire des travaux d'utilité collective une forme parmi d'autres de « petits boulots » qui ne devraient pas être rejetés par les jeunes car ils représentent un mode de fonctionnement normal du marché du travail, vont constituer un facteur majeur de dévalorisation de la mesure. Le TUC passe en effet du statut de solution transitoire offerte, faute de mieux, pour faciliter l'accès des jeunes en difficulté au « vrai » emploi qui doit suivre, à tout autre chose : une préfiguration des situations précaires inévitables qui attendent une bonne partie des jeunes dans les années à venir. Et cette transformation symbolique est ressentie par l'opinion comme inacceptable.

- La circulaire de 1984 sur les travaux d'utilité collective était profondément ambiguë en ce qu'elle affirmait à la fois que la mesure ne s'adressait qu'à des demandeurs d'emploi volontaires, tout en prévoyant des sanctions possibles (suppression de l'allocation d'insertion) en cas de refus successifs « non justifiés ». Dans un premier temps, il semble bien que l'interprétation du texte par les services de l'emploi se soit voulue libérale. Mais, début 1988, une note de Philippe Séguin réaffirmant la possibilité de sanctionner des jeunes demandeurs d'emploi qui refuseraient des TUC, a suscité de vives polémiques politiques et syndicales, y compris au sein du service public de l'emploi (SPE), qui ont contribué à dégrader un peu plus l'image de la mesure. Le TUC pouvait, à la rigueur, être justifié en tant que forme transitoire de travail pour des personnes qui choisissaient d'y accéder. Il est très largement rejeté par l'opinion s'il devient un « emploi comme un autre » dont le refus expose le demandeur d'emploi à des sanctions administratives et financières.

2.4. Des essais d'amélioration des dispositifs d'insertion, qui négligent la question du contenu des activités

Face à ce rejet, le gouvernement de Michel Rocard fut confronté, dès son arrivée en 1988, à la nécessité d'une refonte de la mesure. Une suppression pure et simple n'a, semble-t-il, jamais été envisagée compte tenu de son effet négatif immédiat sur les chiffres du chômage. La sortie par le haut qu'il fallait effectuer pouvait jouer sur l'amélioration des deux versants de l'utilité reconnue initialement aux TUC : utilité pour le demandeur d'emploi, utilité sociale. Malgré l'image négative (en grande partie injustifiée, nous semble-t-il) qui s'était progressivement attachée à la mesure quant à l'utilité sociale des activités réalisées par les stagiaires avec la figure du « tuciste piègeur de ragondins », rien ne fut tenté de ce côté. Toutes les hypothèses d'amélioration furent concentrées sur l'utilité de la mesure pour le demandeur d'emploi. Et ce fut, comme en 1984, une confrontation entre les deux modèles dominants de l'insertion par la formation et de l'insertion par la mise en situation de travail.

Dès 1987, le gouvernement précédent avait tenté de repositionner les travaux d'utilité collective dans la sphère de la formation. L'un des éditoriaux de Philippe Séguin dans la revue ministérielle *Info Tuc* marquait ce retour à la valeur « formation » en concluant ainsi : « L'utilité collective du travail confié au jeune a été remplacée par l'intérêt du stage pour le jeune stagiaire. (...) Le TUC, séquence de formation en alternance, apprentissage pour le

¹⁵ Nous renvoyons au Dossier de recherche du Centre d'études de l'emploi, n° 49 (Simonin, Gomel, Schmidt, 1993).

secteur non marchand, tel est le nouveau regard, telle est la nouvelle pratique des TUC que je vous propose ». La création du « crédit formation individualisé » (CFI) pour tout jeune sortant du système scolaire sans formation professionnelle adéquate ayant été l'un des thèmes majeurs de la campagne présidentielle de François Mitterrand en 1988, il fut un temps question de faire du TUC rénové un élément du nouveau CFI et d'en confier la gestion à la délégation à la Formation professionnelle (alors distincte de la délégation à l'Emploi). Cette solution fut finalement abandonnée au profit d'une transformation, fin 1989, du TUC en un contrat de travail de type particulier : le « contrat emploi-solidarité » (CES). Une telle option avait plusieurs avantages : faciliter l'ouverture de la mesure aux nouveaux publics prioritaires de la politique de l'emploi - chômeurs adultes de longue durée et allocataires du RMI (revenu minimum d'insertion) -, dont on savait qu'ils étaient spontanément peu demandeurs de formation ; unifier les divers dispositifs nationaux (programmes d'action locale) et locaux de mise au travail sur des activités d'utilité sociale, qui avaient été mis en place au coup par coup, notamment dans le cadre d'expérimentations locales de minima sociaux avant la création du RMI ; répondre en partie aux critiques des médias, mais aussi des agents des services de l'emploi, sur la précarité engendrée par les TUC.

Le « contrat emploi-solidarité » se distingue donc principalement des TUC par le fait qu'il s'agit d'un contrat de travail de droit privé à la rémunération horaire alignée sur le SMIC, mais sa création n'est aucunement l'occasion de retravailler la question de l'utilité sociale des activités exercées dans ce type de mesures¹⁶. Rien de nouveau n'est dit là-dessus dans les circulaires. Toutefois, l'assimilation du CES à un contrat de travail engendre une difficulté nouvelle de définition des rapports avec les autres emplois de l'organisme. Pour tenter d'éviter les critiques sur les risques de substitutions à des emplois statutaires, plus stables ou mieux rémunérés, tous les textes réglementaires insisteront dès lors sur le fait que les personnes en CES ne doivent pas exercer des activités qui pourraient être assurées par des salariés permanents. Mais ces mêmes textes signalent aussi que les postes de travail doivent répondre à un besoin collectif et ne pas être privés de contenu réel. La voie étant étroite entre cette double exigence, il en ressort un contenu implicite renvoyant à des besoins temporaires ou à des besoins collectifs en émergence, dont les CES permettent de tester les contours et la permanence. Surtout, les acteurs de la mise en œuvre de la mesure sont bien conscients du fait que, dans une majorité de cas, le CES sert d'abord à pallier le manque de postes permanents dans les établissements scolaires, les hôpitaux ou les collectivités territoriales ou encore la faiblesse des financements publics versés aux associations. On ne peut pas diagnostiquer pour autant, au niveau de chaque organisme, une substitution massive à des emplois permanents car le responsable qui prend la décision de recruter en CES, soit ne maîtrise pas ses effectifs de salariés permanents (chef d'établissement scolaire ou hospitalier), soit n'a pas en général les moyens financiers de transformer les CES en emplois standards (associations, petites collectivités territoriales). Toutefois, la grande permanence des activités réalisées grâce à l'enchaînement de CES d'une durée moyenne d'un an, constatée par toutes les enquêtes, montre bien que ces activités ne répondent pas à des besoins provisoires ou émergents mais sont pérennes pour l'organisme. On peut, par exemple, penser qu'en l'absence de ces mesures, les pouvoirs publics auraient été obligés, sous la pression de la demande, de faire des arbitrages budgétaires permettant la création de nombreux postes de catégorie C dans les établissements d'enseignement et dans les hôpitaux. Il est alors difficile de justifier l'usage récurrent d'un contrat de travail de type particulier offrant fort peu d'avantages aux salariés, notamment dans les services publics.

¹⁶ Les cinq pages qui suivent s'appuient, tout en le réorganisant, sur un article publié dans la revue *le Banquet* (Gomel, Simonin, 1998).

Cela explique certainement qu'aucune argumentation gouvernementale ne se soit progressivement construite à propos de l'utilité sociale des activités réalisées en CES. Avec le temps, cette question semble avoir été renvoyée à la seule responsabilité de l'employeur, avec les multiples usages qu'il peut faire de la mesure, encadrée par les quelques contrôles de conformité réglementaire effectués par les services du travail. Aussi, se perpétue le paradoxe que plusieurs millions de personnes sont entrées dans cette mesure « d'insertion sociale et professionnelle par le travail » depuis dix ans et y ont effectué des travaux jugés tout à fait utiles par la grande majorité de leurs employeurs, sans que les services de l'État, concepteurs et principaux financeurs du CES, aient cherché réellement à valoriser le dispositif en soulignant l'utilité sociale des activités ainsi réalisées.

2.5. Quelle intégration espérer, si l'utilité sociale du travail effectué n'est pas valorisée ?

Cette absence de valorisation du contrat emploi-solidarité par l'utilité sociale des activités a, à notre sens, des conséquences négatives sur l'objectif principal d'intégration économique et sociale des personnes, parce qu'on peut en effet douter de la capacité intégratrice de la mise au travail, si rien n'est fait pour faire reconnaître l'activité réalisée et les compétences acquises dans un espace plus large que celui des relations de travail au sein de l'organisme employeur ou du secteur de l'insertion, ainsi que sur une durée plus longue que la seule durée du CES¹⁷. Proches des autres salariés par le contenu de leur travail quotidien, les personnes en sont éloignées par la nature de leur contrat, dans un univers marqué par l'emploi statutaire et les garanties qui l'accompagnent (ce constat est moins vrai dans les associations). Beaucoup choisissent de résoudre cette tension en revendiquant d'être des salariés comme les autres et en déclarant apprécier leur environnement professionnel, leurs conditions de travail et les possibilités d'utiliser leurs compétences. Mais il est clair que la sortie du CES est un moment extrêmement délicat : l'absence fréquente de toute reconnaissance des acquis professionnels et la stigmatisation, liée au passage dans cette mesure aux yeux des autres employeurs, se combinent pour rendre la recherche d'un autre emploi difficile.

La création du « contrat emploi consolidé » (CEC), fin 1992, a visé précisément à proposer une nouvelle forme de sortie du CES qui paraisse socialement acceptable. L'employeur du salarié en CES (ou un autre employeur du secteur non marchand) peut lui offrir, avec le CEC, un contrat de travail plus attrayant. Les conditions de prise en charge par l'État du coût de la rémunération de la personne en CEC ont en effet été déterminées de manière à inciter les employeurs à la garder au moins cinq ans, à lui proposer une durée hebdomadaire de travail plus longue (30 heures), à la rémunérer éventuellement un peu au-dessus du SMIC. Mais ce passage ne constitue pas en soi une nouvelle forme de reconnaissance de l'utilité sociale des activités réalisées par la personne en CES. Il s'agit de résoudre ses difficultés particulières d'emploi, plus que de contribuer à la consolidation de ses activités.

Le « contrat emploi consolidé » a donc été réservé officiellement à une partie seulement des personnes passant en CES : celles pour lesquelles n'existe aucune solution alternative d'emploi ou de formation. La politique de l'emploi a, avec cette mesure, poussé très loin le paradoxe : offrir un emploi se rapprochant de l'ancienne norme du CDI à temps plein, au moment même où cette norme était de plus en plus remise en cause, à des personnes désignées comme « inemployables ». On voit mal en particulier comment peuvent être

¹⁷ Sur les risques engendrés par des dispositifs de mise au travail sur des « activités socialement utiles » dont le principe de fonctionnement et le rapport aux autres types d'activités resteraient mal définis, cf. notamment Méda (1996).

conciliés le diagnostic d'inemployabilité des personnes et l'exigence d'utilité sociale des travaux qu'elles réalisent. Le fait que l'employeur soit amené, dans le dispositif initial, à supporter progressivement une partie croissante du salaire avec la perspective d'une embauche définitive, semble renvoyer à une théorie d'action où l'efficacité du travail de la personne, et donc son utilité sociale, iraient en s'accroissant. Mais pourquoi, alors, désigner les personnes comme inaptes à l'emploi en entreprise et ne pas faire plus de place dans le dispositif à la formation en alternance, à la certification des acquis professionnels et à la valorisation du travail réalisé ? Une autre hypothèse serait que le secteur public et les associations peuvent proposer des emplois avec des exigences de productivité bien moindres que les entreprises, ce qui paraît tout à fait contradictoire avec l'objectif permanent des pouvoirs publics de réduction des déficits budgétaires et de réforme des services publics en vue d'une amélioration de la qualité des services fournis aux usagers.

De fait, ces contradictions ont été largement résolues par le caractère illusoire, compte tenu notamment de l'énorme déséquilibre offre/demande sur le marché du travail jusqu'à une période récente, de toute tentative visant à mesurer un « degré d'employabilité » des demandeurs d'emploi, à établir une distinction entre ceux qui auraient encore des chances de retrouver un emploi standard et ceux qui n'en auraient plus. Le fait d'être en CES n'était-il pas en lui-même le signe de grandes difficultés à trouver un emploi ? Pouvait-on refuser une chance d'insertion durable à une personne passée par ce dispositif ? Bien évidemment, la perspective du CEC est apparue attractive à beaucoup de salariés en CES, et l'usage de la mesure a été loin de correspondre toujours à l'hypothèse faite à sa création : un emploi pour les moins « employables ». Pour être admis en CEC, il fallait souvent avoir fait la preuve de son efficacité dans l'accomplissement des tâches confiées au cours du CES.

Les évolutions réglementaires des CES et CEC, consécutives à la loi contre les exclusions de fin 1998, ont encore accentué le retrait de toute référence à la satisfaction des besoins collectifs (laissée aux seuls « emplois-jeunes » - cf. *infra*), pour ne plus se préoccuper que des besoins des « personnes à insérer », en renforçant encore officiellement le ciblage des deux mesures sur les « publics les plus en difficulté ».

Au total, on peut considérer qu'avec les CES et les CEC, plus encore qu'avec les TUC, les pouvoirs publics se sont enfermés dans une contradiction, qu'ils n'arrivent pas à surmonter, pour ce qui est de la situation proposée aux bénéficiaires et de la capacité de ces mesures à maintenir ou à restaurer un « lien social global », où l'individu se voit reconnaître une place dans la société. En faisant progressivement disparaître toute référence à l'utilité sociale des activités réalisées et en insistant au contraire sur les difficultés sociales et professionnelles des personnes et sur le fait que ces activités ne sauraient se substituer à des emplois permanents, ils placent immédiatement les salariés en mesure à la périphérie des organismes employeurs, remettent en cause leur utilité en ne leur accordant au mieux qu'une utilité provisoire, en contradiction d'ailleurs avec ce que l'on sait du travail qu'ils réalisent, qui couvre très souvent un besoin permanent. On est alors très près de la figure du « surnuméraire » que ces mesures ont pourtant pour objectif d'éviter.

La dynamique de la reconnaissance sociale repose alors presque uniquement sur le fait que CES et CEC offrent un contrat de travail censé être le symbole que le salarié a bien sa place dans la société. Il n'est pas question de nier l'intérêt de ce contrat par rapport à un statut de stagiaire ou d'allocataire d'une aide sociale, notamment parce qu'il exige une rémunération au moins égale au SMIC horaire et parce qu'il induit d'autres droits sociaux. Et on peut avancer avec Robert Castel¹⁸ que, contrairement à la seule reconnaissance d'une utilité économique

¹⁸ Cf. Castel (1996).

des tâches réalisées par la personne, le fait qu'elle ait un contrat de travail lui permet d'accéder à la reconnaissance sociale par le droit : « C'est le travail abstrait qui fait se connecter l'utilité économique et la fonction sociale du travail. Le travail devient clairement une activité publique collective, c'est-à-dire non domestique, non privée et à la limite même pas personnalisée ». Le travailleur est une personne publique, et « le droit du travail reconnaît l'utilité générale de l'activité du travailleur, comme le droit civil reconnaît l'appartenance générale du citoyen à la communauté ».

Mais, justement, le contrat de travail associé au CES et au CEC a un caractère très particulier. Il ne fixe pas seulement les règles de l'échange entre une personne et un employeur sur un marché du travail, où la première subordonnerait son activité au second qui la rémunérerait en compensation. Ce contrat de travail est fondé en effet sur l'intervention d'un tiers, l'État, qui fournit la part principale de la rémunération. Or, les attentes de l'État à l'égard du travail de la personne ne sont pas celles d'un employeur qui conclut un contrat de travail de droit privé. Il attend d'abord du passage en CES ou en CEC qu'il permette au salarié de se former, de se réaliser. Comme le note Alain Supiot¹⁹, ces aspirations correspondent à des valeurs autres que la valeur marchande et elles éloignent le CES et le CEC de la définition institutionnelle du travail retenue jusqu'à présent par le droit du travail. Cette dissociation entre source de rémunération et employeur reste aujourd'hui un obstacle majeur à la reconnaissance de la valeur du travail effectué dans le cadre des contrats aidés du secteur non marchand²⁰. Quelle valeur marchande peut être reconnue à un salarié pratiquement gratuit pour son employeur et rémunéré sur le budget de l'État sans être pour autant un agent de l'État ?

3. LES “EMPLOIS-JEUNES” : DE NOUVEAUX EMPLOIS SOCIALEMENT UTILES, RÉSERVÉS AUX CHÔMEURS PERFORMANTS

L'expérience des CES et des CEC amène à conclure qu'il s'avère extrêmement difficile, par rapport à un objectif d'intégration sociale et professionnelle des personnes, de concilier :

- Une mise au travail sur une activité dont le contenu est laissé à l'appréciation de l'employeur et dont la justification d'utilité sociale provient avant tout de ce que l'activité générale de l'employeur relève d'une mission de service public ou d'une appartenance au secteur non lucratif ;
- Un type de contrat de travail tout à fait singulier par rapport aux formes dominantes dans ces mêmes organismes : statut de la fonction publique ou, à un moindre degré, contrats standards de droit privé relevant le plus souvent de conventions collectives ;
- Une prise en charge financière presque complète par le budget de la politique de l'emploi, qui enlève à la relation employeur/salarié l'élément essentiel que constitue l'achat d'une capacité de travail.

L'objectif d'intégration sociale suppose :

¹⁹ Cf. Supiot (1996).

²⁰ L'impossibilité actuelle d'une telle dissociation est aussi constatée, et dénoncée, par André Gorz : « Le besoin impérieux d'un revenu suffisant et stable est une chose ; le besoin d'agir, d'œuvrer, de se mesurer aux autres, d'être apprécié par eux est une chose distincte, qui ne se confond pas ni ne coïncide avec la première. (...) pas d'activité qui ne soit un « travail » commandé et payé par qui le commande ; pas de revenu suffisant qui ne soit la rémunération d'un « travail ». Le besoin impérieux d'un revenu suffisant sert de véhicule pour faire passer en contrebande « le besoin impérieux de travailler » (Gorz, 1997).

- Soit de chercher à rapprocher la personne des autres membres du collectif de travail au sein de l'organisme employeur, ce qui implique d'aligner au maximum son contrat de travail sur celui de ses collègues de travail et, très certainement, de faire supporter à l'employeur un effort financier supplémentaire (éventuellement modulable suivant les personnes). On est très proche alors des mesures d'incitation à l'embauche dans le secteur privé, où le contrat de travail est tout à fait équivalent à celui d'autres salariés ou bien comporte des différences liées à l'existence de longues périodes de formation intégrées au temps de travail (contrat de qualification par exemple), et où l'avantage financier pour l'employeur n'est lié qu'à des primes ou à des exonérations de charges sociales et fiscales. On voit bien qu'une telle orientation est particulièrement difficile à appliquer dans le secteur public, car elle supposerait une mise sur poste qui ferait concurrence à la voie d'accès par le concours ou nécessiterait la création de postes supplémentaires avec les risques que soit alors dénoncée une nouvelle relance de l'emploi public.

- Soit au contraire de jouer sur la singularité des activités exercées sur ces contrats, inassimilables à celles habituellement exercées par l'organisme employeur et qui relèvent d'un autre type d'utilité sociale que l'employeur, ou tout autre organisme, se révèle actuellement incapable de satisfaire spontanément, ce qui justifie à la fois une intervention financière importante de l'État et un contrat de travail particulier.

Le programme « nouveaux services, emplois-jeunes » (NSEJ) tente de jouer sur ces deux voies d'amélioration par rapport aux mesures qui l'ont précédé. Le rapprochement avec le contrat de travail standard est réel puisqu'il y a à la fois temps plein, contrat de cinq ans offrant au salarié une bonne protection contre le licenciement, obligation de se référer à la convention collective de leur secteur d'activité pour les associations. Toutefois, le contrat de travail reste de droit privé (sauf dans la police nationale), et l'éloignement avec les statuts de la fonction publique reste entier, alors que les établissements publics et les collectivités territoriales sont les principaux employeurs. D'autre part, comme pour le CES et pour le CEC, le salaire de la personne reste principalement à la charge de l'État et non de l'employeur.

3.1. Être utile en « collant » aux nouvelles demandes des usagers

Mais les efforts de conception et de communication du gouvernement, afin de valoriser le programme, ont porté principalement sur le contenu de l'activité. La référence à l'émergence de nouveaux secteurs d'activité économique constitue la véritable originalité des « emplois-jeunes » vis-à-vis des mesures précédentes de politique de l'emploi. Les manifestations de cette priorité sont nombreuses :

- L'intitulé initial du programme²¹ - « nouveaux services, nouveaux emplois » -, qui ne fait aucunement référence à un objectif de politique de lutte contre l'exclusion, mais s'attache à l'objectif économique de création d'activités nouvelles ;

- La demande adressée à des personnalités d'animer des groupes de travail chargés de préciser, pour chaque grand secteur d'activités, le contenu des emplois qui pourraient être ainsi créés ;

- Le mode de financement de l'organisme participant au programme, attaché à l'activité qu'il réalise et non à la personne qu'il embauche ;

²¹ Cet intitulé sera modifié au bout d'un peu plus d'un an pour prendre en compte la façon dont le programme était désigné spontanément par les médias, le grand public et ses usagers. Il deviendra alors le programme « nouveaux services, emplois-jeunes ».

- L'accent mis, pour justifier le ciblage du programme sur les jeunes, non pas seulement sur leurs difficultés particulières d'emploi, mais aussi sur leurs « qualités » propres : dynamisme, créativité, ouverture aux autres, etc. Les futurs salariés sont présentés comme de *véritables agents du développement économique*²² ;

- Les modalités de l'instruction des dossiers déposés par les porteurs de projets, qui sont centrées sur l'examen du contenu des fonctions exercées par les futurs salariés, de la « professionnalisation et de la pérennisation » de leurs emplois, avec une large participation des experts des divers domaines d'activité concernés par le programme.

On n'aboutit pas pour autant à une délimitation du champ des activités qui peuvent être exercées en « emplois-jeunes ». Dans la mise en œuvre concrète du programme, la notion d'« activités nouvelles » est vite apparue comme très relative. Les acteurs locaux se sont plutôt référés à celle de « besoins collectifs non satisfaits sur un territoire », nécessitant la création d'emplois dont le contenu diffère de celui des emplois existants dans la fonction publique ou le secteur associatif, notamment par un plus grand degré de polyvalence ou bien par des lieux et des horaires d'exercice inhabituels. En cela, on rejoint le souci *d'utilité collective* déjà présent dans les TUC, mais en étant beaucoup plus attentif à éviter que les personnes en emplois-jeunes n'exercent des fonctions standardisées qui auraient pu être facilement confiées à du personnel permanent.

Par ailleurs, l'accent mis sur le financement massif de « nouvelles activités » conduit nécessairement à devoir trouver une justification économique à ce programme et à se demander pourquoi le développement de ces activités ne peut pas être assuré spontanément par le marché ou par les services publics existants. Dans la présentation du programme, l'État semble se donner pour rôle d'être un précurseur, capable d'anticiper l'importance que prendra dans un proche avenir la demande des citoyens pour certains types de services encore peu développés. Les emplois-jeunes correspondent à des activités qui aujourd'hui ne peuvent être prises en charge ni par le marché, car il n'y a pas de demande solvable d'un groupe de consommateurs susceptibles de les acheter, ni par l'action publique traditionnelle, car il n'y a pas eu de choix politique des électeurs en faveur de la création massive de nouveaux emplois publics permettant de les assurer. Néanmoins, l'État se porte garant de l'existence de ces besoins et de leur développement rapide dans un avenir proche et il juge qu'il est de son devoir de provoquer une organisation progressive de l'offre de ces services et de la demande qui ne va pas manquer de l'accompagner. Les emplois-jeunes sont le moyen de la mise en relation de cette offre et de cette demande.

3.2. Des appels épisodiques au concept de « tiers secteur »

Dans un contexte politique marqué à la fois par la valorisation du marché et la persistance d'un État très interventionniste, l'idée que des espaces d'activité doivent échapper, ne serait-ce que provisoirement, à la fois à l'entreprise classique et à l'action directe des services publics existants n'apparaît pas facile à promouvoir. Pour le faire, le gouvernement n'a guère à sa disposition que la référence aux courants de pensée se réclamant du « tiers secteur ». La filiation des emplois-jeunes n'est plus alors à rechercher dans les grandes mesures d'aide à l'insertion du secteur non marchand, mais dans un autre pan, plus décousu, de la politique de l'emploi, celui de la « promotion de l'emploi » et de l'aide à la création d'activités nouvelles.

²² Cf. Dossier d'information du ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

On aborde ainsi l'histoire, pour le moins complexe, des relations entre le « tiers secteur » et la politique publique de l'emploi²³.

L'hypothèse qui guide ma brève analyse de ces rapports peut être résumée ainsi. Les liens entre les responsables de la politique de l'emploi et les représentants du monde politique, associatif ou universitaire, qui ont cherché à promouvoir l'idée du développement nécessaire d'un « tiers secteur », ou d'un « troisième secteur » ou de l'« économie solidaire », n'ont pas, au moins jusqu'à ces toutes dernières années, été très étroits, en ce sens que les tenants du tiers secteur n'ont pas directement influencé la conception des mesures de politique de l'emploi et qu'inversement, la politique de l'emploi n'a pas eu pour objectif direct de promouvoir le tiers secteur. Leurs rapports doivent être plutôt analysés en termes d'alliances :

- Les débuts de la réflexion en France, comme en Europe, sur le tiers secteur sont contemporains du développement de la politique de l'emploi ;
- Les tenants du tiers secteur ont trouvé une source essentielle de financement de leurs expérimentations dans la politique de l'emploi ;
- Parallèlement, le ministère de l'Emploi a pu s'appuyer sur leur soutien critique et, surtout, avoir grâce à eux des relais de terrain très précieux, qui ont concouru au développement quantitatif et qualitatif d'une série de mesures de politique de l'emploi faisant appel aux initiatives locales, dans le secteur de « l'insertion par l'activité économique » tout particulièrement.

Toutefois, ces alliances ont largement contribué à brouiller l'approche originelle du tiers secteur, telle qu'elle était présentée à la fin des années soixante-dix dans les travaux menés autour de Jacques Delors²⁴. Il s'agissait alors de construire un espace d'offre de services et de biens, complémentaire au marché et à l'action publique, et susceptible de couvrir des activités économiques aussi bien que des activités sociales. Celui-ci peut être défini « comme une tentative de faire vivre un autre type d'échange, personnalisé, durable, volontaire, démocratique, dans lequel l'activité pose des problèmes que la solution salariale ne suffit pas à réduire. (...) L'alternative portée par le tiers secteur est dans cette perspective placée sur des éléments internes aux structures (la démocratie, l'autogestion), qui utilisent ainsi des ressources individuelles et collectives très diverses selon les territoires, qui ne sont utilisées ni par le public, ni par le privé et qui permettent de construire des offres et des métiers adaptés à des situations locales spécifiques (...). L'appui public multiforme (démarrage, fonctionnement, accès aux capitaux) est légitimé par une fonction nouvelle de l'État plus subsidiaire, comme appui, en tant que de besoin, aux initiatives privées de collectifs²⁵ ».

Les « emplois d'utilité collective » (EUC) créés à titre expérimental à la fin des années soixante-dix et s'inspirant d'un programme québécois, ont peut-être été la mesure de politique de l'emploi la plus en phase avec cette réflexion. Ils étaient destinés à soutenir les initiatives des seules associations, avec pour objectif principal la création de nouvelles formes d'activités susceptibles de générer une réorientation des stratégies de développement local et d'emploi. Mais dès 1981, avec le remplacement des EUC par les « emplois d'initiative locale » (EIL), puis avec la création des TUC, le souci de création d'une nouvelle offre de services portée par un espace intermédiaire va progressivement se déliter sous l'effet de trois facteurs :

²³ Cette histoire a fait l'objet d'une analyse très détaillée dans un rapport récent rédigé par Bernard Gomel à la demande de la mission « animation de la recherche » de la Dares (cf. Gomel, 2000). Nous n'en reprendrons ici que quelques éléments.

²⁴ Cf. Delors, Gaudin (1978, 1979).

²⁵ Cf. Gomel (2000).

- La construction, par la politique de l'emploi, de la catégorie du « non marchand », à laquelle vont s'appliquer toutes les grandes mesures, des TUC aux emplois-jeunes. Par le regroupement du secteur associatif avec les collectivités territoriales et les établissements publics, qu'elle opère, la politique de l'emploi nie complètement la spécificité du secteur associatif qui se voit replacé dans l'orbite du secteur public. Disparaît ainsi, de fait, toute référence à cet espace complémentaire à la base de la réflexion sur le troisième secteur.
- Le passage progressif d'une visée de construction d'une offre de nouveaux services (les EUC) à un objectif affiché de réponse à une demande non satisfaite (les TUC). La préoccupation générale d'organisation de l'offre de services et de création des formes d'emploi appropriées est alors remplacée par la question, beaucoup plus limitée, du contenu du travail confié aux personnes en mesures.
- La difficulté des mesures de politique de l'emploi de tenir ensemble les deux objectifs de développement d'activités « utiles à la société » et d'insertion des publics en difficulté, avec une focalisation de plus en plus forte, des EUC aux CES, sur la seule dimension de l'insertion.

3.3. Les « emplois de proximité » ou la nécessité du passage au marché pour garantir l'utilité sociale des activités de service aux particuliers

Il va en résulter, dès la fin des années quatre-vingt, une réorientation profonde de la manière dont la politique de l'emploi cherche à promouvoir le développement d'« emplois socialement utiles ». L'idée d'utilité sociale ne va plus être associée au secteur non marchand (en majorité public) comme précédemment, ni au tiers secteur, mais à certains types de marchés de services, avec les programmes d'aide à la création d'« emplois de proximité », principalement dans le secteur de l'aide à domicile.

L'argumentation des responsables de la politique de l'emploi, qui vont opérer cette réorientation, peut être résumée ainsi. Il est vain de tenter de concilier les deux objectifs d'insertion de publics en difficulté et de développement d'activités socialement utiles. La mise en emploi de personnes stigmatisées entraîne *ipso facto* la stigmatisation des emplois qu'elles occupent et des activités qu'elles réalisent, et elle bloque toute perspective de développement. Un programme d'appui à la création de services de proximité, où la relation offre-demande serait assurée par le marché, offre de nombreux avantages²⁶ :

- Il permet de respecter la norme déflationniste de gestion publique. Dans le cas des CES, ce n'est pas tant le coût de la mesure qui pose problème que le fait qu'elle fasse gonfler le halo du secteur public avec le risque d'une augmentation à terme de l'emploi public. La perspective d'un recours immédiat au marché permet d'éviter ce risque.
- La rencontre entre l'offre et la demande se fait sur un marché qui est relativement à l'abri de la concurrence internationale. L'intervention, même massive, de l'État ne crée pas de perturbations particulières pour les entreprises soumises à la mondialisation.
- On peut parler de « gisement d'emplois » dont le volume peut être chiffré, car de nombreuses demandes potentielles de services existent, principalement pour des besoins d'externalisation du travail domestique de la part des ménages. On s'inscrit ainsi dans le mouvement général de tertiarisation de l'économie, donc dans le sens de la modernité et non dans celui d'un retour des figures archaïques du maître et du serviteur.

²⁶ Nous résumons, pour la présentation des avantages supposés de ce type de programme et de leurs conditions de réussite, une partie des observations très éclairantes de Laurent Cabotte, présentées dans le chapitre sur la politique de l'emploi de la thèse qu'il a soutenue en 2000 à l'université de Paris X-Nanterre (cf. Cabotte, 2000).

La réussite du programme suppose toutefois le respect de trois conditions :

- L'ajustement à la demande potentielle passe par un ajustement des conditions d'offres en termes de prix et d'appariement aux besoins diversifiés des ménages.
- Le service public existant dans ces secteurs est inadapté et il ne faut pas chercher à lui faire jouer un rôle important. Dans son rapport, la Commission « choisir l'emploi » du Commissariat général du Plan, présidée par Bernard Brunhes, préconise ainsi en 1993 : « La majeure partie des services aux particuliers intègre une intervention importante de l'État. L'origine historique de cette action publique doit être recherchée dans la volonté de limiter l'espace du marché dans certains secteurs considérés comme du domaine exclusif des droits et de l'égalité. L'État-providence a pu ainsi décréter l'exclusion du marché pour une grande partie des services. Les mutations économiques et sociales en cours remettent en débat ce paradigme et demandent de reconsidérer le rôle de l'État dans l'économie des services... La prise en charge publique des services sociaux a conduit à un cloisonnement entre les services non marchands et les services marchands. Le développement des services de proximité implique au contraire de ne pas les enfermer dans un secteur d'utilité sociale coupé de l'emploi *normal* mais de les intégrer dans une logique marchande sous réserve d'un soutien public ».
- Les emplois de services à créer nécessitent des compétences relationnelles, comportementales, des capacités d'autonomie et d'initiative, qui seront mal exploitées par une économie sociale d'abord préoccupée de l'insertion des publics en grave difficulté. Il faut une économie de services assez orthodoxe dans les règles de recrutement et de gestion de son personnel.

Tout autant que pour les TUC, la référence au tiers secteur paraît bien lointaine dans les orientations de ces programmes. Si des convergences existent dans la dénonciation de l'inadaptation du service public, les perspectives ouvertes au secteur associatif n'en font en rien le pilier de la reconnaissance de cet espace complémentaire entre marché et action publique. Les associations sont cette fois ramenées dans la sphère du marché : « L'économie associative non marchande, qui était le produit des politiques sociales antérieures est vue comme un appui nécessaire à une nouvelle structuration de l'offre de services dans laquelle elle doit s'intégrer, avec une perspective de dé-sectorialisation de son activité suivant les principes d'une logique commerciale l'amenant à s'ouvrir à la diversité des demandes²⁷ ».

3.4. L'avenir des emplois-jeunes : une voie difficile à trouver entre réforme des services publics, passage au marché et développement du tiers secteur

Dans sa façon d'aborder la question du contenu de l'activité, le programme « nouveaux services, emplois-jeunes » (NSEJ) peut être vu comme une tentative de synthèse entre l'approche antérieurement adoptée pour les premières mesures d'aide aux emplois « non marchands » et celle des emplois de proximité.

Aux mesures telles que les TUC, le programme emprunte principalement la définition du champ des organismes éligibles : le secteur public et l'associatif. Il renforce même la place du secteur public avec l'ouverture à la Police nationale et à l'Éducation nationale (un nombre élevé d'aides-éducateurs). La filiation se manifeste également par la référence à l'utilité collective des activités à créer, ce qui exclut les services à la personne, par l'obligation de

²⁷ Cf. Cabotte (2000).

non-concurrence au secteur marchand et aux emplois existants du non marchand, par l'appel à la mobilisation des collectivités territoriales, par le peu de libertés laissées au créateur d'activités qui se voit contraint de soumettre le contenu de chaque dossier à l'accord des services de l'État.

À l'inverse, le thème de l'existence d'une large demande potentielle, diversifiée et solvable, encore non satisfaite, alors qu'elle pourrait l'être à terme assez rapproché grâce au marché, au prix d'ajustements que l'État doit contribuer à initier, relève incontestablement des services de proximité. Il en va de même lorsque s'exprime le souci d'organiser, sur le moyen terme, une offre de services de qualité en s'attachant dès le démarrage du programme à mettre en place au niveau local les conditions de la professionnalisation et de la pérennisation des activités et des emplois. On retrouve enfin la mise en valeur des qualités requises pour occuper ces métiers. Comme pour les emplois de proximité, on insiste sur les qualités relationnelles indispensables aux salariés, mais on y ajoute souvent des exigences supplémentaires relatives à la maîtrise nécessaire de tâches de conception et d'organisation des activités nouvelles. Autant dire que, plus encore que dans les services de proximité, on s'éloigne d'un dispositif d'insertion pour les publics en difficulté, ce que confirme d'ailleurs le profil scolaire des jeunes recrutés jusqu'à présent, même si beaucoup étaient auparavant au chômage et si une partie non négligeable d'entre eux avait souffert de discriminations à l'embauche liées à leur appartenance à une minorité ethnique ou à un quartier concerné par les actions de la politique de la ville.

La conciliation de ces deux sources d'inspiration s'est vite révélée problématique. De nombreuses activités développées dans le cadre du programme relèvent d'un objectif général de maintien ou de restauration du lien social, dont la figure archétypale s'oppose fortement à l'image du fonctionnaire derrière son bureau ou son guichet, en position de pouvoir par rapport à l'usager. Le salarié sur « contrat emploi-jeune » est au contraire le médiateur social dans les espaces et dans les temps désertés par les agents du service public : correspondants de nuit, espaces scolaires et périscolaires en dehors de la classe, police de proximité, cages d'escalier et pieds d'immeubles, rames de transports en commun, quais de gares, etc. Il semble assez facile de valoriser auprès de l'opinion l'utilité sociale de ces fonctions, dans la mesure où elles semblent complètement en phase avec toutes les réflexions engagées autour de la modernisation des services publics « par l'usager »²⁸.

Mais le caractère diffus de ces fonctions, le fait qu'elles s'adressent en priorité à une population caractérisée par un faible pouvoir d'achat et qu'elles apparaissent très souvent comme le prolongement de services publics jusqu'à présent gratuits ou presque, rendent peu vraisemblable une solvabilisation à terme par le marché. Autant il paraît légitime de s'interroger sur le montant qu'est prêt à payer un ménage aisé pour faire garder chez lui ses propres enfants après l'école, autant il semble inenvisageable de demander aux parents d'élèves de zones d'éducation prioritaires les sommes qu'ils sont prêts à payer pour que, dans l'établissement scolaire de leurs enfants, les aides-éducateurs assurent un meilleur encadrement ; sauf à s'orienter résolument vers un démantèlement de l'école publique que personne ne revendique.

De fait, les perspectives de pérennisation semblent largement passer aujourd'hui par des financements publics. Dans l'hypothèse d'une stabilité de la dépense publique, l'enjeu est celui de la réorganisation des services. Cette réorganisation peut être interne à un service : comment réorienter l'activité des agents pour mieux répondre à la demande des habitants ou gérer les remplacements des futurs départs à la retraite. Mais la question se pose aussi de

²⁸ Cf. Weller (1998).

manière plus large : évolutions des rapports entre l'État et les collectivités territoriales, entre les services publics et les associations, nouveaux arbitrages à faire entre assurer certains services en interne, déléguer le service public, passer des marchés avec les entreprises.

Dans une version optimiste, qui reste à vérifier, le programme « nouveaux services, emplois-jeunes » pourrait donc être un aiguillon important dans les évolutions nécessaires du contenu de l'offre de services au public, dans la redéfinition des rapports entre demande et offre de ces services et entre les diverses catégories d'offreurs. Ceci se traduit concrètement dans le programme par la recherche de nouveaux modes de cofinancement des activités, par des tentatives de promotion de l'intercommunalité, de partage des emplois entre plusieurs employeurs, etc.

C'est dans cette dynamique d'ouverture du service public, sans basculement complet vers le marché, que le programme semble en partie rejoindre la thématique du tiers secteur, elle-même évoluant dans un contexte politique sensiblement modifié : rapport demandé par Martine Aubry à Alain Lipietz²⁹ et, surtout, création d'un secrétariat d'État à l'Économie solidaire.

Un certain nombre de convergences peut effectivement être relevé dans le diagnostic sur les évolutions nécessaires des services au public :

- Même constat de crise du lien social, avec une sphère domestique qui n'assure plus le rôle qu'elle a joué et un recul du bénévolat de type « œuvres sociales », qui complétait cette sphère domestique, au profit d'un salariat associatif en position de sous-traitance par rapport au système public de protection sociale, ce qui a entraîné une rigidification du secteur et une certaine « déshumanisation » des services. En ce sens, il y a une forte identité de vue sur le type d'activités qu'il est prioritaire de développer en raison de leur utilité sociale.

- Même affirmation que ce n'est pas aux services publics existants d'occuper cet espace, alors qu'il y a une certaine acceptation du marché, qui se traduit par le choix d'une mixité des financements. Ainsi pour Alain Lipietz, le tiers secteur pourrait se redéployer dans ce champ immense des services communautaires qui est partiellement à redécouvrir : « Tout le pari du tiers secteur est de recréer, sur la base matérielle des services rendus, ces fameux liens sociaux directs, de type communautaire que ne sauraient assurer ni les salariés à statut précaire du privé, ni les fonctionnaires territoriaux. Et c'est ce tissu de liens sociaux restaurés qui est la principale justification des spécificités réglementaires et fiscales du tiers secteur ».

- Même tentative d'introduire des formes de régulations locales dans un territoire délimité par une communauté humaine particulière.

Mais la politique de l'emploi continue à penser la régulation de ses programmes, y compris les services de proximité et les emplois-jeunes, principalement autour du seul couple pouvoirs publics/marché, là où Alain Lipietz revendique, conformément aux projets d'origine, la reconnaissance d'une place propre pour un tiers secteur se développant grâce à des régulations internes. La régulation sectorielle serait exercée par les « pairs » qui acceptent ou non un projet comme relevant du tiers secteur et qui, ensuite, le soutiennent et le contrôlent. La régulation interne à chaque organisme se réaliserait grâce à un partage du pouvoir entre représentants du personnel, fût-il en insertion, représentants des usagers, bailleurs de fonds privés et publics.

²⁹ CF. Lipietz (1999). Ce rapport devait notamment, dans une première étape, fournir un cadrage sur les « nouvelles frontières » entre l'économique et le social et sur « l'émergence d'un tiers secteur ».

Or, la question d'un nouveau partage du pouvoir au sein des organismes n'est pas posée par la politique de l'emploi, et les effets du programme « nouveaux services, emplois-jeunes » sur le secteur associatif, son autonomie et l'affirmation de sa spécificité, restent très incertains. Il n'est pas du tout impossible que ce programme exerce surtout des effets centrifuges, rendant une partie des associations plus dépendantes encore des pouvoirs publics par la nécessité de trouver les financements nécessaires à la pérennité de leurs emplois-jeunes et poussant une autre partie des associations vers des activités purement marchandes.

Cette longue analyse de la manière, dont le programme « nouveaux services, emplois-jeunes » et, avant lui, les aides aux emplois de proximité ont visé à assurer la reconnaissance sociale et la consolidation des emplois ainsi créés, ne doit pas pour autant masquer l'essentiel. Une telle politique de développement d'emplois dans le secteur des services a certainement permis d'accélérer l'intégration sociale et professionnelle d'une partie de la génération des moins de 30 ans, particulièrement touchée par la crise de l'emploi. Mais, en valorisant avant tout des activités relationnelles difficiles à assurer, pour lesquelles une sélection rigoureuse est souvent réalisée à l'entrée, elle a aussi contribué à rendre un peu plus problématique encore la reconnaissance sociale et professionnelle des activités exercées dans les dispositifs d'aide à l'insertion des chômeurs de longue durée et des allocataires de minima sociaux tels que les CES. Chômeurs de longue durée et allocataires de minima sociaux sont relégués aux métiers du *back office*³⁰. Les travaux auxquels ils risquent d'être de plus en plus confinés - entretien, nettoyage, aide aux personnels administratifs en place -, les rendent largement invisibles à leurs concitoyens. Contrairement à la dynamique engagée pour les emplois-jeunes, ils ne font l'objet d'aucune action collective, au niveau national ou régional³¹, visant à mieux connaître le contenu des fonctions exercées, à souligner les compétences nécessaires pour les assurer et à favoriser la mise en évidence de leur utilité sociale et des acquis professionnels engendrés par le passage en mesure.

CONCLUSION³²

La politique de l'emploi s'est appuyée assez tardivement sur la notion d'« utilité sociale » pour développer ses programmes d'action. Lorsqu'elle l'a fait, à partir du milieu des années quatre-vingt, deux registres d'argumentation ont été mobilisés, chacun d'entre eux correspondant à l'un des deux objectifs majeurs de la politique de l'emploi : assurer une action contre-sélective sur les marchés du travail en faveur des personnes connaissant les plus grosses difficultés d'emploi, permettre un « enrichissement de la croissance en emplois » aboutissant à une création d'emplois dans l'économie, supérieure à ce qu'elle aurait été sans l'action publique.

³⁰ Pour reprendre une expression utilisée par un représentant du Medef dans un groupe de travail du Conseil national de lutte contre les exclusions.

³¹ Nous évoquons ici l'organisation générale de la politique de l'emploi, sans ignorer pour autant que les mouvements de l'insertion par l'activité économique, en particulier les régies de quartier ou les récentes entreprises de travail temporaires d'insertion, travaillent ces questions. Mais le nombre de personnes concernées reste très faible par rapport à la masse des passages en mesures d'insertion. Nous savons également que des financements nouveaux permettent d'étendre des mesures d'accompagnement des personnes en CES et en CEC et de réaliser notamment des bilans individuels de compétence. Mais, sans nier le caractère positif de ces orientations, il nous semble que l'investissement du service public de l'emploi pour valoriser les activités réalisées par les personnes et mettre en évidence leur utilité sociale reste très faible par rapport à ce qui a été entrepris pour les emplois-jeunes.

³² Cette conclusion s'inspire des préconisations rédigées par l'auteur dans le cadre de la Commission d'évaluation des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand, présidée par Yves Robineau, dont il était rapporteur général. Ce rapport doit être publié à La documentation Française en février 2002.

Si, avec la première mesure d'importance (les TUC), les pouvoirs publics avaient cherché à s'appuyer simultanément sur ces deux registres, ils ont choisi par la suite de les distinguer nettement. L'objectif de contre-sélectivité a été assigné aux CES et aux CEC, celui de création nette d'emplois l'a été aux programmes de solvabilisation de la demande de services de proximité par les ménages et au programme « nouveaux services, emplois-jeunes » (NSEJ). Ce faisant, la justification par l'utilité sociale a pris un tour très différent dans ces deux types d'action. Elle est restée tout à fait centrale dans les programmes de création nette d'emplois. Le discours gouvernemental sépare ainsi, à partir de ce seul critère (au demeurant très flou), les emplois-jeunes qui « méritent d'être pérennisés » au-delà de la période d'aide de l'État, de ceux qui n'ont pas vocation à se perpétuer. La justification par l'utilité sociale a au contraire été progressivement remplacée, pour les CES et pour les CEC, par une justification de l'utilité de ces mesures pour l'insertion sociale et professionnelle des salariés en contrat aidé³³.

Les évaluations disponibles amènent plutôt à conclure à une certaine réussite des programmes de création d'emplois et à un échec des mesures contre-sélectives, largement dû à leur incapacité à valoriser, aux yeux des employeurs potentiels et notamment vis-à-vis des entreprises, les activités réalisées par les salariés durant leur passage en contrat aidé dans le secteur non marchand. On pourrait en déduire que la politique de l'emploi doit se concentrer à l'avenir sur les premiers et abandonner les seconds. Or, rien n'est moins sûr, en particulier dans le contexte d'emploi plus favorable que l'on connaît depuis 1998.

Il était certainement plus facile, pour un gouvernement dans une situation marquée par des niveaux de chômage sans précédent, de faire assurer par la politique de l'emploi des actions sur l'offre et sur la demande de services, qui, en d'autres temps et dans d'autres circonstances, auraient été menées au titre d'autres politiques. Laurent Cabotte³⁴ a bien montré comment, dans l'offre de services à domicile destinés aux personnes âgées, la politique de l'emploi était venue se substituer en grande partie à la politique de protection sociale et de santé pour la vieillesse, ainsi que les problèmes qui en résultaient. Un même constat pourrait être fait par rapport à la politique de la famille pour la garde des enfants.

Pour les emplois-jeunes, les perspectives actuelles d'une consolidation mobilisant très majoritairement des financements publics, conduisent à s'interroger sur l'impact final du programme. Dans un contexte caractérisé par la poursuite de l'objectif de maîtrise budgétaire, cette consolidation risque fort de se faire en se substituant en partie à d'autres emplois publics, à d'autres recrutements sur les emplois existants, ou encore à des dépenses publiques permettant actuellement de financer d'autres emplois dans le secteur associatif. Cela ne signifie pas que le programme n'aura aucun effet structurel positif. Il peut au contraire en avoir d'importants, s'il induit une réallocation durable des ressources publiques en faveur d'activités particulièrement bien adaptées aux besoins sociaux. Mais il s'agit alors d'un enjeu de politique publique qui ne relève pas fondamentalement d'une politique de l'emploi dont l'objectif est la création nette d'emplois, mais plutôt des collectivités territoriales, des services des ministères de la Fonction publique et de l'Intérieur (direction générale des collectivités locales [DGCL]) et de chacun des ministères ayant en charge les secteurs d'activité particulièrement concernés par le programme : Éducation nationale, Jeunesse et Sports, Environnement, Culture, Santé, Justice, etc.

³³ Une analyse très détaillée de l'évolution du contenu des circulaires relatives à ces mesures de 1990 à 2000 est présentée dans le rapport de la Commission d'évaluation précitée.

³⁴ Cf. Cabotte (2000), thèse précitée.

En matière d'action contre-sélective, l'existence de mesures s'appliquant spécifiquement au secteur « non marchand » ne doit pas être remise en cause actuellement. Malgré la baisse sensible du chômage de longue durée, les enquêtes récentes sur les trajectoires professionnelles des bénéficiaires de minima sociaux et les avis de l'ensemble des acteurs de terrain convergent sur le fait qu'il existe aujourd'hui une large population connaissant des difficultés sociales et professionnelles importantes et pour laquelle les contrats aidés du secteur non marchand sont indispensables dans leur fonction d'emploi de dernier ressort. En conservant ce type de mesures, la France rejoint d'ailleurs les choix de politique de l'emploi réalisés par beaucoup d'autres pays développés.

Il n'est pas possible de prédire les transformations à terme de l'équilibre entre les mesures et de l'offre des services d'aide à la recherche d'emploi qu'entraînera la mise en place par l'Unedic et par l'ANPE du Pare (plan d'aide au retour à l'emploi) et du Pap (projet d'action personnalisé). Même si ces dispositifs s'adressent à tous les demandeurs d'emploi, on peut prévoir qu'ils n'apporteront pas dans l'immédiat une multiplication des possibilités d'accès direct à l'emploi en entreprise pour les publics actuellement concernés par les mesures du secteur non marchand. En témoignent l'accent mis dans ces programmes sur les actions de prévention pour les chômeurs récents, dont on ne conteste aucunement l'importance, l'expérience du passé sur l'usage des contrats aidés du secteur marchand et, surtout, la relative faiblesse du dialogue social sur les actions susceptibles de favoriser le recrutement en entreprise des personnes considérées comme les moins employables, en particulier des personnes d'un certain âge. Il est par ailleurs nécessaire d'avoir un instrument complémentaire aux actions de formation, qui ne peuvent pas être la seule réponse aux besoins et aux attentes des personnes.

Mais comment éviter la spirale négative, où la stigmatisation *a priori* des salariés en contrat aidé entraîne la stigmatisation des activités exercées, empêchant ainsi tout mouvement réel de reconnaissance sociale et professionnelle au-delà de quelques espaces locaux très aléatoires, avec pour conséquence de ne pas réellement aider les personnes à sortir de la sphère de l'assistanat ? Les marges de manœuvre apparaissent relativement étroites et supposent des réformes profondes du fonctionnement de ces mesures. Il faut inverser la logique actuelle, où la personne en contrat aidé est, de fait, considérée comme provisoirement « casée ». Dans l'action concrète du service public de l'emploi, la personne en contrat aidé dans le secteur non marchand doit avoir droit aux mêmes services qu'un demandeur d'emploi. Le passage en contrat aidé ne doit être qu'un moment et qu'un élément d'une action plus large d'appui à l'insertion pilotée localement. Se pose en particulier le problème de la disponibilité d'une offre d'accompagnement suffisante en termes à la fois quantitatif, qualitatif et de répartition sur l'ensemble du territoire, qui rejoint en partie la question de l'homogénéité du contenu de prestations largement sous-traitées par les pouvoirs publics à des organismes très dépendants d'une commande publique fluctuante.

Il faut aussi ajuster les modalités du passage en contrat aidé aux besoins professionnels et sociaux de la personne et à leurs évolutions et, pour cela disposer de plus de souplesse quant à la durée hebdomadaire et quant à la durée totale du contrat. L'une des ambiguïtés des relations actuelles entre les employeurs et les pouvoirs publics provient de ce que ces derniers semblent exiger de plus en plus de l'employeur qu'il assume une fonction d'agent d'insertion, alors que dans bien des cas il n'en a pas la capacité. L'intérêt premier des contrats aidés dans le secteur non marchand est de permettre aux demandeurs d'emploi d'accéder à des situations de travail, et les exigences du service public de l'emploi vis-à-vis de l'employeur doivent porter sur le fait que ce dernier doit assurer une mise en situation de travail qui augmente réellement les chances de la personne de trouver un emploi ordinaire. La définition du projet professionnel, des actions de formation nécessaires dans la

perspective de ce projet, des actions de suivi social éventuelles, etc., relèvent de la mission du référent du demandeur d'emploi. L'employeur doit collaborer avec lui pour ce qui est de sa compétence propre : le contenu du travail proposé et son évolution, l'intégration dans les équipes de l'organisme, la mise en évidence des acquis professionnels, les formations d'adaptation au poste si nécessaire.

Il ne s'agit pas de nier la dimension de resocialisation de la mise au travail, mais celle-ci ne doit pas être considérée comme suffisante en soi, si ce n'est pour les personnes proches de la retraite. Cela suppose notamment :

- *Une formalisation du contenu du poste occupé.* Le programme « emplois-jeunes » a montré tout l'intérêt de cette formalisation et la capacité du service public de l'emploi (SPE) à négocier sur le contenu des postes. Dans une optique d'appui à l'insertion, il ne faut pas exiger de l'employeur que la personne soit mise sur des activités nouvelles. Mais il faut définir un contenu qui assimile la période en mesure à la réalisation d'un « vrai travail », valorisable par la suite. Il s'agit donc bien d'affirmer et de rendre visible, dans les organismes du secteur non marchand, l'existence d'emplois aidés dont le nombre doit non seulement être négocié avec le SPE dans le cadre de la politique de l'emploi, mais doit aussi être pris en compte explicitement dans les négociations plus globales sur les besoins en personnels des établissements publics avec leurs tutelles ou des associations, à qui sont confiées des missions de service public, avec leurs financeurs.

- *Une adaptation du contenu du poste à ce besoin de reconnaissance des acquis,* ce qui suppose d'inclure au maximum des tâches qui pourront être valorisées ultérieurement par la personne, compte tenu de son parcours professionnel antérieur et des types d'emploi qu'elle espère occuper ensuite, et de ne pas cantonner les personnes à des tâches qu'aucun autre salarié ne veut réaliser dans l'organisme.

- *Une formalisation des acquis professionnels au cours du passage en mesure et à l'issue de cette période.* Cette priorité forte suppose que, comme on tente de le faire pour le programme NSEJ, le développement des systèmes de validation des acquis professionnels par l'expérience se fasse avant tout, dans les années qui viennent, dans le cadre de ces actions. En attendant leur extension, il faudrait se donner pour axe prioritaire d'étendre en ce sens les expériences qui existent déjà en CES ou s'inspirer de ce qui a été mis en place dans certaines régions pour le programme NSEJ.

- *Une amélioration des droits des personnes en impliquant les partenaires sociaux dans les négociations.* De manière générale, la spécificité du contrat aidé par rapport aux contrats de travail des autres salariés (ou au statut des fonctionnaires) travaillant dans la même collectivité n'empêche pas que soit posée la question de la justification et des limites de cette distinction en termes de droits individuels (par exemple, le montant de la rémunération) et collectifs. C'est pourquoi, dès lors que ce contrat aidé, créé en 1989, a vocation à s'inscrire durablement dans le paysage social, une implication plus forte des partenaires sociaux apparaît indispensable. Elle peut prendre des formes diverses en fonction des secteurs et des niveaux de décision concernés et déboucher sur des accords collectifs du travail (ou des avenants à ceux-ci) ou sur une concertation avant l'édiction de textes réglementaires. L'objectif n'est pas seulement d'assurer des conditions de travail et des avantages sociaux équitables aux bénéficiaires, mais aussi de mieux garantir l'intégration temporaire de ces personnes dans le collectif de travail, sans qu'y fasse obstacle le fait qu'elles n'aient, pour la plupart, pas vocation à y demeurer.

BIBLIOGRAPHIE

ATTALI J., 1993, *Verbatim I 1981-1986*, Fayard.

CABOTTE L., 2000, *Économies et politiques de l'aide ménagère : une analyse économique des inflexions récentes arrêtées par le programme d'emploi dans les services de proximité*, thèse soutenue à l'Université de Paris X-Nanterre.

CASTEL R., 1996, « Travail et utilité au monde », *Revue internationale du Travail*, vol. 135, n° 6, numéro spécial : regards croisés sur le travail et son devenir.

Conseil national de l'évaluation, Commissariat général du Plan, 2002, *Les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand*, rapport de l'instance d'évaluation présidée par Yves Robineau, La documentation Française (à paraître en février).

DANIEL C., TUCHSZIRER C., 1999, *L'État face aux chômeurs, l'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Flammarion.

DELORS J., GAUDIN J., 1978, *La création d'emplois dans le secteur tertiaire. Le troisième secteur en France*, étude n° 77/33 du centre de recherche Travail et Société de l'Université Paris IX-Dauphine, rapport pour la Commission des Communautés européennes, juillet.

DELORS J., GAUDIN J., 1979, « Pour la création d'un Troisième secteur », *Échanges et projets*, janvier-mars.

FORGEOT G., GAUTIÉ J., 1996, *Chômage des jeunes et relation formation-emploi*, La Lettre du Centre d'études de l'emploi, n° 43, juin.

GAUTIÉ J., GAZIER B., SILVERA R. 1994, *Les subventions à l'emploi : analyses et expériences européennes*, Document travail et emploi, Dares, La documentation Française.

GOMEL B., 2000, *Tiers secteur et politique publique de l'emploi*, Document du Centre d'études de l'emploi, n° 00/15, mai.

GOMEL B., SIMONIN B., 1998, « Les emplois-jeunes, un pari sur l'avenir pour tenter d'échapper au traitement social du chômage », *le Banquet*, n° 11.

GORZ A., 1997, *Misères du présent, richesse du possible*, éditions Galilée.

HOLCBLAT N., 1996, « La politique de l'emploi en perspectives » in *40 ans de politique de l'emploi*, Dares, La documentation Française.

LEFRESNE F., 1999, *Systèmes nationaux d'insertion professionnelle et politiques publiques de l'emploi en direction des jeunes : une comparaison européenne*, thèse soutenue à l'Université de Paris I.

LIPIETZ A., 1999, *Rapport d'étape relatif à la lettre de mission du 17 septembre 1998 de Madame Aubry, sur l'opportunité d'un nouveau type de société à vocation sociale*.

MARIONI P., ROGUET B., GUBIAN A., 1996, « La politique de l'emploi, de la dépense aux bénéficiaires », in *40 ans de politique de l'emploi*, Dares, La documentation Française.

MÉDA D., 1996, « l'ambiguïté d'un revenu minimum inconditionnel » in *Vers un revenu minimum inconditionnel*, La revue du M.A.U.S.S., n° 7.

SALAI R., BAVEREZ N., REYNAUD B., 1986, *L'invention du chômage*, PUF.

SIMONIN B., GOMEL B., SCHMIDT N., 1993, *Un bilan de l'évaluation des TUC. Illustration du rôle ambigu de l'évaluation dans la formation des opinions et dans la prise de décision*, Dossier de recherche du Centre d'études de l'emploi, n° 49 (ancienne série).

SUPIOT A., 1996, « Le travail en perspectives », Regards croisés sur le travail et son devenir, *Revue internationale du travail*, vol. 135, n° 6.

WELLER J.-M., 1998, « La modernisation des services publics par l'usager : une revue de la littérature (1986-1996) », *Sociologie du travail*, n° 98/03.