

CENTRE
D'ÉTUDES
DE L'EMPLOI

RAPPORT DE RECHERCHE

Les suites associatives au programme *Nouveaux services-Emplois jeunes*

BERNARD GOMEL
NICOLAS SCHMIDT

« LE DESCARTES I »
29, PROMENADE MICHEL SIMON
93166 NOISY-LE-GRAND CEDEX
TÉL. 01 45 92 68 00 FAX 01 49 31 02 44
MÉL. cee@cee.enpc.fr

octobre 2006



© CEE 2006

RAPPORT DE RECHERCHE

Les suites associatives au programme *Nouveaux services-Emplois jeunes*

Enquête 2004-2005

BERNARD GOMEZ
Centre d'études de l'emploi

NICOLAS SCHMIDT
Centre d'études de l'emploi

Avec la collaboration de
CORENTIN GALLO, LAETITIA GLAYO ET CORINNE IEHL

octobre 2006

N°33

ISSN 1776-2979
ISBN 2-11-096181-3

Les suites associatives au programme *Nouveaux services-Emplois jeunes*

Bernard Gomel, Nicolas Schmidt

Avec la collaboration de
Corentin Gallo, Laetitia Glayo et Corinne lehl

RESUMÉ

Le programme *Nouveaux services-Emplois jeunes* (NS-EJ), lancé en octobre 1997, entendait renouveler le soutien public à l'emploi associatif en revisitant, dans une expérimentation sociale de grande ampleur, les modalités traditionnelles de l'action publique. Il met en place un important soutien public aux structures non marchandes afin qu'elles proposent de nouveaux services locaux à la population et qu'elles leur trouvent un équilibre économique. Les postes financés sont confiés à de jeunes professionnels à qui il est demandé de développer l'activité et de lui trouver un équilibre économique.

Au moment de l'enquête, plus de cinq années se sont écoulées depuis le lancement des premiers projets. Parmi les postes **associatifs** créés avant la fin de l'année 1999 et qui existent encore au terme des soixante mois de financement initial, une grande majorité bénéficie de trois années de financement supplémentaire de l'État. De plus, les associations ont pu bénéficier, dès 2001-2002, d'un dispositif local d'accompagnement public, le DLA, qui diagnostique leurs besoins d'accompagnement professionnel et finance les prestataires nécessaires.

L'expertise du DLA relève soit du domaine d'activité économique de l'association, soit de la mise en œuvre économique de

l'objet social associatif. Dans le premier cas, ses prestations tendent à rapprocher l'association des autres structures économiques. Dans le second cas, l'accompagnement est individuel et vise l'explicitation économique de son action afin d'y intéresser des financeurs.

Le programme NS-EJ a sensiblement modifié les recrutements, l'organisation et le fonctionnement des associations. Il a favorisé également une diversité d'évolutions économiques :

- **le promoteur d'activités porteuses** qui mobilise le programme pour renforcer ou lancer des activités susceptibles de donner lieu à une commercialisation qui apporterait un complément financier à leurs subventions habituelles ;
- **l'entrepreneur de services (sociaux)** qui utilise le programme pour améliorer la qualité du service à ses clients, ses adhérents, ses partenaires ;
- **l'initiateur d'activités professionnelles** qui a rénové son fonctionnement avec les nouveaux personnels recrutés dans le cadre du programme ;
- **le gestionnaire de service (para-) public local** qui conforte sa mission de service public et l'utilité sociale de ses activités grâce aux financements du programme.

Les enseignements tirés des milliers d'expériences menées dans le cadre du programme *Nouveaux services-Emplois jeunes* ont contribué à définir de nouvelles procédures d'intervention publique visant à concilier efficacité économique et efficacité sociale. Les emplois aidés, fortement réorientés depuis la loi de cohésion sociale vers les bénéficiaires des minima sociaux et les personnes les plus en difficulté, sont attribués aux associations plus qu'auparavant en fonction de leur capacité d'encadrement. En revanche, pour bénéficier des financements publics, les associations doivent, plus que jamais, faire la preuve de leur professionnalisme dans la réalisation de leurs activités économiques. C'est dans ce but que les pouvoirs publics proposent aux structures de nouvelles prestations dans une nouvelle logique de service à l'entreprise associative. Si une telle standardisation des conditions de l'intervention publique diminue les risques de décision arbitraire, elle pénalise les associations dont les activités sociales contraignent fortement les pratiques économiques. En considérant que l'efficacité économique est la condition de l'efficacité sociale, la politique publique met en difficulté les petites associations dont la singularité n'est pas la conséquence de l'amateurisme mais de l'ancre local de leur objet social.

OP CEE-Dares

Sommaire

Avant-propos	7
Introduction.....	9
<i>La diversité des situations des postes au terme des cinq années de financement initial du programme.....</i>	<i>9</i>
<i>La diversité des situations associatives à l'issue du programme.....</i>	<i>10</i>
<i>L'utilité sociale ou l'économie de l'utilité sociale ?</i>	<i>10</i>
<i>Explicitier l'économie de son action d'utilité sociale</i>	<i>11</i>
<i>Action publique et activités associatives privées</i>	<i>12</i>
<i>Le passage de la négociation à la prestation de service</i>	<i>13</i>
<i>Un accompagnement spécifique des jeunes salariés du programme</i>	<i>13</i>
<i>Une étude de l'impact de l'action publique</i>	<i>14</i>
Partie 1 : Les pratiques associatives	15
1.Six exemples associatifs d'usage du programme	15
1.1. <i>L'association PNZ : un travail repris sans relâche.....</i>	<i>15</i>
1.2. <i>L'association ABC : une nouvelle et forte dépendance aux subventions malgré une diversification de l'activité</i>	<i>16</i>
1.3. <i>L'association GPF : un succès rapide et total.....</i>	<i>18</i>
1.4. <i>L'association JTN : professionnalisation d'une activité sociale peu visible et (donc ?) condamnée à la précarité</i>	<i>19</i>
1.5. <i>L'association LPL : expérimentation concluante d'un nouvel emploi... difficile à pourvoir</i>	<i>20</i>
1.6. <i>L'association Naten : un positionnement difficile entre marchand et non marchand</i>	<i>22</i>
2. Positions et évolutions des structures de l'échantillon enquêté.....	23
2.1. <i>Développement des activités et réorganisation interne</i>	<i>23</i>
2.2. <i>L'évolution des pratiques</i>	<i>26</i>
2.3. <i>Les évolutions économiques.....</i>	<i>28</i>
2.4. <i>Les différents usages de l'aide publique.....</i>	<i>29</i>
3. L'ensemble des structures des activités et des territoires sélectionnés	30
4. Le point statistique sur les postes associatifs créés de fin 1997 à fin 1999.....	37
4.1. <i>Un poste, un salarié</i>	<i>39</i>
4.2. <i>Un cas typique et les autres.....</i>	<i>40</i>
4.3. <i>Genre et précarité des postes.....</i>	<i>41</i>
4.4. <i>Les trois secteurs sélectionnés</i>	<i>42</i>
4.5. <i>Et les trois départements</i>	<i>42</i>
5. Conclusion : les modèles d'usage	44
5.1. <i>Le besoin d'un accompagnement extérieur des salariés du programme</i>	<i>45</i>
5.2. <i>La dépendance de l'activité aux financements publics</i>	<i>46</i>
Partie 2 : L'action publique	49
1. Les attentes envers l'action publique	50
1.1. <i>Quatre dimensions de l'action publique</i>	<i>51</i>
2. Politique sectorielle et politique de l'emploi	53
3. Les conditions de lancement de la professionnalisation.....	55
3.1. <i>Le territoire et le secteur</i>	<i>56</i>
3.2. <i>La nature de l'intervention.....</i>	<i>57</i>
3.3. <i>Le DLA entre deux formes d'expertise</i>	<i>58</i>
4. L'impact de l'action publique	59
4.1. <i>Le rôle du temps dans la dynamique du programme</i>	<i>60</i>

4.2. Maintenir les objectifs dans la durée.....	61
Pour conclure, un nouveau levier de l'intervention publique, l'économie de l'utilité sociale ?	63
<i>Découplage des logiques sociale et économique dans la politique publique de l'emploi.....</i>	<i>63</i>
<i>Expliciter l'économie de son action d'utilité sociale</i>	<i>63</i>
<i>La nécessité du nouvel accompagnement.....</i>	<i>64</i>
<i>Un nouveau point d'appui</i>	<i>64</i>
Bibliographie.....	65
Annexes.....	67

AVANT-PROPOS

Le financement public d'une association se justifie de plus en plus par son économie. C'est pourtant son utilité sociale qui conduit les pouvoirs publics à s'y intéresser. Les nouvelles procédures d'intervention publique visent à améliorer le réglage entre efficacité économique et utilité sociale. Elles s'inspirent, pour atteindre le fonctionnement associatif optimal, des enseignements tirés des milliers d'expériences menées dans le cadre du programme Nouveaux services – Emplois jeunes (NSEJ).

L'étude porte sur l'action publique en faveur de la pérennisation des activités, des postes et des emplois du secteur associatif. En effet, les suites associatives au programme NSEJ ne sont pas la simple prolongation du financement par l'État des emplois aidés. Elles visent plus largement à la professionnalisation des activités, à la structuration des secteurs et au développement local. Le rapport rend compte d'enquêtes réalisées dans les DDTEFP et auprès de structures associatives parisiennes et lorraines, en relation avec l'exploitation des données disponibles dans le fichier exhaustif Dares-Cnasea des conventions associatives du programme NSEJ. Les activités culturelles et celles qui relèvent de l'environnement ont été particulièrement ciblées et quelques associations de services aux personnes ont complété notre enquête.

Dans les trois départements concernés par l'enquête, la Meurthe-et-Moselle, la Moselle et Paris, les dossiers de la DDTEFP ont été mis à notre disposition et nous avons pu consulter sur place les documents relatifs au programme NSEJ pour un échantillon d'associations que nous avions construit. Pour l'essentiel, les dossiers étaient constitués de la réponse au questionnaire d'autodiagnostic de fin 2001 pour les postes créés de 1997 à 2000, de la fiche d'actualisation de 2003 pour les structures qui ont sollicité une prolongation du financement de l'État sous forme de convention pluriannuelle (CPA) pour les postes créés jusqu'en 1999 et, le cas échéant, des autodiagnostics plus récents pour les postes créés ultérieurement. On a également pu consulter des rapports spécifiques comme à Paris sur l'activité associative de services aux personnes et sur le diagnostic d'ancrage territorial et plus largement les expertises rassemblées par la puissance publique.

L'étude a bénéficié du concours :

- de ceux qui, dans les services du Ministère, ont participé au pilotage central du programme en ce qui concerne la pérennisation ;
- des personnes en charge du programme et plus précisément de la « sortie du programme » dans les trois DDTEFP concernées ;
- et de la mise à disposition des informations individuelles concernant les conventions et leurs suites pour les postes associatifs créés en 1998 et 1999 dans les territoires et pour les secteurs retenus.

On a ainsi pu disposer, pour chaque association sélectionnée, d'éléments précis bien qu'un peu datés qui ont permis de préparer l'entretien avec son responsable et de discuter les premières interprétations quant à l'impact de l'action publique sur le comportement de l'association, dans une période, 2004-2005, marquée par des modifications de la politique de l'emploi et de l'action publique concernant les associations. Les traces statistiques et administratives disponibles pour chaque poste et chaque structure ont permis de caractériser, pour l'association sélectionnée, le mode d'usage du programme NSEJ (celui des jeunes salariés et celui de la structure). Les enquêtes directes en face à face auprès des employeurs associatifs ont permis de préciser les évolutions, depuis les derniers renseignements connus par les dossiers de la DDTEFP. Elles ont également permis de qualifier précisément et en négociation directe avec le responsable associatif, les événements qui ont été considérés comme importants dans la dynamique de pérennisation. Elles se sont appuyées sur un guide d'entretien qui visait à relier les conditions de sortie du programme du poste (le triplet activité, emploi, salarié) à l'usage particulier du programme dans la structure enquêtée. Le questionnement caractérise d'abord la situation et la dynamique de pérennisation pour ensuite interroger l'adéquation

de l'action publique avec le cas particulier ; c'est en effet à chaque fois une dynamique singulière qu'il s'agit de comprendre pour finalement comprendre « la sortie du programme » et la ranger dans un des scénarios-types.

INTRODUCTION

L'État met en place une nouvelle politique envers les associations. Les facilités procurées par des mesures d'emploi à plusieurs objectifs sont désormais révolues et la dynamique de territorialisation renforce la demande de justification des concours publics fournis à une association. La négociation permanente avec les agents de l'État est remplacée par un accompagnement technique confié à des prestataires spécialisés, avec le soutien de financements d'État très finalisés qui permettent d'en sécuriser l'usage en pleine décentralisation.

Le point d'appui de l'intervention publique pour modifier le comportement des associations change également. Dans la logique du programme NSEJ, le jeune salarié était censé apporter de nouveaux comportements au sein de l'association : le bilan est mitigé. Aujourd'hui, l'intervention publique est plus directement économique. Elle vise le même type d'objectif, la professionnalisation de l'activité, mais avec les standards techniques d'une bonne gestion, indifférente au statut juridique de la structure.

La diversité des situations des postes au terme des cinq années de financement initial du programme

Dans les deux premières années du programme NSEJ, de fin 1997 à fin 1999, 47 100 postes associatifs ont été créés. Début 2005, tous ces postes avaient dépassé la durée initiale du financement de l'État, cinq années et la situation des postes se résume en trois grands types ; il y a ceux qui ont été arrêtés avant terme (les postes « clôturés »), ceux dont le financement par l'État a été prolongé pour trois années (les postes « prolongés ») et les autres pour lesquels on sait qu'ils étaient actifs au terme des cinq années et qu'ils n'ont été prolongés ni par épargne consolidée, ni par convention pluriannuelle (les postes « terminés »).

Le destin moyen des postes associatifs créés pendant les deux premières années du programme recouvre des différences significatives selon l'activité et la taille de l'association, sa région d'exercice et le nombre de postes créés dans la structure.

Les modalités de sortie diffèrent sensiblement selon la taille de l'organisme employeur : chez les employeurs qui n'avaient pas de salarié au moment de l'embauche dans le cadre du programme, seuls 33 % des postes créés bénéficient d'une prolongation de financement (40 % en moyenne). Cette part augmente avec la taille de l'employeur : 40 % pour les structures à 1 ou 2 salariés, 45 % pour les employeurs de 3 à 25 salariés ; toutefois, pour les plus gros employeurs (plus de 25 salariés), la part est plus faible, à 37 %. La différence entre les plus petits et les plus gros employeurs tient aussi à la modalité de prolongation : 58 % par épargne consolidée pour les employeurs sans salariés avant le programme (modalité moins intéressante financièrement mais sûre) et 51 % par convention pluriannuelle pour les plus gros employeurs : sont-ils plus assurés du traitement favorable de leur demande ou plus capables de supporter le risque d'une décision défavorable ?

Le nombre de postes créés participe également de l'effet taille sensible dans les performances du dispositif. Le taux de clôture prématurée (arrêt avant terme des postes) est toujours plus important lorsqu'il y a plus de postes par association, quelle que soit la taille de l'association. De même, le taux de prolongation au terme des cinq ans de financement initial augmente avec le nombre de postes, à taille donnée et il s'agit plus souvent d'une convention pluriannuelle.

La consolidation des postes emplois-jeunes

Les circulaires de 2001 mettent en place deux modes de prolongement de financement par l'État des postes emplois-jeunes pendant trois années à l'issue de la convention initiale :

- les conventions pluriannuelles (CPA) : la structure, après instruction de son dossier par les DDTEFP, peut recevoir un financement dégressif d'un montant moyen de 23 000 euros par poste consolidé ;
- l'épargne consolidée (EPC) : dès la deuxième année de la convention initiale, la structure épargne une partie du financement du poste ; au terme des cinq ans, pour chaque poste consolidé, et de façon dégressive, la somme épargnée est reversée augmentée d'une prime de 15 000 euros.

La diversité des situations associatives à l'issue du programme

Certaines associations ont fait un usage ponctuel du programme NSEJ : le développement de l'activité, financé par les moyens supplémentaires apportés par le programme, leur a permis d'obtenir rapidement **les ressources propres qui leur assurent une indépendance par rapport aux financements publics**. Ce cas de figure particulièrement favorable est rare¹.

Plus souvent, le développement de l'association lui permet d'accéder à des financements publics « de droit commun ». **Cette situation est positivement perçue comme un éloignement de l'emprise de la politique publique de l'emploi et de ses variations conjoncturelles.**

Dans de nombreux autres cas, il semble que les évolutions de l'action publique en direction des associations ne soient pas comprises par les responsables des structures. La rupture est très douloureuse ; la **dépendance aux financements publics était défendue comme une contrepartie légitime d'une mission de service public**. Le problème se pose dès lors que cette mission n'est pas (n'est plus) reconnue par la puissance publique.

Les enquêtes montrent les réticences de beaucoup d'associations à se (re)présenter comme des entreprises, même spécifiques. C'est que les Français, comme les Américains selon Jeremy Rifkin [1996], « *se sont souvent réfugiés dans ces regroupements de bénévoles où les relations personnelles pouvaient s'épanouir, où un statut leur était reconnu, où un sentiment de solidarité pouvait naître* ». Ce secteur « *est un havre (...), un lieu où ils peuvent être eux-mêmes, exprimer leurs opinions, afficher leurs talents selon des voies impraticables dans les limites étroites du monde du travail, où le productivisme règne sans partage* ».

Que va-t-il se passer pour les associations « qui ne passent pas à l'économique » ? **Certaines vont bénéficier des financements publics destinés au caritatif** avec l'aide supplémentaire, lorsque la visibilité médiatique sera suffisante, de sponsors privés incités fiscalement. Les autres, celles dont les activités ne seront soutenues ni par la puissance publique ni par les sponsors privés **vont devoir modifier leur fonctionnement**. Une possibilité pour ces associations est d'approfondir une insertion locale qui permette de fonctionner **selon d'autres modalités de l'échange**.

L'utilité sociale ou l'économie de l'utilité sociale ?

En mai 2005, un rapport de mission parlementaire [Decool, 2005] chargé de proposer les modalités d'une relation privilégiée entre les pouvoirs publics et les associations qui ont « un rôle dans le fonctionnement de la société », utilise la notion **d'intérêt sociétal**, très proche de celle d'utilité so-

¹ L'association GPF (cf. *infra*) est un cas de figure exemplaire de l'indépendance assurée par le développement spectaculaire de ses ressources propres.

ciale, pour caractériser les « associations qui, sans disposer de la reconnaissance d'utilité publique, ont concrètement choisi d'œuvrer pour l'intérêt général » et justifier qu'une place particulière leur soit faite.

La référence à l'utilité sociale est permanente dans l'accompagnement public de la sortie du programme NSEJ des associations. L'enquête montre que les dossiers de demande de prolongation du financement d'Etat argumentent d'une façon quasi systématique l'utilité individuelle de l'activité pour ses bénéficiaires directs. On y trouve aussi parfois le rappel de l'utilité collective de l'objet social de l'association. En revanche, les retombées collectives des activités ne sont jamais mesurées ni même pas mentionnées dans l'argumentaire des associations. En ce sens, **l'évaluation de l'utilité sociale effective de l'action est absente**. Pourtant, la distinction entre utilité individuelle et utilité sociale est fondamentale, comme le rappelle Jean Gadrey [2005] : l'utilité sociale « fait référence à des contributions diverses qui ont une dimension de bien collectif, une notion certes conventionnelle mais qui n'est pas de même nature que celle de contribution au bien-être individuel des bénéficiaires de l'action ».

Explicitation de l'économie de son action d'utilité sociale

Il est remarquable que les prestataires qui ont la charge de l'accompagnement des projets dans le cadre de l'activité des dispositifs locaux d'accompagnement (DLA) s'intéressent essentiellement à l'économie des structures associatives, à leur capacité d'autofinancement. Les expertises ont pour objet la mesure et l'amélioration de l'efficacité économique des actions. Ainsi, pour le réseau France Active qui porte de nombreux DLA², « apporter des outils financiers à une structure associative, c'est lui donner les moyens de se professionnaliser et à terme, de se gérer comme une petite entreprise » ou encore « le but d'un DLA, c'est de faciliter la mobilisation des acteurs et la synergie des financeurs ». Avise et la Caisse des Dépôts et Consignations communiquent également sur l'utilité sociale, en diffusent les textes canoniques, mais construisent essentiellement des outils d'analyse économique.

Les dispositifs locaux d'accompagnement (d'après Avise)

Résultat d'une démarche conjointe de l'État et de la Caisse des dépôts et Consignations, les dispositifs locaux d'accompagnement ont été créés pour professionnaliser les structures associatives, coopératives, structures d'insertion, exerçant des services et activités d'utilité sociale.

Les DLA, organisations indépendantes et travaillant avec de nombreux partenaires et institutions, proposent des services gratuits de conseil et d'expertise, en vue de la consolidation économique et du développement des structures. Dans le cadre d'une démarche volontaire de la part des structures, les DLA procèdent à des diagnostics partagés, mettent en place des outils d'ingénierie individuels ou collectifs et assurent un suivi des préconisations effectuées. Fin 2005, 114 DLA sont en place sur l'ensemble du territoire national.

Pour remplir ces missions, les DLA font appel à des experts et spécialistes thématiques, les Centres Régionaux de Ressources et d'Animation (C2RA) et aux Centres Nationaux d'Appui et de Ressources (Cnar).

Tout se passe comme si la question de l'utilité sociale de l'activité d'une association avait été réglée à l'entrée des dispositifs, dès l'admission du projet dans le programme NSEJ ou lorsque le DLA accepte de répondre à la demande de diagnostic de l'association. Pour beaucoup des acteurs en charge de ces questions, le monde associatif et celui de l'insertion sont **globalement** identifiés à l'utilité sociale ; il n'est donc pas question de l'évaluer au cas par cas.

² Le réseau France active gère en septembre 2004 32 DLA sur les 89 alors en activité, cf. *La lettre du Réseau France Active* n°15 de septembre 2004.

Ce qui est demandé en revanche à chaque association, c'est d'améliorer « **l'économie de son utilité sociale** ». Dans la nouvelle relation avec l'État, c'est la rationalité et l'efficience économiques de la mise en œuvre de l'utilité sociale qui est traitée. Les améliorer et les optimiser est la mission dévolue aux DLA. Les financeurs potentiels contactés suite à l'accompagnement par le DLA ont ainsi **l'assurance que l'économie et la gestion de l'association ont été expertisées et optimisées**.

L'explicitation de l'activité économique de l'association fait pourtant monter une problématique de concurrence potentiellement déloyale, aggravée par la préconisation, fréquente, d'augmenter ses ressources propres par des activités commerciales annexes. Les DLA signalent d'ailleurs les risques de qualification commerciale de ces activités par les services fiscaux.

Le Medef [2002] proposait naguère une **nouvelle frontière** qui séparerait non plus les secteurs « marchand » et « non marchand », ni même le lucratif du non lucratif, mais **le caritatif et le non caritatif**. L'utilité sociale (ou collective ou l'intérêt sociétal) est-elle la réponse des pouvoirs publics pour justifier leur intervention ?

Action publique et activités associatives privées

Selon l'acception en usage dans l'économie sociale et solidaire, « l'activité » est le moyen mis en œuvre en vue d'une fin qui est la véritable « action » de la structure. L'action d'une association est parfois très différente de son activité. Une caractéristique des suites associatives du programme NSEJ (dans les limites sectorielles et territoriales de l'enquête) est de s'intéresser quasi exclusivement à l'économie de la structure et donc à ses activités. L'utilité sociale de son action n'est traitée que de façon seconde, sauf lorsque la dépendance économique de la structure aux financements publics est « structurelle ». Mais dès lors qu'il y a une prise économique possible, l'action publique en direction des associations se saisit prioritairement du levier que constituent ses activités.

L'action publique en direction des associations et plus largement du secteur non marchand est plus complexe que dans le secteur marchand, comme on a pu l'observer pour le programme (NSEJ). Le programme a été une expérimentation d'une ampleur inégalée par le volume des finances publiques mobilisées, la durée du financement des postes (jusqu'à huit ans) et le nombre et la diversité des acteurs engagés. Ce fort engagement quantitatif et qualitatif a été mis au service d'un programme dont la pluralité des usages n'a pas été seulement la conséquence de sa mise en œuvre ; elle a été recherchée et favorisée. Le programme a accordé son financement à des projets qui ressortissent de modèles d'usage très différents, par exemple celui de **l'innovation**, mis en avant dans la communication du programme, celui du **développement de l'activité**, le plus fréquent, dans la tradition des emplois aidés du non marchand, celui de la **professionnalisation d'activités** confrontées à la crise du bénévolat ou à une nouvelle demande, etc.

La logique du programme associait fortement l'activité, l'emploi et le salarié ; et l'avenir du projet dépendait de la réussite de chaque dimension. Cette cohérence initiale a été mise à l'épreuve de la durée et de la mise en œuvre qui ont conduit à des modes d'usage divers. Par exemple, lorsque le poste est considéré comme un contrat aidé classique (type CES ou CEC amélioré), le projet n'est construit que pour remplir le dossier administratif de demande d'agrément. Dans une telle situation, la position du salarié n'est pas forcément catastrophique : le poste pouvait être une chance pour une première expérience professionnelle.

Les usages ont été souvent plus intéressants. Par exemple, lorsque les difficultés de recrutement étaient importantes, des associations ont été conduites à recruter des jeunes sans qualification et à les former, en particulier lorsque le diplôme était exigé par la réglementation ou la convention collective. Les jeunes, une fois formés et devenus plus employables, ont pu partir lorsque la structure n'était pas capable d'assurer l'évolution de leur salaire et de leurs responsabilités. Mais les jeunes salariés du programme peuvent également refuser de s'investir dans la formation proposée parce qu'ils n'envisagent pas de rester dans l'activité, parce qu'ils visent un tout autre type de formation

ou parce qu'ils n'ont pas de projets professionnels suffisamment motivants pour engager une formation.

L'étude a mis en évidence les évolutions, d'origine interne ou externe, que connaissent les associations dans leur économie et leurs pratiques. Les structures tendent à adopter – ou à renforcer - des positions de gestionnaire, d'employeur ou d'entrepreneur.

Le passage de la négociation à la prestation de service

Le développement des « relations partenariales » entre l'État et les associations exige « le respect de règles simples » et l'évaluation des concours de l'État aux associations doit notamment porter « sur la conformité des résultats à l'objet (...), sur l'impact des actions ou des interventions, s'il y a lieu, au regard de leur utilité sociale ou de l'intérêt général » (circulaire du 1^{er} décembre 2000 relative aux conventions pluriannuelles d'objectifs). Début 2002, le rapport d'évaluation des « mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand » [CNE, 2002], proposait de reconstruire l'architecture de la politique de l'emploi dans le secteur non marchand dans le sens d'une meilleure distinction des responsabilités, entre celles qui incombent à l'État central et celles qui relèvent des territoires, et des objectifs, d'un côté l'emploi, de l'autre l'activité et le développement local. Le guide de l'évaluation publié en juin 2002 par la délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale (DIES) précise la spécificité de l'évaluation d'un projet associatif : « l'association ne peut être appréhendé seulement à travers sa fonction économique (...) le jugement sur la pertinence d'un projet ou d'une action (et de ses effets) » doit comprendre « la transformation sociale qu'il induit », le « degré de responsabilité qu'il suscite en faveur d'une cause d'intérêt général» ainsi que « les transformations favorables, volontaires ou involontaires (...) en faveur de tous les habitants d'un territoire ».

Les modifications sensibles depuis 2002 de la politique de l'emploi dans le secteur non marchand participent également de la transformation profonde des relations entre l'État et les associations. La séparation entre la logique économique et la logique sociale, mêlées depuis la fin des années 1970, se met progressivement en place dans la suite des recommandations du rapport d'évaluation des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand [CNE, 2002].

Aujourd'hui, **l'instruction qui conduit les pouvoirs publics à soutenir l'action d'une association est très différente de celle qui les conduit à lui accorder un emploi aidé**. Les nouveaux emplois aidés pour le secteur non marchand créés par la loi de cohésion sociale de janvier 2005, les contrats d'avenir et les contrats d'accompagnement vers l'emploi, sont tournés exclusivement vers les personnes en difficulté. La logique économique est absente d'une instruction qui s'intéresse essentiellement à la capacité de l'association à encadrer les personnes « en insertion » qu'elle se propose d'accueillir.

Aussi, **depuis 2002** du fait de l'effondrement du volume des contrats aidés et **depuis 2005** du fait de la réorientation des contrats aidés vers une logique de placement, **le soutien économique aux associations doit emprunter d'autres voies**. Elles se fraient dans **un contexte de décentralisation de la mise en œuvre des politiques**. Hier, les associations négociaient directement avec la DDTEFP. Elles ont affaire aujourd'hui à des prestataires de services. Des outils d'accompagnement comme le DLA, jadis inexistants, naguère intégrés dans certains programmes de la politique de l'emploi, sont maintenant autonomes. Détachés des dispositifs singuliers pour s'inscrire comme une ressource permanente, ils sont accessibles à travers une pluralité de prescripteurs.

Un accompagnement spécifique des jeunes salariés du programme

Afin de faciliter les réorganisations économiques rendues nécessaires par les évolutions souhaitées des activités associatives, il est parfois utile que s'ajoute à l'accompagnement de la structure par les

DLA, un accompagnement spécifique du jeune salarié en cas de rupture du contrat de travail. La mise en place d'un accompagnement extérieur du jeune salarié en cas de besoin faciliterait les réorganisations au sein du triptyque activité – emploi – salarié. Dans le souci très général de mieux protéger les salariés lorsque les contraintes économiques se renforcent, il serait légitime de **prévoir une forme spécifique et favorable « d'abandon de poste » qui faciliterait l'apprentissage des employeurs comme des salariés dans le cadre des expériences qui donnent leur sens à ce type de programme.**

Une étude de l'impact de l'action publique

L'impact de l'action publique sur les associations a été l'objet central des investigations menées à l'occasion des premières sorties des conventions Emplois jeunes initiales. Les contraintes mises à la possibilité de bénéficier d'une aide supplémentaire de l'État ont été renforcées dans la période d'enquête par la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005. La circulaire du 22 mars 2005 a ainsi mis fin aux possibilités de création ou de reprise de postes en convention initiale et aux conventions pluriannuelles (CPA) à partir de 2005 ; elle a aussi obligé à recruter en CDI pour des remplacements en cours de prolongation par épargne consolidée.

Dans le même temps, des changements de grande ampleur se produisent dans le financement public des associations, qui touchent en particulier les activités culturelles et environnementales ; elles n'échappent plus à l'exigence d'efficacité économique, de mise en concurrence et de sanction par le client-usager.

Dans la première partie, les pratiques associatives sont présentées à partir des investigations menées pour l'étude : en premier lieu, quelques cas de figure remarquables illustrent divers usages du programme et de ses prolongations. Puis une présentation synthétique de l'ensemble des enquêtes réalisées est donnée. Une première exploitation statistique des données administratives porte sur les associations des champs et des territoires étudiés ; la seconde donne un état des lieux national des conventions signées de fin 1997 à fin 1999.

La seconde partie est consacrée à l'action publique, ses dimensions et ses modes d'intervention. Une attention particulière est portée aux Dispositifs locaux d'accompagnement qui pilotent sur leur territoire l'intervention publique auprès des associations « d'utilité sociale » et en particulier des employeurs de jeunes salariés du programme NSEJ.

Partie 1

LES PRATIQUES ASSOCIATIVES

Les pouvoirs publics ont pour objectif de favoriser la pérennisation de l'activité et du poste et le maintien des salariés dans la structure. Mais le pilotage public de la sortie du programme NSEJ est particulièrement délicat parce qu'en cinq années, la diversité des modes d'usage du programme par les jeunes salariés, par leurs employeurs et par les responsables territoriaux et locaux a eu tout le temps de déployer ses effets. En particulier, l'expérimentation conjointe de l'activité, du poste et de l'emploi, présupposée dans la logique d'action permanente du programme, a rapidement été infirmée par l'observation : fort taux de sortie anticipée des jeunes salariés dans une conjoncture de l'emploi sensiblement améliorée, faible traduction en terme de salaire des différences de qualification des jeunes salariés, désajustement sensible entre le niveau déclaré du poste et celui du jeune recruté, important taux d'abandon prématuré du projet, très fortes distinctions sectorielles, etc. En outre, des études spécifiques, engagées notamment dans le cadre des évaluations à mi-parcours du programme, signalait le fort ajustement en situation des activités et des postes agréés au départ.

Une première période, parfois longue de plusieurs années, a été consacrée à la mise en place de l'activité et du poste, au recrutement du jeune salarié et aux ajustements en situation. La mise en place des deux mesures de prolongement de l'aide financière de l'État, l'épargne consolidée et la convention pluriannuelle, a provoqué l'ouverture de la seconde phase dans le déroulement du programme dans sa partie associative, celle de l'autonomie progressive par rapport aux financements publics spécifiques.

1. SIX EXEMPLES ASSOCIATIFS D'USAGE DU PROGRAMME

1.1. L'association PNZ : un travail repris sans relâche

L'association parisienne qui va nous offrir la première illustration concrète des modifications à l'œuvre dans l'intervention publique maintient depuis sa création en 1994 son objet social tout en cultivant des relations suivies avec les pouvoirs publics qui la soutiennent depuis des années sans pour autant lui accorder un financement régulier pluriannuel « de droit commun ». C'est un exemple qui se prête particulièrement bien à l'observation des transformations des conditions et des modalités d'intervention de la puissance publique appliquée au même objet.

L'association mène une action de lien social dans un quartier populaire. Cet objectif unique et permanent qui est à l'origine de l'association est poursuivi à travers des activités diverses qui rendent problématique son repérage sectoriel et partant la stabilisation de son financement, qui est très émietté et doit être reconstruit d'une année à l'autre. De plus, l'existence d'une activité marchande de café-restaurant au milieu d'activités éducatives et culturelles perturbe son image auprès des pouvoirs publics. Le qualificatif de littéraire donné au café rajoute encore une touche d'originalité (et d'étrangeté ?) aux activités.

La structure n'est en fait reconnue qu'à travers la politique de la ville qui traite le quartier dans lequel il anime un lieu. L'insuffisance chronique de financement l'oblige à utiliser de façon récurrente des emplois aidés (emploi-jeune, adulte relais et emploi tremplin du Conseil régional d'Île-de-France). La même raison conduit à un important *turn-over* sur ces emplois aidés ; en effet, la structure ne peut pas proposer la moindre progression de salaires. Elle assure, contre son gré, une fonction de formation par l'expérience, une « fonction tremplin » [Gomel, 2003] ; elle n'arrive pas à

stabiliser son propre personnel par manque de moyens, ce qui porte préjudice à son activité et décourage les responsables. L'amélioration du financement semble le problème à régler en priorité.

Les deux expertises réalisées dans le cadre de l'accompagnement des projets associatifs proposent de distinguer entre différentes activités en fonction des types de financeurs qu'elles pourraient intéresser.

La comptabilité analytique qui est recommandée ne sert pas uniquement à présenter à chaque finan-
ceur un état financier du type d'activité qui l'intéresse potentiellement. Il s'agit également :

- de garantir que l'argent public ne subventionne pas l'activité « marchande » de café – restauration ;
- d'expliquer pourquoi l'activité « marchande » ne peut pas subventionner les autres activités non rentables ;
- et de justifier enfin la raison d'être d'une activité marchande qui ne sert pas à financer l'action de la structure.

Les expertises³ vont donc commencer par expliquer comment l'activité de café – restauration ré-
alise juste l'équilibre et qu'elle atteint néanmoins son but : participer à l'animation d'un lieu et peut-
être le justifier afin de permettre la réalisation de son objet social, ce fameux lien social à la réalisa-
tion duquel contribue l'association à travers plusieurs activités réalisées précisément dans ce lieu.

L'action publique a apporté à l'association le crédit de ses expertises ; elle a contribué ainsi à la reconnaissance de ses différentes activités au service d'une action d'utilité sociale et a confirmé son professionnalisme : sa gestion est sérieuse et ses besoins de financement sont réels. Il est simple-
ment apparu que le nombre de postes devait être réduit, ce qui a été fait : de 2002 à 2004, le nombre d'ETP est passé de 6.5 ETP à 5.5.

La clarification des activités et de leurs besoins de financement n'a pas encore donné les résultats attendus. Les différents financeurs potentiels des activités n'ont pas participé aux tours de table organi-
sés par type d'activité selon les recommandations des experts. C'est donc encore dans le cadre de la politique de la ville que le financement va se poursuivre et les emplois aidés vont également assurer le financement des postes ; les adultes - relais sont peut-être mieux adaptés que les emplois – jeunes. La bonne nouvelle pour la structure est que le dispositif Adulte – relais est prolongé et qu'il va continuer à aider au fonctionnement de l'association, en attendant un financement plus co-
hérent et qui reconnaîtrait vraiment les différents types d'activités menées.

1.2. L'association ABC : une nouvelle et forte dépendance aux subventions malgré une diversification de l'activité

L'association anime un lieu de spectacle « adapté aux tout-petits » après plusieurs années de specta-
cles pour enfants donnés à Paris et en tournée. Sans aucune subvention, la compagnie réalisait en 1997 un chiffre d'affaires de 125 000 euros.

Le pari lancé en 1999 a été d'ancrer l'activité dans un lieu spécifique créé dans un quartier parisien bouleversé par un réaménagement très important. À l'activité de création et de diffusion de specta-
cles assurée avec succès depuis plusieurs années, s'ajoute alors une toute nouvelle activité, « diffé-
rente et plus lourde » selon Opale, de gestion d'équipement. Les deux postes créés en 1998 dans le cadre du programme NSEJ assurent une partie de la charge supplémentaire de travail mais d'autres postes seront peut-être nécessaires.

³ Nous avons eu connaissance de deux expertises, la première réalisée en 1999 par Opale, conseil auprès des entreprises culturelles devenu depuis CNAR pour la Culture et la seconde par le DLA de Paris en 2004

En 1999, Opale indiquait suite à un audit que « la pérennisation des EJ pourrait passer en partie par l'évolution des ventes de spectacles et de produits dérivés, mais rien n'indique que cela serait suffisant, la notoriété de la compagnie, vu son ancienneté, ayant peut-être atteint déjà un certain seuil. La création de l'équipement en projet semblerait par contre offrir des perspectives intéressantes de développement, mais à l'évidence, tout reste à construire sur ce plan ».

Ses préconisations portaient sur un appui technique au montage du lieu projeté (le théâtre des tout-petits) et sur la recherche d'appuis scientifiques, artistiques et financiers à la « petite enfance » (par exemple la Fondation de France, financeur historique d'équipements spécifiques).

Cinq ans plus tard, au second semestre 2004, le DLA a réalisé un diagnostic suite aux difficultés financières de la structure et l'a accompagné dans la diversification de ses ressources (basées jusque là sur de l'autofinancement) ce qui a permis « de dégager des éléments d'analyse économique par activité, définir les coûts de revient et évaluer le potentiel de diversification des activités et d'appuyer ses démarches de recherche de financement ».

La diversification vers la vente et la promotion de produits du commerce équitable a obtenu un financement FSE – mesure 10b (25 000 euros) ; la structure bénéficie également d'un « contrat d'apport associatif (prêt sans intérêt) » de 20 000 euros de Paris Initiatives Entreprises (PIE) du réseau France Active destiné à financer « les investissements nécessaires au développement ».

En 2005, une nouvelle mission du DLA constate les résultats de la mise en place des premiers accompagnements. Les résultats 2004 sont positifs (ils avaient été négatifs de 58 Keuros en 2003) suite à des économies sur l'achat de fournitures et de matériel et à deux licenciements économiques⁴. Et à une progression des recettes en relation avec la diversification des activités : seules 20 % des ressources de l'exploitation proviennent de l'activité d'origine de programmation des spectacles dans le lieu ; 69 % sont générées par l'activité vente de spectacles / location du lieu. Les ventes de produits équitables complètent les recettes.

La location de l'espace avec ou sans spectacle et la vente et promotion de produits du commerce équitable se développent en 2004. D'autres activités sont envisagées, par exemple auprès des comités d'entreprise pour élargir et fidéliser le public adulte mais aussi, ateliers d'animation, accueil de jeunes artistes, etc.

La diversification des activités conduit à la nécessité d'une comptabilité analytique pour « dégager l'équilibre charges – produits pour chacune des activités ». Il sera alors possible d'évaluer l'opportunité de « lancer une nouvelle offre en direction des comités d'entreprises concernant la location » du lieu et plus généralement « de faire des choix parmi les différentes pistes de développement identifiées ». Toujours en « accompagnement collectif », une seconde intervention est proposée : « l'appui à la mise en œuvre d'une action de prospection » qui doit conduire la structure à construire « un plan de route dans lequel seront détaillés les actions prioritaires, les missions, objectifs et délais ».

Fin mars 2005, au moment de notre enquête en face à face, la secrétaire générale souhaite toujours garder ses trois salariés en EJ qu'elle trouve compétents et « désormais extrêmement bien formés ». Son inquiétude porte sur la pérennisation de l'association qui risque de fermer faute de subventions suffisantes. En termes d'aides, la structure, très mécontente du premier prestataire envoyé par le DLA sur la comptabilité analytique, a obtenu une seconde intervention plus satisfaisante. Elle a également fait appel, sans passer par le DLA, à un autre prestataire pour une aide plus opérationnelle à la recherche de subventions et à l'élaboration de dossiers de demande de ces subventions.

La secrétaire générale observe que l'autofinancement, total (hors emplois aidés) jusqu'en 2002, est désormais impossible (crise, concurrence). La vente des spectacles de la compagnie a chuté et

⁴ Le poste EJ de « régisseur manipulateur » a été fermé en 2004 malgré l'obtention d'une CPA, à l'occasion du départ de son titulaire pour un autre emploi. Les trois autres postes EJ demeurent ; celui de « coordinateur développement multimédia » est prolongé par épargne consolidée.

l'association ne travaille pas les trois mois d'été parce que le lieu est indisponible. Les EJ ont permis de diversifier les activités (l'association souhaite néanmoins rester dans sa vocation première). L'avenir de l'association dépend à très court terme (septembre 2005 selon la secrétaire générale) de l'obtention des subventions demandées pour 2005 à la Mairie de Paris, au Conseil régional, à la Fondation de France...

Au total, l'impact de l'action publique peut sembler négatif puisqu'au terme d'un développement qui va dans le sens des préconisations et qui a été rendu possible par les EJ, l'association est devenue extrêmement fragile et dépendante des subventions. Les acteurs considèrent plutôt que c'est la conjoncture qui est défavorable et que l'intervention publique tend à y pallier sans y réussir totalement. Néanmoins et paradoxalement, le fait que le lieu ait été acheté par la fondatrice de la structure pour être mis gratuitement à la disposition de l'activité a été pointé dans les expertises gestionnaires comme une fragilité de la structure. Comme si l'on passait d'une dynamique de projet à une logique d'exploitation d'un équipement. Le DLA n'a pu qu'accompagner cette évolution en tirant les conséquences en termes d'obligation de diversification des activités (lorsque les opportunités existent, l'économie exige qu'elles soient utilisées) et des financements (un équipement culturel ne peut pas s'autofinancer complètement).

1.3. L'association GPF : un succès rapide et total

L'association GPF, qui exerce dans l'environnement, a trouvé dans le programme NSEJ les moyens d'assurer son autonomie. Il lui a permis de constituer rapidement une véritable équipe de développement. L'objectif de pérennisation des postes a été atteint en quelques années, par l'augmentation des financements consécutive à l'action des salariés du programme. Il est remarquable que le développement ait été réussi sans les recettes habituelles de diversification et de rationalisation de l'activité. C'est au contraire en communiquant sur le maintien de son indépendance envers tous les intérêts, publics comme privés, comme condition de son activité militante de veille et de mobilisation que la structure a réussi à s'assurer le soutien de particuliers de plus en plus nombreux. Dans ce cas de figure, l'indépendance économique est la garante de l'objet social ; elle assure et symbolise sa totale indépendance, au sens fort d'une organisation non gouvernementale. C'est d'ailleurs le directeur administratif et financier qui a été l'interlocuteur des pouvoirs publics pour le programme et ses prolongements ; il considère que la structure, malgré ses mauvaises relations avec l'Etat (elle a même été fermée un temps), avait droit aux financements du programme dans des conditions « de droit commun ». La demande a fait l'objet de discussion parmi les instructeurs ; finalement, l'aide a été accordée (sept postes créés) de même que les prolongements demandés (un EPC et deux CPA). Un poste a même été affecté au pôle Action de la structure !

Les salariés du programme ont permis de multiplier les actions et d'accroître la visibilité de la structure. Les cotisations ont afflué et elles ont financé d'autres actions qui à leur tour ont attiré d'autres cotisations. C'est un véritable cercle vertueux qui a été amorcé par le programme NSEJ... exactement le type de mécanisme qui a justifié le programme. Toute la réussite n'est pas imputable au programme ; la conjoncture a été favorable pour les campagnes de sensibilisation à l'environnement. Mais ce qui a été rendu possible par le programme, c'est la capitalisation des succès qui a fait définitivement sortir la structure d'une image de « groupuscule ». Le siège parisien s'est considérablement renforcé en professionnels salariés (de 13 salariés en 1998 à 45 en 2005 et un budget de 6 millions d'euros) capables de piloter les campagnes menées par les nombreux groupes locaux composés exclusivement de militants bénévoles, sans tomber dans les travers de l'activisme qui pourrait leur aliéner la sympathie de la population. Ainsi le programme, s'il a permis à la structure de se développer, l'a également conduite à modifier son image et donc ses pratiques. L'impact de l'action publique est entièrement passé par les postes financés par le programme NSEJ. Tout autre impact direct aurait compromis son autonomie qui est le vrai capital de cette structure. Les impacts indirects, les effets du développement et de l'institutionnalisation de la structure sont

contenus par le fonctionnement démocratique interne et l'appartenance à un groupe international qui décide des campagnes et organise les actions.

1.4. L'association JTN : professionnalisation d'une activité sociale peu visible et (donc ?) condamnée à la précarité

L'association, lorraine, a été créée en 1980 après dix ans d'activité en direction des migrants. Elle comptait l'équivalent de huit ETP en juillet 2001 pour des dizaines d'intervenants : par exemple, le pôle d'interprètes représente un ETP pour 40 à 45 intervenants. De nombreux « volontaires » interviennent et le conseil d'administration est investi par des professionnels du social.

Son activité porte sur l'intégration de populations en difficulté (étrangers ou personnes d'origine étrangère, enfants et adolescents en difficulté scolaire, etc.) installées dans des zones urbaines sensibles n'est pas discutée. Elle n'est pas spectaculaire. « C'est un travail de fourmi » qui, selon la directrice, n'intéresse ni le public ni les médias : « nous avons un sentiment d'impuissance face aux médias, même si ce qu'on fait est important. »

Pourtant, son utilité sociale est reconnue par les pouvoirs publics et les institutions du domaine : l'association est financée à 75 % par des ressources publiques, essentiellement par le Fasild, puis par d'autres fonds sociaux (Caf, CCAS, Politique de la ville) et dans une moindre mesure par le Conseil Général.

De même, les deux postes du programme NSEJ créés en 1998, un animateur éducatif et agent d'accueil spécialisé, ont été prolongés par une CPA d'un niveau élevé (37 899 euros pour chaque poste)⁵.

La DDTEFP relève les « points forts du projet », l'éveil à la tolérance et lutte contre l'illettrisme pour le premier poste, l'accès aux droits pour les personnes issues de l'immigration pour le deuxième, tout en soulignant qu'ils sont « trop coûteux ». En effet, les personnes recrutées sur les postes sont très qualifiées : au moment de l'enquête, un poste est occupé par un titulaire d'un DESS de Développement local et formation, le deuxième par une personne ayant une maîtrise de droit⁶. En plus de recruter des personnes très diplômées, la structure continue à les former afin de réussir ses objectifs de recherche, de progression qualitative dans le service rendu et de « plus value » pour le salarié lors de son départ. Ainsi, les salariés ont suivi des formations en animation socioculturelle, DEFA pour l'un, Beatep pratiques de médiation pour un autre. La structure réévalue également les salaires en fonction de l'augmentation de l'autonomie et du niveau de responsabilité des salariés (accueil de stagiaire, intervention en formation par exemple).

La structure vit de conventions pluriannuelles avec les partenaires financiers. Des possibilités de dégager des recettes propres tiennent au développement d'activités connexes (formation, recherche, etc.) mais non à son activité principale qui s'adresse à des publics fragiles. Pour la structure, ses actions de médiation administrative et d'information s'inscrivent dans la politique de l'État ; elle se présente comme un relais de politique publique dans le domaine de l'insertion.

Elle avance comme résultat un « impact social avéré sur les comportements individuels et de groupe » dont la validité est prouvée par « le développement très positif des partenariats qui révèle à lui seul la pertinence du service apporté ». Cependant, l'Éducation nationale est peu engagée dans ses activités alors que les principales interventions de l'association se déroulent dans les écoles.

La structure ne prévoit pas de diversification des partenaires, mais une augmentation des financements publics (région, Fasild, collectivités locales).

⁵ Un troisième poste de chargé de projet, créé en 2002, bénéficie d'une épargne consolidée (la prolongation par CPA n'est plus possible pour cette génération de postes).

⁶ Les deux postes ont connu des remplacements : 2 pour le 1^{er}, 3 pour le 2^{ème}.

Enfin, l'association, comme beaucoup d'autres, se trouve soumise à une évolution contradictoire : entre 2003 et 2004, ses recettes augmentent (de 17 %) mais les subventions diminuent dans le même temps (de 19 %), lui interdisant d'atteindre l'équilibre. Diminuer les charges en passant à des postes à temps partiel ne semble pas possible : pour l'employeur, « il est inenvisageable de pouvoir continuer sans les postes EJ, ce serait renoncer à une intervention dynamique ».

La structure ne semble pas connaître d'évolution dans ses pratiques associatives, ni dans sa situation économique. La structure dépend des financements de l'État et des collectivités mais ils n'interviennent pas sur son activité et son fonctionnement. Il n'est en effet pas question d'accompagnement, de type DLA, pour évaluer la valeur économique de son activité, ou pour améliorer des méthodes de gestion, etc. Seules de vagues perspectives de pérennisation sont indiquées : augmenter les prestations rémunérées, concevoir des outils pédagogiques, fidéliser les financeurs actuels, en rechercher d'autres pour le premier poste ; relancer les financeurs traditionnels de l'association et développement d'actions de formation auprès d'associations, de professionnels et d'universités pour le deuxième poste. C'est d'ailleurs l'ambition de l'association de former les animateurs sociaux et enseignants afin qu'ils soient à même de mettre en place des actions sans l'intervention de la structure.

Finalement, le recours au programme NSEJ, avec les développements d'activité qu'il a permis, a accentué la dépendance de la structure vis-à-vis de ses financeurs publics sans lui apporter une reconnaissance nouvelle, d'autant que l'augmentation de ses ressources propres s'accompagne d'une baisse des subventionnements.

1.5. L'association LPL : expérimentation concluante d'un nouvel emploi... difficile à pourvoir

Il s'agit d'une maison de retraite (établissement hospitalier pour personnes âgées dépendantes, EHPAD), parisienne, qui accueille 85 personnes âgées dont 60 % sont du quartier. La structure applique un certain nombre d'engagements consignés dans une charte dont la philosophie est de bien entourer les personnes âgées, de ne pas les déraciner, de favoriser le retour à domicile, etc.

Elle dispose de 32 ETP (dont un emploi aidé et un ETP pour 10 bénévoles).

Un poste « d'accompagnateur personnalisé » est créé en 1998 dans le cadre du programme NSEJ. Il se situe dans « le soin au moral » complémentaire aux soins médicaux et paramédicaux et à l'animation collective. Il permet de faire face au « recentrage, avec la mise en place des 35 heures, des métiers existants sur leur dimension technique » auquel il est indispensable de pallier « par un accroissement parallèle des fonctions de médiation ». Il s'agit aussi secondairement de favoriser l'insertion de la maison de retraite dans son quartier.

Ce poste a fait l'objet d'une véritable réflexion menée au sein du conseil d'administration et alimentée par le travail d'une sociologue. Un accompagnateur personnalisé pour les personnes âgées, « utile par sa simple présence » (ce qui le différencie des autres postes qui ont un rôle technique) devait améliorer la vie des personnes âgées au quotidien : « Lorsqu'un résident est envoyé en urgence, l'attente de 3 heures dans les couloirs de l'hôpital finit de le déstabiliser. On s'est dit qu'un accompagnateur serait bienvenu pour diminuer son stress ». Une caisse de retraite complémentaire accepte de financer les 20 % complémentaires.

Le bilan est rapidement positif : la réussite du poste est appréciée objectivement par la baisse des hospitalisations dans les premières semaines en Mapad, la baisse du recours aux consultations extérieures (spécialistes) et l'augmentation de la satisfaction des personnes âgées et des familles. Le poste est même de plus en plus indispensable parce que « la dépendance et la désorientation des résidents s'accroissent ». L'emploi jeune a libéré les postes techniques de leur rôle d'encadrement des personnes âgées. En réalité, le poste évolue et n'est plus entièrement consacré à l'activité d'accompagnateur ; dans la pratique, « un tiers du temps est consacré à ce pour quoi nous avons créé le poste, les deux autres tiers sont consacrés à une fonction d'animateur ».

La difficulté à financer le poste avait été bien anticipée. L’Apa en établissement n’est pas suffisante et les tarifs sont fixés par le Conseil Général pour l’hébergement et la dépendance, par la Préfecture pour la dotation aux soins et appliqués selon le nombre autorisé de lits, un volume constant de 30 094 journées ($85 * 365 * 0.97$ - taux d’occupation) pour la structure. La seule perspective de pérennisation est « l’inscription au budget de l’établissement dans le cadre de la convention tripartite d’un poste d’animateur du lien social ».

En attendant, une convention pluriannuelle est accordée en 2003 alors que le poste est toujours vacant. La DDTEFP de Paris considère en effet que le service rendu est « réellement différent des activités traditionnelles de soins des maisons de retraite ». Mais dans un budget couvert à 90 % par des recettes propres, le financement du programme n’en représente que 1 %, aussi « son budget de fonctionnement peut se dispenser raisonnablement de la participation de l’État ». Malgré tout et comme « le partenariat développé avec les caisses de retraite complémentaire donne une pérennisation probable de l’activité développée », une CPA minimale de 15 000 euros sur trois ans est accordée.

Une seconde difficulté va apparaître : le recrutement. Le premier salarié embauché est un jeune « en difficulté », en cohérence avec le fait que le programme NSEJ devait, selon la directrice, faciliter l’insertion professionnelle des jeunes, donc s’adresser prioritairement aux jeunes en difficulté : « nous n’avons pas pris de jeunes surdiplômés comme d’autres mais quelqu’un en difficulté ». L’expérience est désastreuse : « on a essayé de le raccrocher aux branches pendant trop longtemps ». Il a refusé de passer le diplôme d’animateur. Au bout de quatre ans, il est finalement licencié. Selon la directrice, le salarié a finalement passé avec succès les épreuves de sélection pour être animateur pour les jeunes dans une autre structure : « pour lui, [l’expérience] n’aura pas été inutile ».

Il faut cinq mois pour lui trouver finalement une remplaçante qui reste un mois : « elle a eu des embrouilles personnelles ». Il faudra sept mois pour retrouver un jeune « ayant une sensibilité pour le milieu personnes âgées dépendantes ». Il est prévu une formation à l’animation (BEATEP) et une formation en lien avec la personne âgée « la démence, l’agressivité ».

En décembre 2003, la nouvelle embauche est réalisée, sur un CDD qui va jusqu’au terme des 8 années (juin 2006) sur un emploi nommé selon la CCN appliquée⁷ « accompagnateur privilégié rattaché à la fonction auxiliaire socio-éducative », filière Educative et sociale. Le salaire brut est de 1 400 euros par mois.

Mais en 2005, le poste emploi jeune n’existe plus. En effet, après la démission du salarié qui est resté moins de 1 an, le projet a été abandonné : le coût d’une embauche est trop lourd ; il faut organiser une série d’entretiens, accompagner le jeune à ses débuts pour au final le voir partir au bout de quelques mois.

L’expérience s’est étalée sur plus de six ans mais il semble que l’échec du départ du premier salarié, licencié pour faute après plus de quatre années, n’ait pas été surmonté. C’est le refus de se former pour pouvoir être « titulaire » sur un poste dans les conditions définies par la convention collective qui est à l’origine des problèmes qui ont conduit finalement au licenciement. La VAE qui se met en place devrait permettre de faciliter la reconnaissance des qualifications et d’éviter ce type de problème.

Le succès obtenu dans la construction du nouvel emploi, son inscription probable dans la structure de ses emplois qui conduisait à un financement « de droit commun » s’est heurté à une autre difficulté, celui du recrutement d’un jeune sur ce type de poste : deux raisons sont avancées : d’une part, « les salariés trop jeunes ne conviennent pas forcément à notre type d’activité » et d’autre part, « le travail auprès des personnes âgées n’est pas assez attractif pour les jeunes ».

⁷ Convention collective des établissements privés d’hospitalisation, de soins, de cure et de garde à but non lucratif du 31 octobre 1951.

En fait, la dernière embauche a été réalisée alors que le poste était financé par une CPA : la contrainte d'embauche d'un jeune n'existeait donc plus, ce qu'ignorait certainement l'employeur dont l'amertume est sensible : « on a essayé de mettre en place les emplois jeunes en jouant le jeu, on s'est planté ».

1.6. L'association Naten : un positionnement difficile entre marchand et non marchand

Crée en 1968 et reconnue d'utilité publique en 1976, la structure est une fédération d'associations de protection de la nature regroupant 3 000 associations, dont 90 associations fédératrices. Elle a deux activités principales exercées au sein de chacun de ses réseaux thématiques : la représentation du mouvement des associations de protection de la nature au niveau national ; le service aux associations membres (veille technique et juridique ; diffusion d'informations, mutualisation de ressources, conseil...).

Les effectifs de la structure ont beaucoup varié : 16 en 1999, 22 en 2000, 32 en 2002, et jusqu'à 37, pour retomber, en 2005, à 21 salariés dont la moitié environ d'emplois aidés : 8 EJ, y compris des postes consolidés et quelques postes Fonjep. Des licenciements économiques (ils ont concernés des emplois-jeunes) ont été effectués en raison d'une baisse importante des subventions générales. D'autres départs d'emplois-jeunes n'ont pas été remplacés. Le budget de la structure a également fortement progressé : 5,6 MF en 1999 ; plus de 12 MF en 2001.

L'association a signé 10 conventions EJ, pour des postes de coordinateurs de réseau ou d'assistants techniques : 1 en 1998 ; 2 en 1999 ; 4 en 2001 ; 3 en 2002.

La structure reçoit des financements, en partie stables, provenant notamment d'une convention pluriannuelle d'objectif signée avec le ministère de l'Écologie (50 à 60 % du budget) ; d'autres versements ont lieu pour des actions spécifiques. La structure est également financée par le ministère de l'Agriculture, son deuxième partenaire. D'autres financements, beaucoup moins élevés, viennent de « Jeunesse et Sports » ou de la Datar (conventions annuelles). Elle reçoit aussi des fonds de la part d'entreprises, de fondations, sur des projets (organisation de colloque, séminaire, exposition...). Elle sait que les années 2006 et 2007 seront difficiles mais elle pense pouvoir garder ses 20 salariés et pérenniser les postes emplois-jeunes restants.

Dans sa fonction de professionnalisation des associations, la structure a ouvert des postes emplois-jeunes, parfois pour des durées limitées, pour des missions de type « vie associative », ce qui lui a permis la mise en place d'une convention collective pour l'ensemble des associations protectrices de l'environnement.

L'employeur considère aussi que les salariés « doivent flexibiliser leurs activités en fonction des besoins ». Il veut aussi remédier au faible usage des formations par les jeunes et veut « systématiser et rationaliser la formation », dans le secteur associatif en général, les structures n'utilisant les crédits disponibles.

La professionnalisation engagée par la structure, qui va dans le sens d'une garantie de qualité de service, est aussi un moyen de « caractériser la nature du service apporté à la collectivité afin de démontrer l'utilité sociale des associations de protection de la nature et de l'environnement » (dossier DDTEFP). De plus, « le renforcement de l'assise sociale de l'association » doit servir de « garantie d'indépendance et d'indicateur de l'utilité sociale ». Ces démarches semblent nécessaires pour justifier et diversifier les financements publics (État et fonds européens) et privés (mécénat et membres donateurs), le travail de la structure devant répondre à une demande sociale en matière d'environnement. Le financement public doit ainsi être justifié comme une « contrepartie » à un service rendu. La pérennisation des postes emplois - jeunes tend ainsi à s'inscrire dans des démarches d'entrepreneur, avec l'appui de l'action publique, et concernant l'ensemble d'un secteur d'activité ainsi que pouvant servir de modèle au secteur associatif.

Des évolutions de l'économie de la structure semblent nécessaires ou inévitables. Ainsi, la présence des emplois - jeunes a permis une progression de l'activité. Mais aucune diversification de l'activité ne s'est faite, et leur travail n'a pas non plus créé d'emplois ni au sein de la structure ni dans les associations.

L'employeur explique cette situation par l'aspect « non lucratif » des activités. Les associations du réseau pourraient trouver des ressources propres en développant d'autres activités « lucratives ». Elles ne sont pas contre s'il s'agit par exemple d'un comité d'entreprise qui organise un voyage pour faire découvrir la nature à ses salariés. Mais, dans la plupart des cas, elles refusent de travailler avec le privé pour des raisons éthiques.

La structure se considère dans une « attitude de dialogue avec les pouvoirs publics », ce qui expliquerait en partie le renouvellement et la négociation des subventions. Tout en se sentant soutenue par l'État, la structure se situe aussi dans une démarche de diversification de ses subventions ; elle s'oriente timidement vers les financements privés, tout en craignant d'y perdre son indépendance. Elle s'estime plus libre avec les financeurs publics bien qu'elle soit parfois contrainte de limiter sa ferveur militante pour l'acceptation de certains budgets.

L'association se tourne vers le privé, par exemple en signant une convention de partenariat avec une banque de l'économie sociale qui semble un bon compromis entre le marchand et l'associatif.

2. POSITIONS ET ÉVOLUTIONS DES STRUCTURES DE L'ÉCHANTILLON ENQUÊTÉ⁸

2.1. Développement des activités et réorganisation interne

Deux dimensions sont essentielles pour bien caractériser le type d'économie de la structure, paramètre déterminant pour comprendre l'impact du programme et de ses accompagnements publics.

La première dimension oppose classiquement le Marché aux Institutions.

Institutions	consolidation EJ par CPA ; utilité sociale ; fort usage des emplois aidés ; service public (« délégation » ou « mission ») ; effets de substitution des subventions ; appel ou intervention de DLA ; actions en fonction des publics visés (publics « non solvables ») ; utilisation du programme NSEJ comme aide à l'emploi, équivalent d'une subvention de fonctionnement ; démarche d'employeur
Marché	consolidation EJ par EPC ; stratégie d'autofinancement, recherche d'autonomie ; réponse à des appels d'offres ; adoption ou application d'une convention collective ; action en termes de projets ; proposition de carrières aux salariés EJ ; utilisation du programme NSEJ pour développer l'activité et étendre son territoire d'intervention ; concurrence avec des entreprises du secteur ; démarche d'entrepreneur

La seconde dimension oppose deux grands types de stratégie économique des structures associatives qui participent au programme, celle de l'expérimentation et parfois de l'innovation d'un côté (aspect mis en avant dans la communication du programme) et celle de l'insertion dans l'existant, dans des politiques sectorielles ou territoriales de l'autre côté, démarche visant à garantir la stabilisation de financements publics.

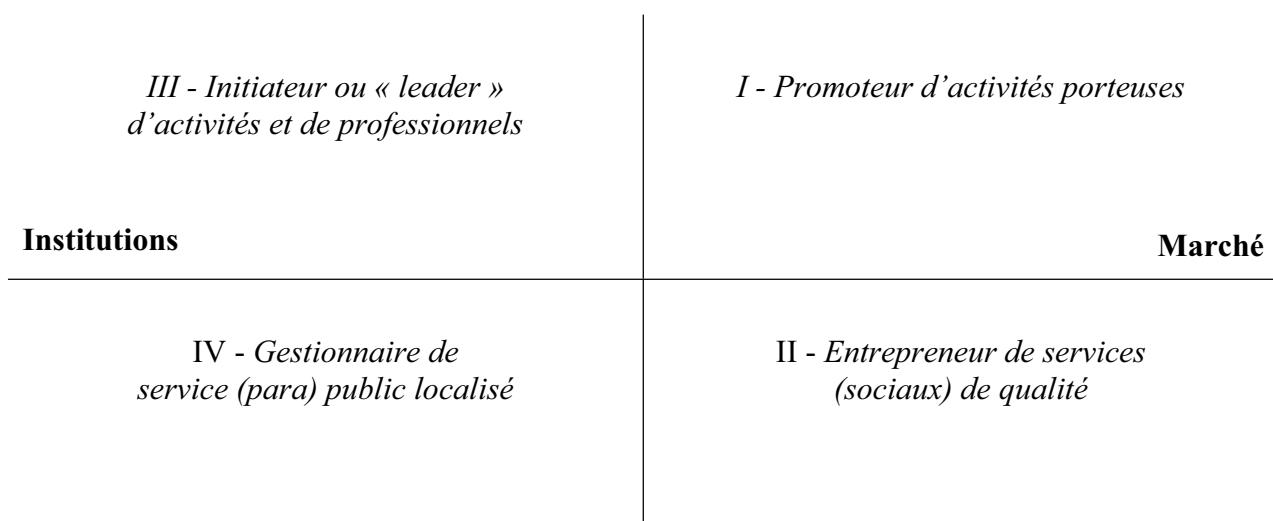
⁸ La présentation des structures enquêtées est donnée dans les Annexes du présent rapport.

Inscription	inscription dans politique sectorielle et/ou ancrage territorial ; signature de CPA ou de CPO avec les instances publiques nationales et locales ; pérennisation de subventions ; acquisition ou développement de capacités de gestionnaire ; besoins d'accompagnement en comptabilité, gestion, organisation ; EJ âgés, expérimentés, « généralistes » : accompagnateur de la vie associative, agent de développement local
Innovation	EJ jeunes, diplômés, « spécialisés » sur une fonction ou un type d'activité (fonction technique) ; tendance à l'expérimentation : lancement de nouvelles activités, élaboration de nouveaux métiers, objectif de renouveler les personnels du secteur ; réalisation d'activités sans équivalent sur le territoire ou le secteur concerné

Le croisement de ces deux dimensions fait apparaître quatre grands types de positionnement des associations enquêtées.

Grands types de positionnement des associations

Expérimentation, innovation



I - Promoteur d'activités porteuses (quadrant I, Marché – innovation)

L'association s'installe sur un « créneau » ou bien lance des activités qui peuvent éventuellement donner lieu à une commercialisation, sans mettre fin aux subventions habituelles de la structure.

L'association culturelle ABC, présentée en première partie, est un exemple de ce type de positionnement.

Dans le domaine de l'environnement, on y trouve aussi une association qui assure la promotion du management environnemental auprès des entreprises et des collectivités et développe des outils pratiques d'animation de réseaux. Les fonctions de communication et de documentation ont été très largement développées par une salariée EJ et la structure remplit également des fonctions d'expér-

tise sur des projets européens, ce qui donne une dynamique à l'activité. La structure compte continuer à accroître son volume d'activité, développer de nouvelles prestations, augmenter le nombre d'adhérents et accroître la sollicitation du réseau.

Culture : ABC, Ire, MDF et UC. Environnement : Bois.

II - Entrepreneur de services (sociaux) de qualité (quadrant II, Marché – insertion)

La structure a la volonté d'étendre son domaine d'activité à un niveau déterminé (régional, national, international). Une grande importance est accordée à la qualité de service envers sa clientèle, ses adhérents ou ses partenaires.

L'association GPF, dans le domaine de l'environnement, illustre ce type de positionnement.

On y trouve également, dans le secteur de l'aide à domicile, une association d'insertion. Elle recrute des salariés emplois-jeunes pour renforcer la professionnalisation des salariés en insertion et assurer l'interface entre association, usagers et utilisateurs. La structure est concurrencée dans son activité économique par d'autres structures, ce qui fait peser sur elle des contraintes de rentabilité. Soucieuse d'accroître ses parts de marché, elle développe un suivi des clients pour vérifier leur satisfaction du service proposé.

Environnement : Agir, Gerie, Fonder, GPF et Gerces. Services aux personnes : BDIF, Appel, BTB et Mévice.

III - Initiateur ou « leader » d'activités et de professionnels (quadrant III, Institutions – innovation)

L'objectif est de rénover le secteur dans ses modes de fonctionnement, dans ses personnels (importance accordée à la professionnalisation). Les démarches adoptées dans la réalisation des activités sont importantes et non pas seulement les objectifs.

Plusieurs théâtres ont développé leurs activités de programmation et de production de spectacles envers les professionnels du secteur comme envers les spectateurs. Pour l'un, son objectif est d'optimiser l'accueil et la réalisation des spectacles par une plus grande présence auprès des équipes et une meilleure médiation avec le public. Pour un autre, qui s'adresse à des adultes et enfants, il s'agit de repérer et de lancer les jeunes talents ; l'association est reconnue comme un relais entre les programmeurs de salles et les artistes. Une structure depuis longtemps implantée dans un quartier populaire constitue un lieu de diffusion de spectacles en direction des publics scolaires et familiaux, à des tarifs accessibles, seul théâtre à présenter une programmation de ce type. Une association a pour but de mettre en relation les habitants d'un arrondissement avec un théâtre de renommée nationale ; l'ensemble des activités de l'association a permis de pérenniser des liens durables entre les structures culturelles et les usagers du voisinage.

Culture : Actif, Cian, Honorine, LSA, Vent, Théâtre M., Théâtre D., Théâtre TA, Slab. Services aux personnes : GEF.

IV - Gestionnaire de service (para) public localisé (quadrant IV, Institutions – insertion)

L'attention se porte sur les publics visés par l'activité d'« utilité sociale ». La structure affirme et revendique sa mission de service public, en rapport avec les organisations ou programmes correspondants (politique de la ville notamment). Elle entend nouer des partenariats avec des grandes institutions du secteur.

C'est le cas le plus fréquent, quelle que soit la nature de l'activité. Une plateforme d'information sur les emplois familiaux, conseils et orientations vers des associations d'emplois familiaux a recruté des salariés EJ comme conseillers en services aux personnes afin de renforcer son activité. Financée

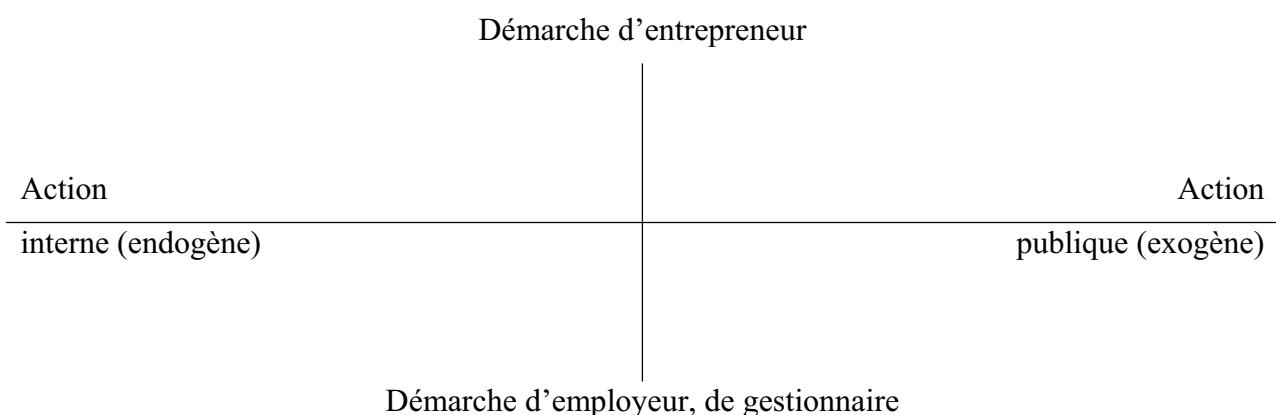
par la ville de Paris et le Département, elle tient à continuer à rendre des services gratuits. Elle recherche aussi des financements auprès de la Région pour une autre activité d'information sur la formation auprès des demandeurs d'emploi. L'association se tourne vers ses financeurs d'origine pour continuer ses activités, la fin du programme NSEJ n'ayant pas pour elle de conséquence particulière.

Culture : BBC, HLM, Lapagnie, MNL, PNZ, Théâtre LP, Théâtre ALA, Costard et SET. Environnement : Bob, Naten et Deux. Services aux personnes : QTB, LPL, VTB et ISM.

2.2. L'évolution des pratiques

Les évolutions sont manifestes dans la plupart des associations enquêtées. On s'intéresse ainsi à l'origine de la dynamique d'évolution en la qualifiant d'endogène si le programme et ses suites ont fourni à la structure l'opportunité de réaliser ce qu'elle avait décidé et d'exogène si c'est plutôt l'action publique qui pilote les changements (effet incitatif).

La seconde dimension résume le sens de l'évolution des pratiques associatives en distinguant deux directions possibles à la démarche, celle d'une stratégie d'entreprise d'un côté ou bien d'employeur, de gestionnaire de l'autre.



Les transformations des pratiques associatives proviennent de la dynamique interne de la structure et/ou de l'intervention des services de l'État, des collectivités ainsi que des consultants et experts dont les prestations sont organisées par le dispositif local d'accompagnement (DLA). Les exemples qui suivent, déjà présentés pour certains, illustrent le sens de la démarche, l'importance des évolutions constatées et leur moteur, interne ou externe.

- PNZ : démarche de gestionnaire suite à l'intervention du DLA

Les interventions du DLA sont des appuis d'ordre technique pour rechercher des subventions de droit commun et développer ses ressources propres sans augmenter les tarifs pratiqués. L'employeur utilise d'autres contrats aidés comme les adultes relais et parle d'emplois « parapublics » pour ce qui concerne ses activités réalisées dans le quartier relevant de la politique de la ville.

Les évolutions proviennent largement des interventions du DLA. Ainsi, la réorganisation des activités en 4 pôles (ludothèque, livre et lecture, café littéraire et vie de quartier) qu'il a préconisée conduit l'employeur à redéfinir ses postes de travail. Le poste emploi – jeune du café littéraire conserve néanmoins un côté « touche à tout » ; il « navigue entre une activité culturelle et une tâche administrative ». La rotation importante sur le poste conduit à ajuster le poste à son titulaire (« il s'est trouvé »).

L'argumentaire le plus largement développé (dans le dossier employeur) pour obtenir des financements publics est le caractère d'utilité sociale et culturelle de l'activité ainsi que la localisation de la structure en zone sensible.

- *ABC : gestionnaire et/ou entrepreneur*

Le DLA préconise à la structure des prestations en matière de gestion, d'organisation et d'évaluation économique des différentes activités. Opale propose aussi l'acquisition de méthodes de gestion, et tend également à orienter l'association vers un projet de création d'équipement, pour lequel « tout est à faire » ; il semble que ce soit un pari, dont l'aboutissement n'est pas garanti.

D'après l'enquête, l'arrivée des emplois - jeunes a permis la professionnalisation de la structure, en particulier dans le domaine de la communication et de la gestion, avec une « réorganisation rigoureuse et optimale de l'activité de chaque poste ». D'autres changements viennent de l'intervention de structures de conseils aux associations : aides à la recherche de subventions ; élaboration de stratégies économiques et commerciales ; incitation, voire pression, pour diversifier les activités. Ces interventions vont dans le sens des besoins exprimés par l'employeur dans le dossier DDTEFP : un accompagnement pour la recherche de l'équilibre économique du projet et l'organisation du développement commercial. Les évolutions semblent importantes et la structure ne se porte pas mieux économiquement inquiète ses responsables.

- *GPF : gestionnaire*

Le recours aux emplois – jeunes conduit la structure à argumenter auprès de ses adhérents, du fait qu'ils sont ses financeurs quasi-exclusifs. La structure doit justifier de l'utilisation de fonds publics auxquels elle ne fait généralement pas appel. Cependant, cette évolution reste limitée à la période d'utilisation des subventions du programme, sans entraîner de changement à long terme.

- *Naten : gestionnaire*

Le comportement de gestionnaire peut s'apprécier dans la volonté de la structure d'utiliser au mieux les ressources disponibles en matière de formation professionnelles des jeunes (« systématiser et rationaliser la formation »). De même, la nécessité affirmée de « flexibiliser les activités » semble marquer une préoccupation d'adaptation, d'organisation, de réponse à la demande.

Dans sa fonction de professionnalisation des associations, la structure a ouvert des postes emplois - jeunes, parfois pour des durées limitées, pour des missions de type « vie associative ».

LPL : gestionnaire et entrepreneur

L'employeur a eu l'objectif, dès le départ du programme, d'identifier de nouveaux besoins pour créer de nouveaux services. Le poste d'accompagnateur a ainsi été créé, après réflexion sur la nature du travail à effectuer auprès des usagers, pour compléter des fonctions techniques : « il est utile par sa simple présence ».

En même temps, le fonctionnement de l'association dépend de celui du secteur : les tarifs sont fixés par les pouvoirs publics nationaux ou territoriaux, une allocation budgétaire est négociée chaque année en fonction des besoins.

Le recours au dispositif NSEJ a conduit à une « véritable réflexion concernant les besoins et la nature de son activité. La réflexion a été menée au sein du conseil d'administration et a été alimentée par le travail d'une sociologue ». Le CEF, par la suite, lors de l'instruction d'un dossier de CPA, relève le caractère original du service rendu par rapport aux services habituels des maisons de retraite. D'autre part, le CEF note aussi le savoir-faire de la structure dans sa pratique de gestion des maisons de retraite.

- Bdif : entrepreneur

La structure tend à prendre comme modèle de fonctionnement l'entreprise, avec notamment la référence à la notion de client plutôt qu'à celle d'usager, ce qui conduit à une plus grande exigence de qualité du service.

Des changements de pratiques peuvent se voir dans le besoin d'un « accompagnement de proximité », notamment pour les jeunes qui partent sur le terrain pour accompagner et instruire les dossiers de micro crédit.

Une autre évolution, indépendante des politiques publiques d'emploi, consiste dans l'arrivée de personnels issus du secteur privé à des postes d'encadrement ou de direction (on peut voir une évolution de ce type en général dans le secteur associatif, par exemple en matière d'insertion, comme dans les Missions locales).

- BTB : entrepreneur

La structure assure le transport des personnes handicapées en Ile de France, après réponse à un appel d'offres et avec la mise en concurrence avec des associations et des entreprises. L'employeur cherche à faire reconnaître le travail de chauffeur accompagnateur comme un nouveau métier. Il s'insurge de la réputation de non professionnalisme des associations qui laisse entendre « qu'on ne sait pas gérer ». Il ne connaît pas le DLA mais la structure ne semble pas en avoir besoin : elle bénéficie de l'appui des gestionnaires professionnels présents dans son conseil d'administration.

2.3. Les évolutions économiques

La professionnalisation conduit également à des évolutions sensibles de l'économie des structures, incitées à se confronter au modèle économique de l'entreprise. Ainsi, l'activité des emplois - jeunes va généralement dans le sens d'une meilleure qualité des services et du fonctionnement et a des conséquences économiques sensibles : accroissement du chiffre d'affaires, augmentation des coûts salariaux...

Ces nouveaux fonctionnements économiques conduisent à l'instauration de nouveaux modes de gestion et de comptabilité qui influent à leur tour sur l'activité en permettant d'anticiper et d'organiser la fin des subventions au poste ou leur diminution. Les évolutions économiques sont dues par exemple à la mise en concurrence entre associations et entreprises, notamment dans le secteur des services aux personnes. Les démarches de diversification de ressources, publiques et / ou privées, résultent soit de causes internes (progression de l'activité, gestion d'une demande croissante de service, gestion de la dégressivité des ressources liées à l'exercice d'une activité) soit externes (désengagement de partenaires financiers). La réalisation d'économies sur une ou plusieurs fonctions (exemple en communication) peut également relever d'une nouvelle gestion interne comme provenir d'évaluations externes.

Les associations culturelles illustrent bien ces changements économiques.

Actif : diversification d'activité ; projet de signature d'une CPA avec la Région ; réalisation d'économies sur un poste.

Ire : appel au DLA pour réaliser une évaluation économique de l'activité ; utilisation possible de vacataires pour expérimentation d'activités ; recherche de nouvelles subventions à l'emploi.

Lapagnie : constitution d'une équipe permanente durable grâce aux EJ ; orientation vers le mécénat ; appel au DLA pour choisir les modes de pérennisation des postes EJ.

Vent : augmentation de l'activité, d'où augmentation des ressources ; incitation à une bonne gestion par les pouvoirs publics (contrôle des comptes) ; nouvelles activités de communication ; formation des EJ qui fait accroître la fonction d'administration ; augmentation des subventions du ministère de la Culture ; démonstration aux pouvoirs publics de la capacité de la structure à gérer la dégressivité

(augmentation des prestations en fonction du développement de l'activité de la structure « cliente »).

De même dans les activités de l'environnement ...

Agir : évolution du poste et des fonctions de l'administrateur, ancien objecteur de conscience puis EJ ; conseils de la part de la DDTEFP pour l'ouverture de postes EJ ; gestion de la dégressivité sur le principe de gestion des ressources après règlement des charges ; diversification des activités ; sollicitation de fondations.

Gerie : évolution prévisible des financements européens compte tenu des possibilités de développement de l'activité (énergies renouvelables) ; mise en place d'une comptabilité analytique ; intervention du DLA ; choix économique à faire : développement ou stabilisation ; effet cliquet de progression de l'activité.

Fonder : appel à ingénierie ; évolution des objectifs de l'État qui font évoluer l'activité ; mise en place de logiciels pour anticiper les évolutions du marché ; fort investissement dans la formation des EJ pour disposer de personnels qualifiés nécessaires à la réalisation des activités.

BOIS : objectif d'accroissement des partenariats ; augmentation des ressources propres, non des ressources publiques ; évolution des pratiques budgétaires ; lancement de nouveaux métiers.

... et des services aux personnes.

Appel : effet multiplicateur des EJ sur l'activité ; enjeu : faire reconnaître la qualité des services sous l'effet de la concurrence ; réévaluation interne des coûts.

BTB : professionnalisation de la structure, en réponse à une critique générale, « dans l'esprit des gens » du manque de sérieux des associations ; objectif de faire reconnaître un nouveau métier (chauffeur accompagnateur de personnes handicapées) ; mise en concurrence avec des entreprises.

Mévice : suivi accentué des clients sous l'effet de la concurrence ; appel au DLA pour réflexion sur les possibilités de développement du chiffre d'affaires (par extension de l'activité de formation) ; engagement de démarches pour créer des emplois - tremplins.

Parteil : amélioration de la qualité des services, sous pression des usagers ; tentative d'application d'une convention collective ; gestion de la dégressivité, conduisant à une meilleure évaluation des charges (gestion qui a constitué un « test pour l'association ») ; souhaits de partenariats en vue d'une mutualisation ; développement du réseau.

2.4. Les différents usages de l'aide publique

L'« action » d'une association, ses finalités selon l'acception classique en usage dans l'économie sociale et solidaire, peut être différente de ses activités qui sont les moyens qu'elle met en œuvre en vue de ses fins. La multiplication des items montre qu'il n'est pas facile de saisir la diversité des cas étudiés et de la réduire en quelques grandes catégories. C'est que, à part le premier item de la liste proposée ci-dessous, les logiques d'action sont très fortement articulées avec l'activité de la structure.

C'est en effet une caractéristique du programme NSEJ et de ses suites que de s'intéresser quasi exclusivement à l'économie de la structure et donc à ses activités. Et l'enquête a montré, dans les limites sectorielles et territoriales de sa validité, que l'utilité sociale de son action n'était traitée que de façon seconde ; elle n'est primordiale que lorsque la dépendance économique de la structure aux financements publics est « structurelle ». Mais dès lors qu'il y a une prise économique possible, le programme et l'action publique qui l'accompagne et le prolonge s'en saisissent prioritairement.

Formation professionnelle et insertion des jeunes sur le marché du travail :

Mévice (avec renforcement de l'objet social), DEUX, Fonder ;

Gestion d'un financement public :

VBT, Bob ;

Développement d'activité et croissance économique :

Bdif, GPF, Agir, Gerie (avec perspective d'autonomie financière), MDF (avec perspective de passage en SARL), HLM, MNL, Théâtre M, Théâtre D, Vent (avec effet d'entraînement à l'obtention de financements publics pérennes) ;

Développement d'activité et professionnalisation de la structure et/ou du secteur :

Naten (sans création d'emplois supplémentaires), Honorine, BBC, Ire, Actif, ABC, Théâtre ALA (dans le cadre de la gestion d'un financement public), LSA, Appel, Parteil, PNZ ;

Vocation socioprofessionnelle et croissance économique :

BTB ;

Expérimentation et développement d'activité :

Bois, Théâtre TA, LPL ;

Maintien de l'activité :

Théâtre LP (voire sauvegarde de la structure), Cian ;

Développement d'activité, sans déboucher sur des financements pérennes :

Lapagnie, UC ;

Aubaine :

Gef.

3. L'ENSEMBLE DES STRUCTURES DES ACTIVITÉS ET DES TERRITOIRES SÉLECTIONNÉS

Il s'agit ici de proposer une troisième extension des investigations. Après les six exemples de la première partie qui illustrent la diversité des cas associatifs rencontrés lors de notre enquête, après les quelques dizaines de cas qui ont fait l'objet des enquêtes en face à face dont les résultats sont présentés en deuxième partie, nous exploitons maintenant les données administratives de gestion du programme disponibles dans le fichier du Chasea pour tenter une généralisation aux 845 postes créés de 1997 à 1999 qui relèvent des projets culturels, environnementaux et de emplois de services aux personnes, à Paris et dans les zones d'emploi de Nancy et de Metz.

Les résultats de l'exploitation des données administratives sont présentés même s'il est difficile de les articuler avec les résultats des enquêtes menées en face à face. Parmi les postes figurent ceux des associations que nous avons enquêtées. Ils permettront d'illustrer les résultats obtenus à partir des données administratives qui sont très incomplètes de notre point de vue parce qu'elles n'enregistrent, en terme d'évolution, que les remplacements des salariés sur un poste qui lui est considéré comme stable. Il ne s'agit donc que de traces du point de vue des évolutions dans les pratiques et l'économie des structures que nous avons enquêtées dans quelques dizaines de cas de figure.

Les informations disponibles dans le fichier administratif sont organisées en deux sous-ensembles selon qu'elles portent sur la « **valeur sociale** » des postes ou sur la « **valeur économique** » des salariés recrutés sur ces postes. L'analyse est ensuite illustrée par la **position** des associations enquêtées.

Plus précisément :

- la « valeur sociale » du poste du point de vue de l'action publique est mesurée à travers son **attachement au salarié** (apprécié à travers la fréquence des remplacements) et sa **durabilité** (arrêt avant terme, arrêt à cinq ans, EPC et CPA) ;
- les données retenues sur le salarié apprécient son **expérience** à travers son âge, sa formation et sa situation antérieure à son recrutement dans le cadre du programme.

L'analyse factorielle des correspondances du tableau des postes caractérisés par ces cinq caractéristiques confirme la grande variabilité des postes ainsi définis. Néanmoins, les deux premiers facteurs sont synthétiques : le premier (13 % de la variance totale) est très clairement un **facteur d'intensité de l'expérience du salarié** qui ordonne (comme recherché au départ) les trois éléments disponibles de cette expérience. C'est ce qu'indique la position bien ordonnée des indicatrices de faible expérience (EXP--), de plutôt faible expérience (EXP-), de plutôt forte expérience (EXP+) et de forte expérience (EXP++) sur le premier facteur de l'analyse (cf. carte 1).

Le deuxième facteur (12 % de la variance totale) synthétise la « valeur sociale » du poste (selon la définition précisée ci-dessus). Les indicatrices VAL--, VAL-, VAL=, VAL+ et VAL++ qui agrège les deux caractéristiques pour indiquer l'effet de la « valeur sociale » du poste selon les gestionnaires du programme et de ses suites sont bien ordonnées selon ce deuxième facteur (cf. carte 1).

Plus précisément, ces deux dimensions de l'expérience du salarié et de la « valeur » du poste sont non corrélées.

Expérience du salarié et « valeur sociale » du poste

Expérience du salarié Valeur du poste	Très faible	Faible	Forte	Très forte	Total
Faible	44	40	59	65	208
Plutôt Faible	25	30	35	43	133
Moyenne	30	31	50	50	161
Plutôt forte	41	36	49	55	181
Forte	41	28	44	49	162
Total	181	165	237	262	845

Pour mieux comprendre le plan principal de l'AFC formé par les deux premiers facteurs (25 % de la variance totale), on y situe des caractérisations supplémentaires qui illustrent les différentes positions dans le plan (cf. carte 2) :

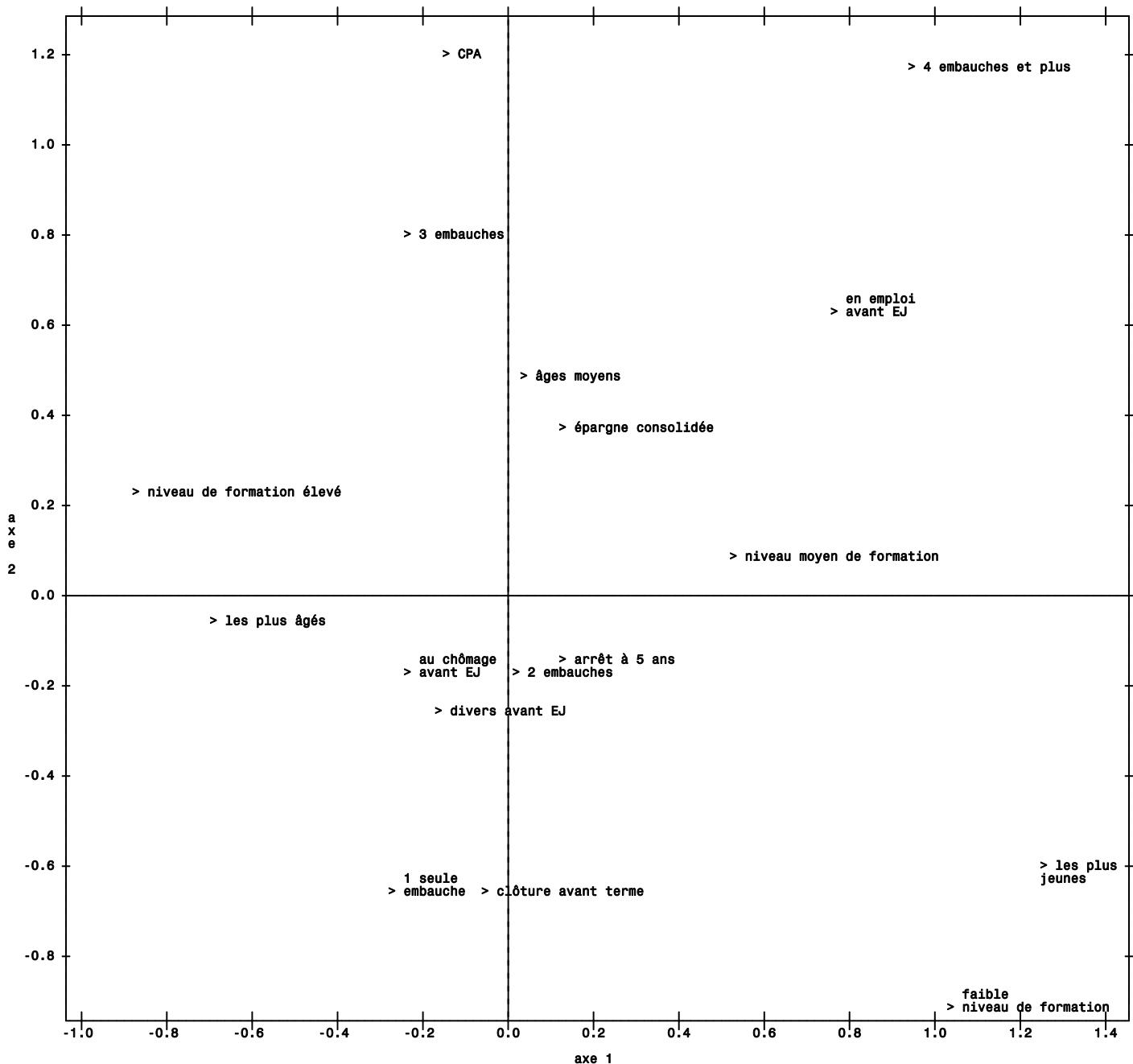
- Les deux dimensions caractérisant l'expérience du salarié et la « valeur » du poste comme déjà indiqué ;
- Le type de poste est formé à partir du codage du poste en 23 modalités (par exemple, développement associatif) précisé par type d'activité (culture, environnement et services aux personnes). Après avoir éliminé les items correspondants à des effectifs trop faibles, 17 modalités de regroupement des postes par domaine sont exploitables : dans l'environnement, ‘espaces naturels’, ‘conseils environnementaux’, ‘animation’, ‘développement local’ et ‘autres postes’ ; les services aux personnes sont distingués selon qu'ils s'adressent aux ‘personnes âgées’, aux ‘personnes handicapées’ ou à d’autres catégories. Dans la culture, on distingue les postes ‘valorisation du patrimoine’, ‘informatique’, ‘éducation scolaire’, ‘animation socioculturelle’, ‘animation autre’, ‘médiateur’, ‘développement local’, ‘gestion associative’ et ‘autres postes’.

- Le domaine d'activité regroupé en culture, environnement et services aux personnes ;
- Le lieu d'exercice de l'activité du poste, Paris, Nancy et Metz ;
- Le « genre du poste », masculin, féminin ou mixte ;
- Le numéro du poste qui donne une indication sur la « taille » du projet ;
- L'existence, dès la signature de la convention, d'un cofinancement par une collectivité territoriale ;
- L'application aux salariés du poste d'une convention collective.

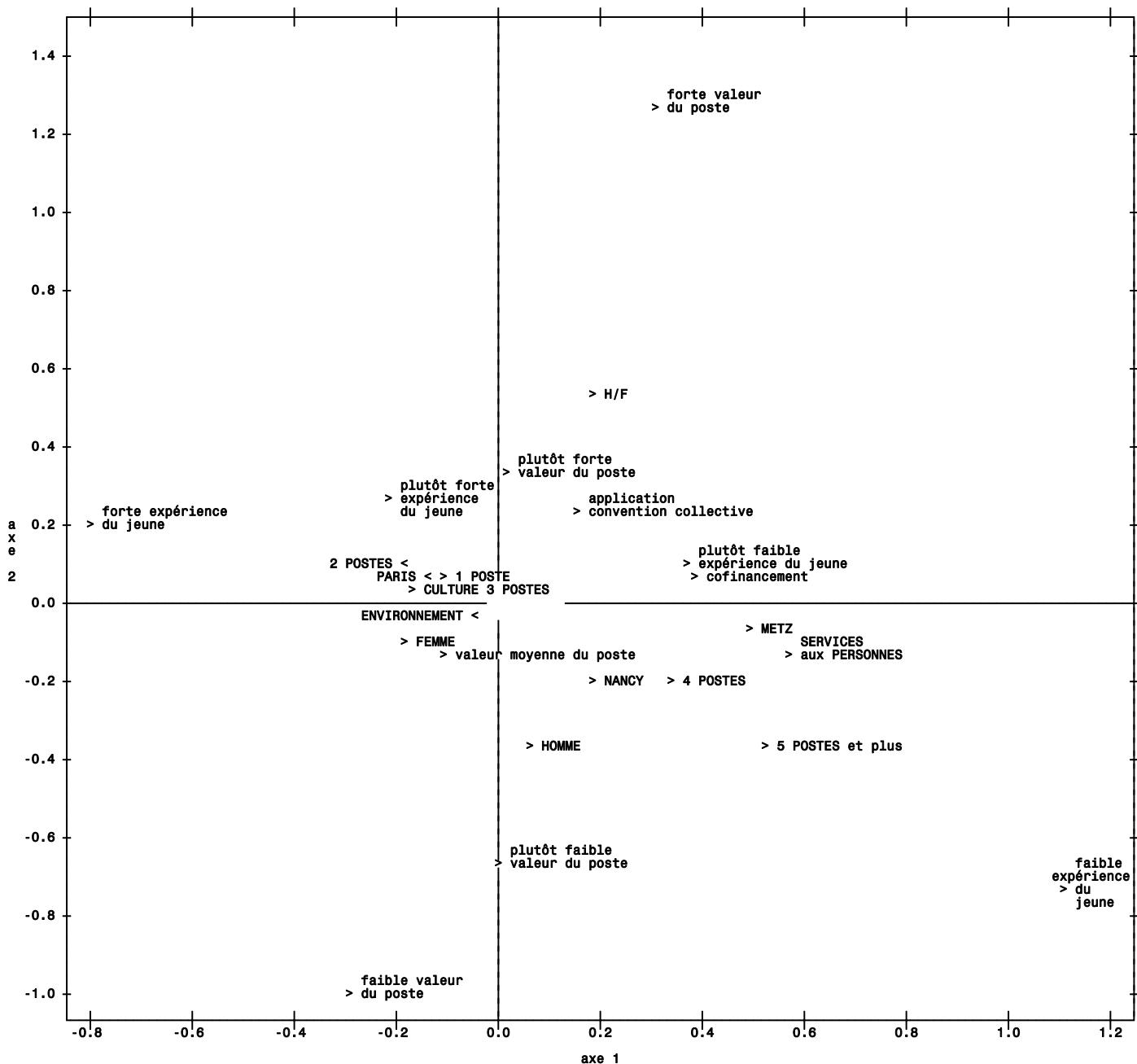
	Expérience des salariés					Valeur du poste				
	Faible	Plutôt faible		Plutôt forte	Forte	Faible	Plutôt faible	Moyenne	Plutôt forte	Forte
ENVIRONNEMENT	18	18		25	25	19	18	15	12	22
Espaces naturels	5	3		1	0	4	4	0	0	1
Conseils	4	3		10	7	6	8	3	1	6
Animation	0	2		3	2	1	1	2	1	2
Développement local	6	5		7	10	5	7	7	4	5
Autres emplois	0	2	0	0	3	1	1	1	0	2
CULTURE	90	109		171	208	101	131	122	95	129
Valorisation du patrimoine	0	5		11	16	4	9	8	9	2
informatique	8	11		18	15	5	10	13	12	12
Education scolaire	4	0		0	2	3	0	1	1	1
animation	22	23		39	39	16	27	39	16	25
Autre animation	10	10		10	9	6	6	8	8	11
médiation	6	9		17	11	11	5	8	5	14
Développement local	12	24		31	65	25	33	24	20	30
Gestion associative	18	14		22	29	19	24	11	13	16
Autre	7	10		18	18	13	13	6	8	13
SERVICE AUX PERSONNES	73	38		41	29	57	26	24	32	42
Âgées	1	3		3	4	3	5	2	0	1
Handicapées	22	18		13	4	21	8	4	5	19
Autres	50	17		25	21	18	19	18	21	37

La très forte dispersion observée à travers les postes s'explique certainement de beaucoup de façons. Elle signale en tout cas que ces catégories, pourtant enregistrées dans les données administratives à la disposition des agents, ne sont pas utilisées pour prendre les décisions. C'est effectivement **la qualité de la structure**, bien connue des services de la DDTEFP et en particulier du CEF en charge du secteur, qui compte lorsque des décisions doivent être prises. Pour autant, la dimension « poste » n'est pas totalement absente comme on peut le voir dans les différences sensibles au sein des structures ayant plusieurs postes (cf. carte 3 ci-dessous).

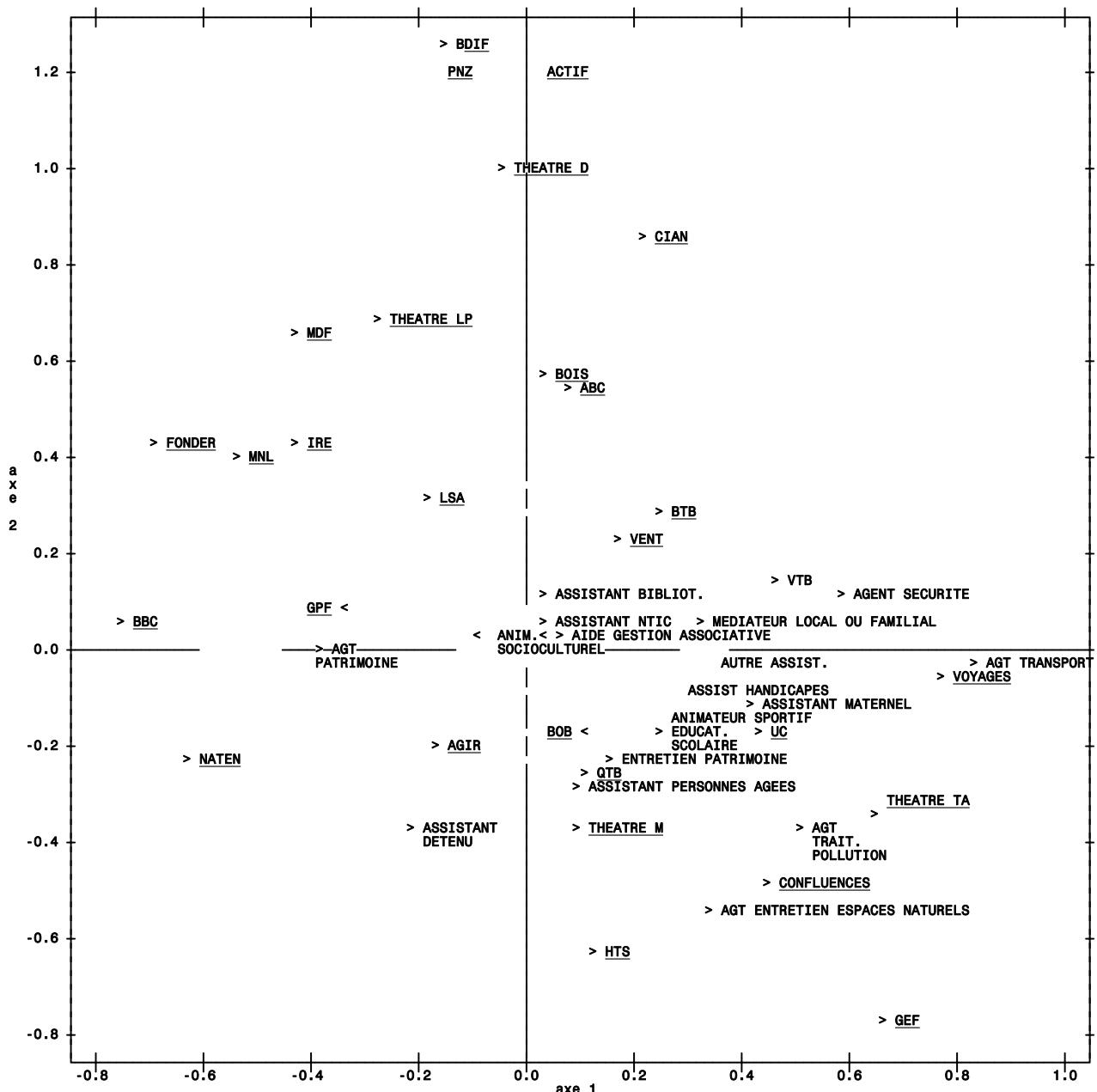
Carte 1



Carte 2



Carte 3



Parmi les associations enquêtées dans l'ensemble de celles qui ont créé les 845 postes pris en compte dans l'analyse, quelques unes illustrent bien les différences mises en relief dans le plan principal présenté ci-dessus (cf. carte 3). Le groupe des associations situées à l'extrême supérieure du deuxième facteur (BDIF, PNZ, Actif, Ouverture et Cian) est effectivement remarquable par le soutien que leur activité reçoit dans le cadre du programme NSEJ et de ses suites, afin d'assurer le maintien du poste malgré l'importance du turn-over des salariés qui les occupent.

De même sur le premier facteur, Naten et BBC recrutent des salariés expérimentés alors que l'association Voyages s'est au contraire illustrée, avant de disparaître, par le recrutement de jeunes sans expérience.

Le plus fréquemment, les structures se positionnent sur les deux facteurs. L'association **Ire** se situe dans le quadrant qui caractérise une forte « valeur sociale » des postes et une bonne « expérience » des salariés aux sens définis plus haut. Le programme NSEJ a permis à la structure d'investir dans la qualité de ses prestations. Elle va ainsi pouvoir développer une stratégie commerciale en augmentant ses prix et en s'orientant vers des publics relevant des financements de la politique de la ville. Et proposer une carrière à ses salariés du programme. Elle bénéficiera si elle le souhaite de l'aide du DLA.

Les cinq postes « d'animateurs scientifiques », présentés par l'employeur comme étant de niveau III, sont en réalité occupés par des jeunes de niveau II ou même I. Les jeunes sont embauchés en CDI, avec un salaire mensuel calé sur la convention collective de l'animation socioculturelle.

Pour la structure, « la rotation trop importante des EJ sur certains postes (trois ou quatre remplacements) » est une difficulté qui retarde la réalisation de certains projets : « ils sont jeunes ! Ils veulent explorer différentes voies avant de se fixer ». Néanmoins, « la rotation des salariés est aussi une perte de temps. Un salarié est parti après une formation de sept mois. Les salariés qui restent demandent plus rapidement que prévu des évolutions de responsabilités et de salaire. Deux salariés EJ ont connu une promotion interne : coordination pédagogique et contacts extérieurs, avec diminution du temps d'animation et augmentation de salaire » et ont été formés : DEFA en 2001 pour la coordination pédagogique et un certificat d'aptitude à l'administration des entreprises pour les contacts avec l'extérieur.

Le rapide renouvellement des salariés sur les postes ne décourage pas le soutien de l'État ; c'est l'activité qui est soutenue : « apprendre la démarche scientifique par l'expérimentation à des publics ayant peu accès à cette culture ; vulgarisation des connaissances scientifiques par animation pédagogique sur des zones définies, 18^{ème}, 19^{ème}, 20^{ème} et départements 92 et 94, sites ne disposant pas d'équipement scientifique ». Au-delà de l'activité, c'est l'action de vulgarisation scientifique auprès des jeunes des quartiers difficiles qui est qualifiée d'utilité sociale.

Sa stratégie économique est également validée par les services de l'État : l'association s'engage dans la recherche de partenaires pour des financements pluriannuels, vers les fondations, le mécénat. Elle a également la « volonté d'être mieux insérés et financés dans la politique de la ville (quartiers en difficulté) et d'aide aux handicapés ». Enfin, elle compte augmenter ses tarifs et doubler les contrats d'été.

Elle exprime un besoin d'accompagnement pour son développement commercial : « techniques de recherches de clients ; mise en relation avec fondations et mécénat (stratégies d'approche) ».

Selon les services de la DDTEFP de Paris, « l'activité d'utilité sociale est bien encadrée, l'association ayant développé de nombreux partenariats pour atteindre l'objectif d'auto-financement des EJ (musées, autres associations). Stratégie développée et complétée par deux nouveaux axes, mécénats et comités d'entreprise. L'association a bien respecté les ob-

jectifs de développement de NSEJ en répondant à la fois aux critères d'utilité sociale des activités et des publics, avec principe de gratuité ».

Les postes ont tous bénéficié de prolongation par convention pluriannuelle sauf un pour lequel l'épargne consolidée a été choisie. Pour réaliser l'objectif à terme d'autofinancement des postes emplois jeunes, l'association a en effet besoin des prolongements des financements d'État par CPA pour quatre postes et précise-t-elle, « le montant de la CPA est un critère aussi important que le développement de l'activité pour engager l'association sur la totalité des postes ». Ce qui sera accordé.

L'association **Honorine** est située à l'opposé de l'association **Ire** sur le plan principal de l'analyse présentée. Son exemple va permettre de préciser encore le sens des différences mises en évidence.

La structure, une association de gestion d'un centre culturel, doit faire la preuve qu'elle est capable de faire renaître le lieu après le départ de l'équipe qui l'avait fondé en 1975 et l'avait animé jusqu'en 1998. La nouvelle équipe est composée de huit salariés dont six emplois jeunes et un autre contrat aidé, renforcée par des bénévoles qui représentent une présence équivalente à cinq ETP.

La Drac qui finance l'activité à égalité avec La ville de Paris et la région Île-de-France, surveille « minutieusement » le fonctionnement artistique et financier de l'association qui est manifestement « sous tutelle ». Elle entend que ses objectifs soient répercutés par l'association. Ainsi, elle insiste sur la spécialisation plus que sur la dimension pluridisciplinaire alors que la structure articule différentes disciplines. C'est aux deux autres financeurs territoriaux de financer les activités connexes du lieu.

Etant donnée l'expectative de la Drac, la structure ne s'est pas risquée à demander des CPA. Elle a préféré assurer en optant pour l'épargne consolidée, demandée pour tous ses postes.

Contrairement à Ire, la structure assume complètement l'usage de tremplin que ses jeunes salariés font de leur poste : « ces comportements sont le but et la preuve de la réussite du dispositif EJ (...) Les jeunes devraient partir au bout de quatre ans environ pour être remplacés par d'autres qui profiteraient à leur tour de ces expériences professionnelles ».

Malgré les efforts de l'équipe, ses succès et sa discipline financière, la « reconnaissance économique » de son rétablissement n'est toujours pas complète. Il demeure ainsi une relative incertitude quant à la continuité de ses activités et au maintien de l'ensemble de ses postes EJ.

4. LE POINT STATISTIQUE SUR LES POSTES ASSOCIATIFS CRÉÉS DE FIN 1997 À FIN 1999

Les 47 100 postes associatifs créés de 1997 à 1999 sont arrivés fin 2004 au terme des cinq années de financement prévues initialement. Leur situation est connue à travers le fichier Dares – Cnasea de suivi du programme NSEJ. On s'intéresse aux événements intervenus pendant le financement initial des postes, qui est de cinq ans au maximum.

Les clôturés représentent 38 % de l'ensemble des postes associatifs. 18 000 postes ont en effet été arrêtés avant le terme des cinq années, 44 % avant trois années de convention, 56 % dans les quatrième et cinquième années. Le motif de départ du dernier salarié ayant occupé le poste avant son abandon avant terme est connu dans deux cas sur trois : il part pour occuper un autre emploi dans la moitié des cas connus (la part du recrutement par le même employeur est légèrement supérieure à un quart), suite à un licenciement dans 29 % des cas et suite à une démission dans 19 % des cas.

Les terminés. Pour 22 % des postes (10 200), le financement NSEJ s'est terminé cinq années après la création du poste. Le fichier administratif Dares – Cnasea ne donne pas la situation du poste, du jeune salarié et de l'activité suite à l'arrêt du financement dans le cadre du programme. On sait seulement qu'ils ne bénéficient ni de l'épargne consolidée, ni d'une convention pluriannuelle.

Les prolongés. Le financement des autres postes (40 %) est prolongé pour trois années, un peu plus de la moitié des cas (55 %) par épargne consolidée (10 500), un peu moins (45 %) par convention pluriannuelle (8 400).

Le destin moyen des postes associatifs créés en 1998 et 1999 recouvre des variations significatives selon l'activité et la taille de l'association, sa région d'exercice... et le nombre de postes créés dans la structure.

Les perspectives de sortie diffèrent sensiblement selon la taille de l'organisme employeur. Seuls 33 % de l'ensemble des postes créés chez les employeurs sans salariés bénéficient d'une prolongation de financement. Cette part augmente avec la taille de l'employeur : 40 % pour les structures à 1 ou 2 salariés, 45 % pour les employeurs de 3 à 25 salariés. Les performances des plus gros employeurs (plus de 25 salariés) sont, en revanche, moins bonnes (37 %).

Situation 2004 des postes associatifs 1998 et 1999, selon la taille de l'association

	Clôturés	Terminés	EPC	CPA	Total
0-2 salariés	40	23	22	15	17 500
3-10 salariés	35	20	25	20	13 300
> 10 salariés	39	21	21	19	16 300
Ensemble	38	22	22	18	47 100

La différence entre les plus petits et les plus gros employeurs quant à la consolidation des postes tient à la modalité de prolongation : 58 % par épargne consolidée pour les employeurs sans salariés (modalité moins intéressante financièrement mais volontaire) et 51 % par convention pluriannuelle pour les plus gros employeurs : sont-ils plus assurés du traitement favorable de leur demande ou plus capables de supporter le risque d'un arbitrage défavorable ?

Situation en fin 2004 des postes associatifs 1998-1999 non clôturés avant terme, selon la taille de l'association

	Terminés	EPC	CPA	Total
0-2 salariés	39	36	25	10 500
3-10 salariés	30	39	31	8 700
> 10 salariés	35	33	32	9 900
Ensemble	35	36	29	29 100

Le nombre de postes créés en 1998 et 1999 participe également de l'effet taille sensible dans les performances du dispositif. Le taux de clôture (arrêt avant terme des postes) est toujours plus important lorsqu'il y a plus de postes par association, quelque soit la taille de l'association ; de même pour le taux de prolongation au terme des cinq ans de financement initial. Le mode de prolongation

est également différent selon le nombre de postes créés dans l'association ; l'épargne consolidée est moins souvent obtenue (et donc demandée, cf. *supra*) et la convention plurianuelle plus souvent.

**Situation des postes fin 2004,
selon la taille de l'association et le nombre de postes créés en 1998 et 1999**

	Clôturés	Terminés	EPC	CPA	Total
0-2 salariés 1 poste	38	25	23	14	11 400
0 – 2 salariés 2 postes et plus	44	21	19	16	6 100
3-10 salariés 1-2 postes	32	20	28	20	8 800
3-10 salariés 3 postes et plus	40	20	20	20	4 500
> 10 salariés 1-4 postes	33	24	24	19	8 100
> 10 salariés 5 postes et plus	45	19	16	20	8 200
Ensemble	38	22	22	18	47 100

4.1. Un poste, un salarié

Un peu moins de la moitié (45 %) des postes associatifs n'ont été occupés que par un seul salarié. Ces 21 400 postes associatifs nous intéressent parce que leur destin est différent. La part des postes clôturés (abandonnés avant le terme des cinq ans) est supérieure de 15 points de pourcentage au reste de la population des postes (43 % contre 28 %). On le comprend facilement sans savoir l'interpréter : le non remplacement d'un départ est-il la cause ou la conséquence d'un abandon du poste ? La comparaison entre les raisons de départ du (dernier) salarié dans les deux cas (sensiblement moins bien renseignées lorsqu'il y a eu des remplacements sur le poste) ne montre que de faibles différences : un peu moins de démission (- 6 points de pourcentage) et un peu plus de départ pour un emploi (+ 6 points) lorsqu'il n'y a eu aucun remplacement sur le poste.

**Raisons de départ du dernier salarié d'un poste abandonné
(postes créés en 1998 et 1999)**

%	Pour un emploi	Licenciement	Démission	Raison inconnue
Un seul recrutement	31	17	9	43
	54	30	16	-
Plusieurs recrutements	22	14	10	54
	48	30	22	-
Ensemble	26	15	10	49
	51	31	18	-

Si on s'intéresse aux seuls postes arrivant au terme des cinq années (57 % des postes sans remplacement, 65 % pour les autres), les modalités de poursuite de leur financement sont peu différentes.

Le financement d'État au-delà des cinq ans pour les postes créés en 1998 et 1999

	Pas de financement	Épargne consolidée	Convention pluriannuelle	Total
1 seul salarié	35 %	38 %	27 %	12 300
Plusieurs salariés	34 %	35 %	31 %	16 800
Ensemble	35 %	36 %	29 %	29 100

Le taux de prolongement par épargne consolidée est identique dans les deux cas. Comme toutes les demandes ont été satisfaites, on peut donc considérer qu'il s'agit d'un taux de demande d'épargne consolidée. Ces résultats identiques montrent donc un comportement identique.

En revanche, là où il y a instruction d'un dossier et décision (demande d'une convention plurianuelle), le score est un peu moins bon pour les postes sur lesquels un seul salarié était resté les cinq ans sans interruption alors que l'on pouvait penser que cette stabilité représentait un argument supplémentaire. Les investigations menées auprès des instructeurs et des associations confirment qu'il ne s'agit pas d'un motif de prolongation par convention pluriannuelle. Mais l'argument contraire selon lequel dans ce cas de figure le poste avait bénéficié de l'aide initiale à plein (sans interruption) n'a pas non plus été utilisé.

4.2. Un cas typique et les autres

Le cas de figure typique du poste occupé pendant cinq ans sans interruption par le même salarié représente le quart (26 %) des situations observées (12 200 postes créés en 1998 et 1999).

Proche de cette figure, le cas du poste occupé entièrement pendant les cinq années mais avec un ou plusieurs remplacements de salariés : 7 900 postes sont dans cette situation.

À l'opposé de ces deux types de réalisation du programme, se trouvent les postes qui se sont interrompus définitivement avec le départ de leur premier salarié. Cela représente quelques 9 200 postes, clôturés prématurément.

Entre ces trois types extrêmes se situent quatre cas de figure intermédiaires qui rassemblent 38 % des postes.

Le premier regroupe les postes clôturés prématurément après un ou plusieurs remplacements et qui n'ont donc pas été, de même que le groupe précédent, concernés par la consolidation. Ce cas de figure rassemble 7 200 postes.

Les trois derniers cas de figures se partagent entre les trois possibilités au terme des cinq années de création du poste : l'épargne consolidée, la convention pluriannuelle et l'absence d'aide publique à travers les deux mécanismes spécifiques au programme.

Le destin des différents types des postes créés en 1998 et 1999

	Clôture pré-maturée	Arrêt du financement	Épargne consolidée	Convention pluriannuelle	Total (%)
Cinq ans et un seul salarié	-	4 300	4 600	3 300	12 200 (26)
Cinq ans et plusieurs salariés	-	3 500	2 400	2 000	7 900 (17)
Autre CPA	-	-	-	3 100	3 100 (7)
Autre épargne consolidée	-	-	3 500	-	3 500 (7)
Autre arrêt du financement au terme des cinq ans	-	4 000	-	-	4 000 (8)
Arrêt prématuré, plusieurs salariés	7 200	-	-	-	7 200 (15)
Arrêt prématuré, un seul salarié	9 200	-	-	-	9 200 (20)
TOTAL (%)	16 400 (35)	11 800 (25)	10 500 (22)	8 400 (18)	47 100 (100)

4.3. Genre et précarité des postes

Les postes associatifs créés en 1998 et 1999 ont été occupés par des hommes uniquement pour 40 %, de femmes uniquement pour 39 % et par les deux pour 21 % des postes. Leur condition de sortie du programme diffère sensiblement pour ces trois sous populations. Les postes « mixtes » sont plus souvent prolongés par EPC ou CPA (45 % contre 39 %) et moins souvent clôturés prématurément. Mais il y a un biais : la durée d'occupation d'un poste est corrélée positivement au nombre de recrutements et donc à l'occurrence des recrutements mixtes.

Situation fin 2004 des postes associatifs de 1998 et 1999 selon le « genre » du poste

	Clôturé	Terminé	EPC	CPA	Total
Homme	39	22	22	16	18 600
Femme	40	21	22	17	10 200
Les deux	33	22	23	22	9 900
Ensemble	38	22	22	18	47 100

De même pour la nature des contrats, CDD ou CDI. Les différences observées peuvent relever du même biais de durée comme pour le « genre » des postes.

Situation fin 2004 des postes associatifs de 1998 et 1999 selon la nature du contrat

	Clôturé	Terminé	EPC	CPA	Total
CDI	38	16	27	19	22 100
CDD	39	29	17	15	19 900
Les deux	36	17	22	26	5 100
Ensemble	38	22	22	18	47 100

4.4. Les trois secteurs sélectionnés

Les activités classées « culturelles » par les employeurs des jeunes du programme représentent 15 % des postes associatifs créés en 1998 et 1999 (7 000 postes). Ces postes ont connu un parcours très proche du parcours moyen : 37 % ont été clôturés avant le terme des cinq années, 20 % se sont terminés au terme des cinq ans et 43 % (soit deux points de pourcentage de plus que la moyenne générale) connaissent une prolongation, par épargne consolidée et par convention pluriannuelle pratiquement moitié - moitié.

Les postes « environnementaux » sont moitié moins nombreux que les postes culturels : 3 200 postes associatifs, 7 % des créations de 1998 et 1999.

Enfin, on a rassemblé l'ensemble des emplois d'aides aux personnes (âgées, handicapées ou autres) dans une « activité d'aide à la personne » qui n'est pas repérée en tant que telle dans la gestion du programme. Le devenir de ces 4 000 postes est sensiblement différent de la moyenne : seuls 38 % d'entre eux sont prolongés contre 43 % pour les postes culturels et 45 % pour les postes environnementaux.

Situation des postes associatifs 1998 au début 2004, selon l'activité de l'association

%	Clôturés	Terminés	EPC	CPA	Total
Culture	37	20	23	20	7 000
Environnement	36	19	29	16	3 200
Aide aux personnes	40	22	18	20	4 000
Autres activités	38	22	22	18	32 900
Ensemble	38	22	22	18	47 100

4.5. Et les trois départements

L'étude s'intéresse plus précisément à l'histoire des postes associatifs créés en 1998 et 1999 à Paris et dans deux départements très différents de la région Lorraine, la Meurthe-et-Moselle (54) et la Moselle (57).

Dans le département de la Meurthe-et-Moselle, sur les 430 postes associatifs ouverts en 1998 et 1999, 165 sont clôturés avant le terme des cinq années de leur financement théorique. Seuls 265 postes sont donc concernés par l'éventuel prolongement de l'aide de l'État ; 133 ont souscrit au mécanisme de l'épargne consolidée et 37 ont obtenu une convention pluriannuelle. 95 postes n'ont ni EPC ni CPA au terme des cinq années.

Dans les champs d'investigation prioritaires de l'étude, les postes de l'environnement (21, définis par l'activité), de la culture (114, définis aussi par l'activité) et des services aux personnes (42, définis uniquement par trois types d'emploi) ont des déroulements très différents.

En particulier les postes culturels (définis ici comme ceux qui sont rangés dans le code d'activité Culture) sont moins souvent interrompus avant terme et plus souvent prolongés par épargne consolidé (EPC).

Situation fin 2004 des postes associatifs 1998 et 1999 de la Meurthe-et-Moselle

Effectifs	Clôturés	Terminés	EPC	CPA	Total
Culture	45	16	43	10	114
Environnement	9	4	5	3	21
Aide aux personnes	12	14	6	10	42
Autres activités	99	61	79	14	253
Total	165	95	133	37	430

Le profil global du département de la Moselle (57) est très différent. Les ruptures prématuées sont plus importantes et la modalité de sortie par épargne consolidée n'est plus dominante (il y a presque autant de CPA que de EPC) alors que dans le département voisin, la part de l'épargne consolidée domine nettement. C'est d'ailleurs le département de la Meurthe-et-Moselle qui s'écarte de la moyenne nationale.

Situation fin 2004 des postes associatifs 1998 et 1999 de la Moselle

Effectifs	Clôturés	Terminés	EPC	CPA	Total
Culture	24	14	14	21	73
Environnement	28	5	9	3	45
Aide aux personnes	38	56	14	25	133
Autres activités	148	99	82	50	379
Total	238	174	119	99	630

Les zones d'emploi de Nancy (n°4122) et de Metz (n°4130) concentrent la grande majorité des postes du programme NSEJ de leur département et en illustrent les différences. C'est dans ces deux zones d'emploi que les enquêtes lorraines ont été réalisées

Situation fin 2004 des postes associatifs 1998 et 1999 de la zone d'emploi de Nancy

Effectifs	Clôturés	Terminés	EPC	CPA	Total
Culture	30	12	36	11	89
Environnement	10	1	7	2	20
Aide aux personnes	9	9	4	13	35
Autres activités	63	41	67	12	183
ZE Nancy	112	63	114	38	327

Situation fin 2004 des postes associatifs 1998 et 1999 de la zone d'emploi de Metz

Effectifs	Clôturés	Terminés	EPC	CPA	Total
Culture	12	6	9	7	34
Environnement	6	1	0	0	7
Aide aux personnes	14	32	8	12	66
Autres activités	60	32	30	22	144
ZE Metz	92	71	47	41	251

La situation en Meurthe et Moselle (et particulièrement dans la zone d'emploi de Nancy) est très remarquable du point de vue du programme NSEJ. Son pilotage départemental a été très exceptionnel dès le départ en 1997-1998. Le taux de prolongement des financements d'État au-delà des cinq années initiales est particulièrement important : 46 % à Nancy contre 35 % à Metz. Les modalités de financement sont également très différentes ; beaucoup d'épargne consolidée en Meurthe-et-Moselle et à Nancy (trois fois plus que de CPA) et des scores proches en Moselle et à Metz pour les deux modalités de prolongation. Le raisonnement des instructeurs semble tenir compte du soutien territorial aux associations :

- faible en Moselle donc CPA (**« on a poussé pour les CPA parce que très peu d'associations ont les moyens de mettre de l'argent de côté »**) ;
- fort en Meurthe-et-Moselle (les services **« ont bénéficié d'une politique conjointe avec le CG, via le Capemm, intelligente ; dès le début du programme, les agents de développement du Capemm se sont ajoutés aux CEF pour accompagner le dispositif »**), ce qui rend les structures capables de supporter la dégressivité.

Situation fin 2004 des postes associatifs 1998 et 1999 de Paris

Effectifs	Clôturés	Terminés	EPC	CPA	Total
Culture	205	102	107	79	493
Environnement	86	8	19	7	120
Aide aux personnes	94	12	14	29	149
Autres activités	916	302	463	412	2093
Ensemble	1 301	424	603	527	2855

La situation parisienne est proche de celle de la Meurthe-et-Moselle en termes de taux de prolongation (40 %) mais avec des modalités proches de celles de la Moselle, une part importante de CPA...

5. CONCLUSION : LES MODÈLES D'USAGE

Nos travaux antérieurs ont mis en évidence plusieurs modèles d'usages : le vivier, le tremplin, l'expérimentation et l'aubaine [Gomel, 2003].

L'expérience de l'association LPL (cf. *supra*) illustre un cas de refus du jeune salarié de suivre la formation indispensable à son maintien en poste, ce qui conduit finalement à le licencier pour faute quatre ans après son recrutement. Selon les résultats de l'enquête, il s'agit d'un refus de s'engager dans une activité auprès des personnes âgées ; après avoir été licencié, le jeune s'est engagé dans

une formation en animation (activité dont il a fait l’expérience en tant que emploi – jeune) mais auprès des jeunes.

Dans ce cas de figure, l’enjeu pour l’employeur est de faire reconnaître et financer un nouvel emploi qui doit symboliser son savoir-faire particulier dans la gestion d’une maison de retraite (modèle de l’expérimentation). Aussi, lorsque le salarié quitte l’expérimentation en cours et utilise son expérience comme tremplin pour accéder à une formation professionnelle en animation auprès des jeunes, l’employeur se décourage. Il lui semblait faire du programme NSEJ un usage parfaitement équilibré malgré les risques de l’expérimentation. Au pire, en cas d’échec dans la reconnaissance de ce nouveau type d’emploi, le poste se banalisait. C’est d’ailleurs ce qui se produisait : la spécificité du poste s’estompaient au fil du temps et évoluait vers un emploi classique déjà reconnu dans la CCN utilisée : l’employeur passait dans ce cas au modèle du vivier.

C’est ce que va refuser le salarié au bout de quatre années. Du point de vue de la formation, il y a d’ailleurs de la part de l’employeur quelque paradoxe à opposer ce type d’emplois « de présence » aux autres emplois « techniques » de la structure tout en maintenant l’exigence de formation (cf. *supra* la présentation du cas)⁹.

5.1. Le besoin d’un accompagnement extérieur des salariés du programme

Du point de vue des pouvoirs publics, on peut penser que, même si au final l’activité est stoppée, l’emploi abandonné et le salarié licencié non remplacé, le bilan n’est pas complètement négatif : le jeune a trouvé un projet professionnel, l’activité a montré son succès auprès des personnes âgées et des familles et l’emploi a montré qu’il pouvait être financé. De plus, l’expérience conduit à réfléchir aux contraintes de qualification des personnels qui travaillent auprès des personnes âgées : peut-on professionnaliser l’activité d’un salarié autrement ? C’est l’enjeu de la VAE que de reconnaître la professionnalité sans passer par la qualification standard ; elle doit être mise en place en priorité là où les difficultés de recrutement conduisent d’ores et déjà à ne pas respecter la législation sur la qualification des personnes et des postes.

Dans le cas de figure LPL, la durée d’expérimentation permise par le programme aurait pu être mise à profit pour faire bouger en cours de route le profil du poste, pour mieux conduire le conflit avec le salarié (sans penser qu’il ruinait la tentative). On peut penser qu’un accompagnement extérieur (du DLA par exemple) aurait permis de faire bouger ce qui avait été élaboré en interne avec l’aide d’une sociologue et qui devait être adapté aux réalités.

Mais la difficulté de changer en cours de route son « modèle d’usage » tient au fait que l'**accompagnement extérieur du salarié** n’existe pas. Il ne concerne aujourd’hui que l’employeur (l’activité et le poste). Il aurait fallu, dans le cas présent, que le passage de « l’expérimentation » au « tremplin » soit accepté par l’employeur et le salarié. Et qu’un autre type de formation, l’animation auprès des jeunes, puisse être proposé au salarié. On comprend bien que c’est difficile. C’est plutôt à la puissance publique de proposer ce type de voie de sortie qui sanctionne la reconnaissance de la participation du jeune à une expérimentation collective d’utilité sociale.

La mise en place d’un accompagnement extérieur du jeune salarié en cas de besoin faciliterait les réorganisations au sein du triptyque activité – emploi – salarié, en s’ajoutant à l’accompagnement extérieur proposé par le DLA. C’est une question générale : la flexibilité de l’emploi doit conduire à renforcer les droits des salariés, en particulier lors des ruptures du contrat de travail [Cahuc – Kramarz, 2005].

⁹ L’employeur se juge peut-être victime d’une surqualification des postes « relationnels » dans le secteur de l’aide aux personnes âgées ...

Dans le cas particulier du programme NSEJ, une forme spécifique et favorable « d'abandon de poste » faciliterait l'apprentissage des employeurs comme des salariés dans le cadre des expériences qui donnent leur sens à ce type de programme.

5.2. La dépendance de l'activité aux financements publics

Les modalités de soutien des pouvoirs publics aux activités associatives sont très diverses. Lorsqu'elles sont financées dans le cadre d'une convention pluriannuelle de fonctionnement (une forme particulièrement stable de reconnaissance de la part des pouvoirs publics), on peut penser que d'une certaine façon, « la subvention s'ajuste à l'activité ». C'est une position extrême qui n'est plus occupée que par quelques grandes associations qui répondent à des besoins tellement essentiels qu'elles sont financées à l'acte...

Le plus souvent, c'est « l'activité qui s'ajuste à la subvention ». Si le projet présenté aux pouvoirs publics n'est pas retenu, il n'est pas financé et l'activité projetée n'est pas organisée ; si le financement est réduit, l'activité le sera d'autant. C'est par exemple ce qui explique les fluctuations dans l'activité de l'association Naten qui hésite pourtant, pour des raisons d'indépendance, à faire appel à d'autres sources de financement. De même, l'association JTN, dont le développement d'activités et de recettes permis par le programme s'est accompagné d'une baisse corrélative de ses subventions.

Que se passe-t-il lorsque le financement provient de l'intervention de la politique de l'emploi sous forme de contrats aidés spécifiques et temporaires ? Les modèles du tremplin et du vivier sont tous les deux parfaitement ajustés au caractère temporaire de l'aide. Ils doivent néanmoins éviter de tomber dans l'aubaine au profit du plus fort, l'employeur généralement mais pas toujours. Il arrive en particulier dans les petites structures qui découvrent la fonction employeur que le salarié renverse le rapport de forces en sa faveur ; par exemple en obtenant la première année le financement par la structure d'une formation quasiment à temps plein pour la quitter une fois la qualification acquise.

Lorsque le modèle est celui de l'expérimentation, l'enjeu est souvent de modifier structurellement le financement dont les modalités et le volume font ainsi partie de l'expérience. C'est ce qu'a parfaitement et rapidement réussi une association de défense de l'environnement (GPF) en utilisant les ressources du programme pour forger son indépendance financière. Mais peu d'associations ont aussi bien réussi à trouver les moyens de leur indépendance alors que beaucoup utilisent le programme dans le sens du développement de leur structure. Il arrive en effet souvent que le développement de l'activité accroisse la dépendance aux subventions plutôt qu'il ne la réduise. C'est le cas notamment d'une association culturelle (ABC) qui, malgré son acceptation des contraintes économiques qui l'a conduit à se diversifier, le programme aboutit finalement à fragiliser à la fois son économie et son objet social. Un double échec qui explique les sombres pronostics de ses responsables au moment de l'enquête.

Pourquoi la comptabilité analytique ?

La circulaire fiscale de septembre 1998 qui s'applique aux associations depuis janvier 2000 a plutôt compliqué la mise en œuvre de la solution de la diversification des activités pour assurer le fonctionnement économique de la structure. En effet, il est plus difficile qu'auparavant de faire financer l'activité principale de l'association (celle qui assure la réalisation de son action) par des activités annexes dont le but est d'apporter des ressources à l'activité principale. L'exigence de plus en plus forte d'une comptabilité analytique vient contrôler les excédents que dégagent ces activités secondaires. Et il est parfois difficile d'expliquer à l'administration fiscale que les bénéfices de ces activités détachables de l'activité principale, mais qui n'ont pas d'autre objet que de la financer, ne doivent pas être soumis aux impôts commerciaux. C'est que ces activités « lucratives » sont parfois en concurrence directe avec des entreprises « marchandes » et qu'à ce titre, elles doivent être sou-

mises aux mêmes règles afin d'assurer le premier principe qui domine tous les autres, celui de la concurrence loyale. Comme le revendique le Medef, pour que des acteurs multiples puissent se confronter dans un marché unique, les mêmes règles doivent s'appliquer pour les mêmes activités, quel que soit le statut de l'entreprise¹⁰.

La comptabilité analytique sert aussi à montrer, en cas d'activités multiples, que le financement public soutient bien l'activité pour lequel il a été demandé (en principe l'activité principale liée à l'action de la structure), et non pas d'autres activités dont la légitimité est différente. C'est le cas de l'association PNZ qui fait la preuve, avec l'aide du DLA, que parmi ses différentes activités, les plus « marchandes » (café et restauration) sont équilibrées par leurs propres ressources. La seconde démonstration porte sur les raisons pour lesquelles l'activité ne peut pas venir financer les autres activités : c'est une question de principe (le refus de la recherche d'une autosuffisance économique même partielle pour une activité « politique de la ville ») et aussi une politique de bas prix qui vise à accueillir des personnes sans grandes ressources, celles qui sont visées par l'association.

L'association PNZ illustre également un cas plus général de structures qui prennent en charge un lieu qui ne peut pas être rentabilisé par son seul usage comme moyen de leur activité. C'est le cas également de l'association ABC. Dans le cas de PNZ, la situation est particulièrement complexe parce que le lien entre l'action visée (l'objet social de l'association) et les activités est lui-même plus complexe : le but (participer au lien social dans un quartier fragile) ne peut être atteint qu'indirectement par des activités choisies par les potentialités optimales de rencontres qu'elles recèlent. En revanche, dans le cas de l'association ABC, ce sont des raisons économiques qui motivent la réalisation d'activités complémentaires à l'activité de spectacle. La reconnaissance du lieu que permettent ces autres activités sert indirectement à l'activité principale de spectacle.

Quid du statut fiscal de ce type d'activités économiques comme la vente de produits du commerce équitable, la petite restauration (activités secondaires de ABC) ? L'incertitude juridique n'est pas totalement levée et l'examen par les services fiscaux semble se faire au cas par cas. La jurisprudence n'est pas établie, ce qui explique la prudence du DLA dans ses conseils en la matière.

¹⁰ « Il est essentiel de poser de nouvelles règles, afin qu'à des activités semblables s'appliquent des conditions de concurrence équivalentes, quel que soit le statut juridique de l'opérateur », Medef 2002, déjà cité.

Partie 2

L'ACTION PUBLIQUE

La mobilisation des services « emploi » de l'État a été exceptionnelle dans la promotion du programme NSEJ et l'instruction initiale des dossiers, en particulier des projets associatifs pour lesquels l'avis de l'administration de tutelle a été souvent sollicité. Une fois le projet « agréé », sa réalisation a été laissée à la responsabilité de l'association, à charge pour elle de lui trouver son équilibre économique singulier. L'association devait mettre à profit la période de financement du programme NSEJ pour trouver les financements « réguliers » (les responsables associatifs disent aussi « droit commun ») nécessaires à la pérennisation de l'activité développée. Ses clients – usagers – bénéficiaires en sont les financeurs potentiels avec les tutelles publiques sectorielles (la Drac pour une activité culturelle par exemple), territoriale (le Conseil général pour une action sociale) ou de l'État (à travers la politique de la ville ou le soutien à l'Insertion par l'activité économique par exemple).

Les évaluations « chemin faisant » avaient insisté sur les besoins d'accompagnement des associations dans la recherche du soutien économique à leur projet. Et c'est précisément dans le registre « de la mobilisation des financeurs, des tutelles institutionnelles, des consultants et des réseaux que le programme a mis à la disposition des projets » que le rapport Dubouchet & Berlioz [2004] considère que le programme NSEJ a le plus transformé les modalités de l'intervention publique : « Précédemment, il appartenait au porteur de projet de se constituer des alliés, de construire un tour de table financier et de trouver les aides en ingénierie qui lui étaient nécessaires. Il devait assurer lui-même la synthèse des interventions publiques pour faire aboutir et vivre son projet. Le programme s'est donné les moyens d'assurer lui-même cette cohérence des interventions publiques en suscitant la coopération entre les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les grands réseaux associatifs, et en créant des outils spécifiques à cette intention (les plateformes, et aujourd'hui les dispositifs locaux d'animation) ».

L'État assure pendant les premières années le financement du fonctionnement des DLA et de leurs centres de ressources. Mais les collectivités locales ont vocation à prendre en charge rapidement le dispositif, en transformant un DLA territorialisé en DLA territorial, selon la distinction éclairante de Michel Autès.

Deux types de situations se présentent :

- La collectivité locale dispose de sa propre politique envers les associations ; dans ce cas, les associations doivent justifier de leur inscription dans les priorités locales, de leur participation à la réalisation des objectifs définis localement. La procédure de reconnaissance de l'utilité sociale n'est utilisée que pour les cas qui ne rentrent pas dans les cases locales.
- Mais lorsque le recul des politiques nationales n'est pas compensé par la mise en place de politiques locales, c'est alors à chaque association qu'il revient d'expliquer sa participation à l'utilité sociale. Elle doit défendre sa propre vision collective, en l'absence d'une politique dans laquelle elle pourrait s'inscrire¹¹.

Les enquêtes montrent que les situations étudiées se situent entre ces deux pôles, avec des variations importantes qui dépendent également de la masse de cas à traiter. Il est ainsi probable que les dispositifs parisiens d'accompagnement auront toujours à traiter des cas singuliers qui ne rentrent pas dans les cases pourtant nombreuses ; alors qu'un département de Lorraine pourra plus facilement,

¹¹ Le rapport Dubouchet & Berlioz parle, page 19, de « l'apprentissage de l'explicitation ».

s'il le désire, définir une politique dans laquelle les associations peuvent se repérer et présenter leurs demandes de financement.

1. LES ATTENTES ENVERS L'ACTION PUBLIQUE

Les attentes en ce qui concerne ces nouveaux dispositifs se fondent aussi sur ce qui a parfois été jugé comme un gâchis de talent, de ressources et d'opportunités à l'occasion du programme NSEJ. C'est ce qui est très bien exprimé par un agent d'une DDTEFP : « Quand on regarde les études et les statistiques, le résultat dans l'ensemble, par rapport aux services nouveaux mis en place, est considérable, même si seuls 30% restent en place. C'est une nouvelle manière de fonctionner, de raisonner. Pourtant, il y a quelque chose que je ne comprends pas : j'avais entendu les discours politiques au démarrage du programme et j'avais compris qu'il était destiné à accompagner de grandes mutations de la société en matière de loisirs, de culture, de services de proximité face à l'augmentation du temps libre, etc. Eh bien, personne ne se préoccupe de ces fameux publics ! Aucune étude digne de ce nom, aucune analyse, c'est insensé ».

Un consultant spécialisé considère la question de la professionnalisation est essentiellement entre les mains des financeurs : « le tissu associatif est exceptionnel, bourré d'initiatives, de projets et d'individus passionnants mais beaucoup de bricolage, parfois à la limite de la légalité. À leur décharge, il faut bien dire que c'est la quadrature du cercle, avec des budgets remis en question tous les ans... ». Cette question du financement des structures est centrale dans le monde associatif dès lors, et c'est la majorité des cas, que le financement direct par ses usagers ou clients n'est pas un objectif réaliste. La multiplication des financeurs – chacun avec ses propres objectifs - et l'incertitude constante sur le budget disponible empêche toute anticipation.

Effectivement, la solvabilisation des postes créés de fin 1997 à fin 1999 n'est pas complètement assurée pour la grande majorité des postes encore actifs au terme des cinq années ; 65 % d'entre eux ont obtenu une prolongation de trois ans du financement de l'État par épargne consolidée ou par convention pluriannuelle (cf. *infra*, partie I du rapport).

L'action publique se poursuit dans ce sens et c'est précisément sur ces postes là que se portent en priorité les DLA. La mise en place des dispositifs locaux d'accompagnement (DLA) et de leurs outils territoriaux (C2RA) ou thématiques (CNAR) répond ainsi aux besoins d'aide à la pérennisation et à la professionnalisation, au-delà des prolongations de financement de trois ans accordées par épargne consolidée ou, pour les postes créés de 1997 à 1999, par convention pluriannuelle.

L'évolution générale des suites du programme NSEJ conduit à prendre en compte d'autres dimensions que celle de l'emploi, essentielle au moment de l'instruction initiale des projets. Mais nos investigations concernent principalement, par construction, les cas qui conduisent à de nouvelles interventions des DDTEFP et non pas des DRAC ou autre direction de l'environnement. Aussi et alors qu'ils sont moins hégémoniques, nous étudions essentiellement des cas d'associations pour lesquelles l'intervention des pouvoirs publics ressortit d'abord de l'emploi (épargne consolidée et convention pluriannuelle) et secondairement, le cas échéant, de l'activité (CPO ou Politique de la Ville)¹². On observe néanmoins, à travers notamment la diversité des situations selon les différents postes d'une même structure, l'accent mis sur l'activité et les conséquences immédiates sur l'intervention des acteurs territoriaux et sectoriels.

¹² Des cas d'association ne demandant ni épargne consolidée ni convention pluriannuelle comme suite au programme NSEJ sont présentés dans les Annexes, selon que les structures visent ou non la consolidation de l'activité.

1.1. Quatre dimensions de l'action publique

À travers des dispositifs comme le DLA, les pouvoirs publics entendent soutenir les structures associatives qui contribuent à la cohésion sociale du territoire et à son développement durable. Cette utilité sociale est aussi un critère d'attribution des CPA. Pour les associations, il s'agit de faire reconnaître le caractère de « service public » *largo sensus* qu'elles assument. Par exemple lorsque son action est dirigée vers des publics en difficulté ou des zones sensibles (Zus, zones rurales en difficulté, zones franches, etc.), l'activité est seconde pour déterminer l'utilité sociale.

Mais entre une structure « de service public » qui s'adresse à des populations hétérogènes (scolaires, universitaires, associations) et dont l'équilibre budgétaire repose exclusivement sur des financements publics (pluriannuels) et une association culturelle nouvellement professionnalisée qui développe de « l'innovation sociale et artistique » auprès de publics de quartiers sensibles, tout en jonglant avec des bouts de financement, comment s'évalue l'utilité sociale ? Les associations ont du mal à évaluer leur utilité sociale, tout en ayant conscience de l'importance de l'argument dans leur relation avec les pouvoirs publics mais aussi avec des usagers potentiels.

L'utilité sociale est centrale pour nombre d'associations qui, financées sur des dispositifs de la politique de la ville ou liées au secteur social, considèrent qu'elles n'ont pas le droit de faire des bénéfices, que leurs prestations doivent être gratuites ou quasiment gratuites pour leurs bénéficiaires directs et que leur financement doit provenir exclusivement de fonds publics.

La meilleure connaissance des usages de l'utilité sociale pour qualifier un projet est essentielle. Mais cette dimension n'est pas la seule qui importe. Les travaux antérieurs montrent que, au-delà des conjonctures sociale, économique et politique changeantes et de telle ou telle mesure de la politique publique de l'emploi, on peut distinguer trois autres dimensions permanentes de l'action publique en direction des associations. Il s'agit de la dimension territoriale que nous avons déjà évoquée dans son lien avec l'utilité sociale ; de la professionnalisation qui est certainement celle dans laquelle l'intervention publique est actuellement la plus déterminée ; et enfin celle de la création d'activité où l'expérimentation porte sur une offre nouvelle dans son territoire (i.e. non forcément innovante).

Les études mentionnent souvent la juxtaposition et la concurrence de mêmes activités sur un même territoire alors que des formes de mutualisation pourraient mettre à profit les compétences et ressources pour la création d'activités. D'une manière générale, un déficit de connaissance de la part des associations en matière d'activités existantes (y compris dans un même secteur) sur un territoire donné, est souligné comme un point faible récurrent. Une autre des difficultés bien documentées provient de la faible participation des élus locaux au pilotage du programme¹³. Au moment de consolider et de pérenniser l'activité associative, leur concours risque d'être problématique ; et cela d'autant plus qu'ils sont en premier lieu préoccupés par l'avenir de leurs propres emplois-jeunes (et des activités qu'ils réalisent).

La professionnalisation est envisagée selon deux dimensions, comme formation individuelle des jeunes en cours d'emploi (principalement d'adaptation au poste, peu fréquemment qualifiante ou diplômante) et comme forme de « professionnalisation » de l'activité et de la structure afin d'acquérir une meilleure maîtrise technique. L'organisation professionnelle des secteurs d'activité peut aussi servir de point d'appui aux acteurs (existence de filières de formation, diplômes de type Beatep dans les activités culturelles) pour justifier la poursuite d'une activité et la professionnalisation de la structure et du secteur.

La création d'un C2RA est centrée sur le secteur de l'économie sociale mais cherche à établir des « synergies » avec les TPE et l'IAE. La thématique de la création d'activité est présente dans le cadre de rapprochements avec « le monde de l'entreprise » par le biais des modèles de dévelop-

¹³ Rappelée également dans le rapport Dubouchet & Berlioz, déjà cité.

ment économique marchand, par la mise en réseau d'acteurs économiques et institutionnels (comités d'expansion économique, chambres de commerce, consultants, PLIE, PFIL, CRES, Conseils régional et général, État, CDC, AVISE, coopératives, etc.) publics ou privés. On peut aussi lire l'action publique dans le domaine de la création d'activités comme une incitation à l'entrepreneuriat individuel ou collectif.

Dans la tradition française de l'économie sociale, le statut de l'activité prévalait. Mais « les valeurs affichées aujourd'hui [par le secteur social] sont désormais partagées par une multitude d'autres acteurs, nationalement et universellement. Elles ne relèvent plus d'un statut » [Medef, 2002]. Dorénavant, c'est la nature de l'activité qui importe dans l'obtention de financements publics. Et dès lors que l'activité n'entre pas dans le cadre d'un financement « de droit commun » (lié par exemple à sa reconnaissance comme établissement culturel de quartier), la reconnaissance de son utilité sociale est déterminante. Dans les deux cas de figure, le soutien public s'accompagne de plus en plus d'une exigence de professionnalisation. Elle suscite des résistances lorsqu'elle apparaît comme une rupture avec le projet associatif, comme un alignement sur des contraintes marchandes ou technocratiques. Le rapprochement avec la thématique générale de création d'activité, quel que soit son statut, suscite parfois des inquiétudes sur les risques qu'il comporte d'alignement sur des standards entreprenariaux étrangers au monde associatif. La professionnalisation est alors comprise comme une procédure de rapprochement avec le modèle marchand à travers l'adoption de ses techniques de gestion, de sa comptabilité analytique et de son management.

Ces évolutions ne suscitent pas seulement des résistances dans le secteur associatif. S'exprimant pour le secteur marchand, le Medef [2002] entend « contrôler le glissement de l'action sociale vers l'activité économique » : « aujourd'hui, la tentation est grande de voir cette mission essentielle [la réponse du secteur social associatif, mutualiste et coopératif aux besoins qui ne pouvaient être satisfaits par la seule intervention de l'État] prendre la forme d'une véritable action économique dont les acteurs continueraient à jouer leur rôle traditionnel, mais le feraient avec leurs règles et leurs avantages particuliers dans un secteur marchand largement ouvert à tous les acteurs ». Les auteurs du rapport considèrent par exemple que l'instruction fiscale 4 H-5-98 du 15 septembre 1998 qui détermine le caractère lucratif d'une association et les conditions de son assujettissement aux impôts commerciaux n'est pas satisfaisante.

Il est essentiel, « pour le bénéfice des consommateurs et de l'économie française », « de poser de nouvelles règles, afin qu'à des activités semblables s'appliquent des conditions de concurrence équivalentes, quel que soit le statut juridique de l'opérateur », de « redéfinir la sphère d'intervention du secteur public » et de « distinguer le volet caritatif » des activités de prestations de services du secteur social « qui entrent dans le secteur marchand ». Aussi, pour le Medef, « le secteur social en France n'a donc pas vocation à être une économie alternative parce qu'il dépend de l'autre économie. Il ne peut prendre une part significative de l'économie parce qu'il tuerait ainsi la redistribution dont il bénéficie et qui lui permet d'avoir des structures de coûts et de prix avantageuses ».

Dans le même sens, le rapport Lipietz [1999] sur « l'opportunité d'un nouveau type de société à vocation sociale » avait déjà insisté, par un renversement éclairant de perspectives, sur la nécessité de protéger l'économie marchande et l'économie publique du potentiel de développement de l'économie associative, du Tiers secteur (cf. encadré, *infra*). D'une façon plus générale, la question de la frontière avec les autres économies (domestique, artisanale, publique et capitaliste) est sensible pour les pouvoirs publics qui ont utilisé le secteur non marchand pour mener leur politique de l'emploi depuis la fin des années 1970. Elle a conduit jusque maintenant à maintenir une bonne part du milieu associatif dans un ailleurs « sociétal » qui autorise tous les usages conjoncturels et qui minimise les effets de substitution des aides souvent dénoncés.

Quel est le sens du « passage à l'économique » encouragé par les pouvoirs publics pour les associations ? Pour Alain Caillé, « il importe de comprendre que la création de collectifs, sous la forme de coopératives ou d'associations d'économie solidaire, est susceptible d'engendrer une forte efficacité économique (...). Bref, au jeu de la coopération, jusqu'à un certain stade, tout le monde est ga-

gnant » [Caillé, 2003, et citations suivantes]. Mais « cette efficacité économique dans la production des richesses marchandes n'est présente qu'aussi longtemps que leur obtention est subordonnée à l'idéal d'une autre richesse, proprement humaine et sociale – l'amour de la famille, l'amitié des coopérateurs, le sens de la justice, la solidarité face au malheur, etc. -, qu'aussi longtemps qu'elle fait vivre des moments de gratuité et de don qui seuls donnent leur sens à l'ensemble du processus ».

Aussi, cette économie associative, pour être efficace, doit-elle fusionner fin et moyens : « Sur un versant, la part du gratuit se présente comme moment et moyen de la richesse matérielle. Sur l'autre, elle figure l'instance de la richesse pure et le véritable but poursuivi, la fin par excellence. Et il faut que la fin soit désirée comme telle et pour elle-même pour pouvoir devenir un moyen efficace ». Les réticences sensibles du milieu associatif au « développement économique » seraient-elles ainsi fondées ?

Les nouveaux critères de sélection des activités associatives répondent aussi aux difficultés actuelles des finances publiques. Et les associations sont expressément invitées, autant que faire se peut, à explorer toutes les possibilités de remplacement ou de complément de leur financement public par des financements privés (ceux de leurs clients – usagers - bénéficiaires, ceux des sponsors).

Les financements publics en direction des associations doivent être dorénavant plus souvent et plus régulièrement justifiés économiquement. À part ceux qui relèvent pleinement de la réponse à la question sociale et peut-être ceux qui alimentent les politiques de puissance ou d'image comme certaines activités culturelles et sportives, les financements publics au fonctionnement des associations vont de plus en plus se décider sur l'efficacité économique de l'activité au service de l'utilité sociale plus que sur le principe du soutien au fait associatif.

Présentation des principales propositions du rapport sur « l'opportunité d'un nouveau type de société à vocation sociale » (Alain Lipietz, 1999)

Selon Alain Lipietz, « c'est dans ce champ immense des services communautaires, partiellement à redécouvrir, partiellement à inventer, que le tiers secteur a vocation de se déployer. Il associera nécessairement des bénévoles - citoyens et des permanents - salariés. (...) 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 et à tâches chronométrées du privé, ni les fonctionnaires territoriaux ».

Dans cette perspective communautaire, l'emploi salarié est très spécifique : « par la nature même de ses activités, le tiers secteur attendra toujours de ses salariés une éthique professionnelle particulière, un certain type de responsabilité et d'implication personnelle, au nom de sa vocation "communautaire" qui le rapproche du bénévolat et de la militance... tout en respectant le code du travail (salaires et horaires normaux). Cet engagement plus riche, cette charge (...) est la contrepartie de l'avantage d'un travail lui-même plus riche de sens ».

Ainsi, les associations d'aide à domicile aux personnes semi-dépendantes apportent « une sorte de substitut aux liens d'entraide familiale, sans les dépendances du patriarcat (...) mais si possible avec quelque chose d'approchant en matière de dévouement, de 'chaleur humaine'. « Une entreprise privée ayant emporté le marché d'un CCAS pour 'visiter les personnes isolées' ne pourra résister à la tentation de rationaliser le temps passé chez elles par ses salariés. Non soumise à la contrainte de profitabilité, une entreprise du tiers secteur pourra au contraire leur enseigner à y passer le temps nécessaire ».

2. POLITIQUE SECTORIELLE ET POLITIQUE DE L'EMPLOI

Dans le meilleur des cas, la politique sectorielle s'invente en même temps que le domaine d'activité « émerge » (reconnaissance ministérielle) et se professionnalise grâce à l'action publique, au pro-

gramme NSEJ et ses suites en particulier. C'est le cas dans la Culture des « musiques actuelles » qui ont bénéficié des interventions d'experts comme Opale capables d'assurer l'interface avec les pouvoirs publics [Bureau, Schmidt, 2004].

Pour autant, les différences de logiques entre l'activité et l'emploi sont souvent importantes. Et même lorsque le ministère en charge de la politique de l'emploi se trouve être également celui qui est en charge de l'activité, les logiques peuvent être divergentes. La politique de la ville est symptomatique de cette situation : l'installation dans un territoire « politique de la ville » ne donne pas, contrairement aux espoirs de certaines associations, une prime particulière pour accéder aux aides à l'emploi. Là comme ailleurs, l'association doit faire l'effort de valoriser son apport à l'action collective pour demander une aide proportionnée à ses mérites. Cette situation est illustrée par l'association PNZ qui attend depuis dix ans la reconnaissance « économique » de son action locale qui se traduirait par un financement pluriannuel de droit commun (sous forme de CPO par exemple).

La situation la plus commune reste malgré tout le traitement au cas par cas des associations, sans référence explicite à une quelconque politique ni sectorielle, ni d'emploi. C'est plutôt la qualité singulière de l'association qui va être déterminante dans la décision de soutien de la puissance publique. Le travail de rapprochement et d'insertion dans des politiques viendra ensuite, quand il s'agira de trouver les modalités concrètes de l'aide...

La question du partage entre ce qui relève de la **politique de l'emploi** et ce qui relève de la **politique sectorielle** se pose souvent : doit-on, dans une situation de sous-emploi important où la création d'emplois parapublics temporaires est massive, accepter que des structures (ou plus exactement des emplois, des postes) en « bénéficient » sans limite de durée ? Ou bien, doit-on constamment tendre à tirer parti de l'expérimentation d'offres menée sous couvert de la politique de l'emploi pour orienter en cas d'évaluation positive vers les financements « de droit commun » ? Certes, il n'existe certainement pas beaucoup (et pas longtemps) de « structures à but d'emplois » mais il est aussi certain que nombre d'emplois n'existent dans la durée que parce qu'ils continuent à être financés par la politique de l'emploi. Ce constat appliqué à une structure conduit à une appréciation souvent négative de ses performances en termes d'activité, de professionnalisation, de pertinence et interroge sur les raisons de poursuivre son soutien au titre des fonds publics de l'emploi.

Il y a deux grands types de raisons qui conduisent pourtant à le faire :

- la forte légitimité de la lutte contre le chômage et l'importance des lignes budgétaires qui en découlent n'incitent pas à leur remplacement par des fonds d'intervention sectoriels beaucoup moins bien dotés (et peut-être moins stables). On assiste plutôt à l'inverse : des fonds sectoriels comme ceux de la Culture sont mobilisés pour des politiques sociales, la politique de la Ville par exemple ;

- l'usage des emplois aidés et plus largement des financements publics ne relève pas uniquement du soutien à l'exercice d'une activité tournée vers des clients – usagers –bénéficiaires. D'autres modes d'usage légitimes peuvent expliquer ce soutien important et prolongé à certains postes ou à certaines structures. Par exemple, l'association PNZ assure une fonction de première expérience professionnelle à des jeunes. Elle n'a pas choisi ce mode d'usage (modèle du tremplin), elle s'en plaint mais n'a pas les moyens financiers de payer les compétences acquises par le salarié au fil de son expérience du poste. De même, le modèle du vivier peut également justifier du financement public, contrepartie des investissements nécessaires pour modifier ses procédures de recrutement afin de rendre ses embauches plus conformes à l'intérêt général. C'est ce qu'exprime le responsable du Théâtre M : « dans le milieu de la culture, l'important c'est d'y rentrer, c'est un petit monde. Les emplois jeunes permettent d'ouvrir les portes. Avant on faisait le boulot, mais on prenait la cousine sous payée et pas qualifiée ; maintenant on prend un EJ compétent. Les emplois jeunes ont permis de briser la promotion par relation, copinage. On a des profils variés et qualifiés. »

Pour que les structures acceptent finalement de jouer le jeu d'un regard exclusivement économique le temps d'une analyse, il faut qu'elles soient confiantes soit dans la qualité du regard économique

(souvent assurée par une réputation d'hétéodoxie et/ou d'appartenance au milieu, c'est le cas de Opale dans le secteur culturel et de la FNE dans l'environnement) soit dans le fait que le caractère partiel de ce regard soit reconnu d'emblée avec pour conséquence que les recommandations qu'il suscite en termes d'activités soient relativisées et ajustées à son « action ».

Le DLA joue un rôle différent selon ces deux modalités de la confiance. Il peut apparaître sous un jour essentiellement technique (DLA de Paris) en proposant d'entrée, après un bref diagnostic, des formations techniques généralistes qui sont perçues comme une réponse pragmatique à des exigences administratives et fiscales qui s'imposent de toute façon. Dans l'autre type de confiance, le DLA se positionne en intermédiaire capable de traduire les attentes des financeurs potentiels. Opale joue pleinement de ce registre de par son appartenance et son positionnement historique dans l'économie sociale et solidaire. De la même pour la FNE dont la réputation est assise sur l'ancienneté de son engagement dans le champ (1968).

D'autres DLA ont un positionnement moins économique ; c'est le cas du DLA des Hauts-de-Seine qui est porté par un organisme d'éducation populaire. Il intervient sur le registre du développement local, durable... ce qui le conduit de façon caractéristique à beaucoup moins prescrire de formation collective et généraliste.

3. LES CONDITIONS DE LANCEMENT DE LA PROFESSIONNALISATION

La double expertise, de l'utilité sociale de l'activité d'un côté (expertise publique) et de son management de l'autre (expertise privée) nécessite une fonction externe bien identifiée d'ensemblier type DLA qui dispose de sous-traitants. En effet, le diagnostic ne peut être partagé que s'il sauvegarde l'autonomie du projet associatif, de l'objet social de l'association. La présence d'un intermédiaire facilite l'accord sur le diagnostic et les modalités de mise en œuvre des recommandations.

Le processus de professionnalisation encouragé par les pouvoirs publics soumet les associations à des obligations de moyens et de résultats. Les aides gratuites dont elles bénéficient sont organisées dans le cadre d'un accompagnement de moyen terme qui comporte des obligations de transparence et de standardisation de la gestion des activités.

Mais l'évolution la plus remarquable depuis les premières années du programme (1998-1999) est le changement de point d'appui de la professionnalisation. Au départ, dans la logique du programme NSEJ, c'est le salarié embauché sur un projet qui est le vecteur de la professionnalisation ; il est jeune (les bénévoles sont plus âgés), il ne partage pas les (mauvaises) habitudes de la structure et du milieu associatif. Les pouvoirs publics attendent de lui qu'il bouscule la routine, qu'il se comporte dans l'entreprise associative comme il se comporterait (ou se comportait parce qu'il a parfois déjà une expérience professionnelle) dans une entreprise classique.

Expérience faite, l'accompagnement de la modernisation de l'association par le soutien au jeune salarié du programme n'a pas connu toute l'ampleur attendue. Plusieurs raisons se cumulent :

- de réelles difficultés dans l'intervention des plates-formes régionales de professionnalisation écarcelées entre la réponse aux demandes essentiellement classiques de formation et leur fonction officielle d'aide à l'innovation ;
- la place du jeune recruté dans le cadre du programme n'a pas souvent été celle d'un responsable en charge du projet, en situation de faire réellement bouger les fonctionnements de la structure. Le jeune salarié n'est donc pas le point d'appui essentiel d'une intervention extérieure pour moderniser ou professionnaliser ;
- le projet spécifique NSEJ dont le jeune aurait la charge est en grande partie une fiction. Le programme sert très souvent un projet général de développement de l'association. Le changement est donc normalement pris en charge, pour l'essentiel, par les responsables de la structure.

- c'est la qualité jeune qui a joué dans ce qui a effectivement bougé dans le fonctionnement des structures ; cette qualité ne se travaille pas dans le cadre de la formation...

Il est alors naturel que les pouvoirs publics aient tenté de changer de point d'appui pour favoriser la professionnalisation des associations.

Le DLA apparaît alors comme une alternative ou un complément : ce qu'en interne les jeunes salariés du programme ont eu beaucoup de difficulté à mettre en œuvre, des consultants mis gracieusement à disposition des associations (sous réserve que leur dossier soit accepté) vont le tenter de l'extérieur. La contrainte est néanmoins forte : il s'agit d'entrer dans une logique économique qui est présentée comme la source de la professionnalisation recherchée.

Pour une association, accepter ce point de vue n'est pas innocent. C'est distinguer fortement les moyens et les fins et considérer que les moyens peuvent être modifiés sans remettre en question les fins. Idéalement, la professionnalisation visée par les modifications apportées aux moyens permet de mieux atteindre les fins (qui appartiennent en propre à l'association)¹⁴.

Il est donc naturel que l'acceptation de cette offre ne soit pas unanime. Pour faciliter sa réussite, il est essentiel de trouver des prestataires qui sont légitimes des deux façons :

- du côté des moyens par leur reconnaissance professionnelle partagée par les pouvoirs publics et tous les acteurs du secteur ;
- et du côté des fins par leur appartenance au milieu associatif, à l'économie sociale et solidaire.

C'est effectivement le cas pour Opale (pour la Culture) comme pour la FNE (pour l'environnement). Ces deux experts choisis comme centre national d'appui et de ressources (CNAR) dans leur domaine ont été des pionniers dans la structuration de leur secteur d'activité avant de se professionnaliser dans l'aide aux structures du champ.

3.1. Le territoire et le secteur

L'attache territoriale des acteurs de cette professionnalisation externe est également déterminante. C'est le point fort des DLA, qui assurent un accueil généraliste aux demandes d'accompagnement économique qui émanent du milieu associatif de leur territoire (le département jusqu'à maintenant).

À Paris pourtant, le DLA joue plutôt de son expertise financière propre qui est son point fort (établi auprès des pouvoirs publics suite à ses interventions dans le cadre du programme NSEJ dans le cadre duquel elle était consultant agréé dans son quartier). C'est ce qui légitime sa capacité à mener directement le premier diagnostic économique de la structure et à proposer des prestations, collectives et/ou individuelles. Cette spécificité parisienne a certainement de multiples raisons. On peut noter que la pléthora de structures et que la diversité de leur champ géographique d'intervention conduisent naturellement à l'affaiblissement de la dimension territoriale dans la capitale. Cette question a d'ailleurs été débattue en interne et a conduit à ne plus traiter désormais que les associations parisiennes à l'exclusion des associations nationales dont le siège est parisien.

Paris ville capitale est une exception attendue du point de vue territorial. On trouve à Nanterre et en Meurthe et Moselle une forte dimension territoriale du DLA dans des conditions pourtant très différentes. En Meurthe-et-Moselle, le Conseil général est très présent à travers le Comité d'aménagement, de promotion et d'expansion de Meurthe-et-Moselle (Capemm) depuis le lancement du programme en 1997-1998. Il a en particulier assisté les services de l'Etat dans toutes les étapes de l'instruction, des réponses à l'appel d'offres initial jusqu'aux demandes de prolongation au terme des 5 années de la convention initiale. Il porte aujourd'hui le DLA.

¹⁴ On a déjà rappelé ce que pensaient certains théoriciens de l'économie associative de cette distinction ; cf. Alain Caillé, 2003, Sur les concepts d'économie en général et d'économie solidaire en particulier, déjà cité.

3.2. La nature de l'intervention

La création des DLA et le transfert de responsabilité qu'ils initient avec les services de l'État et les services territoriaux amplifient l'évolution des prestations proposées et leur différenciation territoriale : par exemple, sur l'utilité sociale, le DLA peut rester dans la perspective initiale de l'instruction des conventions pluriannuelles par la DDTEFP. Il peut au contraire la faire évoluer en tenant compte de l'avis de la collectivité territoriale. Mais la pluralité des collectivités territoriales présentes sur le territoire d'intervention du DLA (le département en principe) fait que cette posture est instable.

On observe plutôt, dans les quelques exemples étudiés, deux types de positionnement :

Le positionnement dominant est celui qui équipe un point de vue externe, une mesure de l'utilité sociale sur critères standardisés. C'est une évolution sensible par rapport au fonctionnement des services de l'État, beaucoup plus en négociation et donc en empathie avec les structures qu'ils connaissent, soit directement, soit par dossiers, souvent depuis longtemps comme partenaires et « clientes » de la PPE.

La seconde posture part au contraire de la façon dont la structure elle-même défend (ou valorise) son utilité sociale. Et on peut penser dans ce cas que les approches sont plus diverses et que des dimensions nouvelles apparaissent. En particulier, des dimensions internes de fonctionnement doivent être présentées.

Chacune de ces deux postures a une dynamique particulière. La première est centrée sur « la professionnalisation d'une activité qui répond à un besoin pas ou mal satisfait sur le territoire ». Le risque est que la structure doive s'adapter à des cadres préconstruits de l'action publique et doive y ajuster la nature de son activité et son champ d'intervention, avec des mises en compétition inédites dans la recherche des financements et même les activités.

La seconde posture qui tend à équiper et à instruire l'objet social de la structure singularise très fortement les interventions ; elle pose des problèmes de compétence des intervenants (l'approche thématique n'est pas forcément la plus adaptée). Elle peut également être vue comme une multiplication problématique de points de vue singuliers alors que les collectivités territoriales tentent au contraire de faciliter la lisibilité territoriale des diverses interventions.

Par ailleurs, peut-on professionnaliser la structure sans toucher à son objet social ? C'est une question difficile qui se pose dans les deux postures d'intervention du DLA. Il ne suffit pas de rappeler « qu'il n'est pas question de toucher à ce qui relève de l'unique responsabilité de la structure, son objet social ». Il n'est pas possible d'évaluer l'utilité sociale d'une structure sans reconnaître que sa seule mesure va modifier le positionnement de la structure qui anticipe, etc.

La délégation au DLA est censée permettre de transformer ce qui pouvait être et était souvent ressenti comme un pilotage politique en un service technique attaché à la réponse au cas par cas, structure après structure, à des demandes de mise en œuvre détachée de préoccupations générales de cohérence, y compris territoriale. Cette délégation oblige le DLA à orienter son action et à en rendre compte sans entrer dans le contenu des investigations menées dans les structures, tout en permettant aux « financeurs » (les pilotes) de donner leur avis sur toutes les propositions individuelles qui sont présentées devant la structure concernée du DLA, le Comité technique d'appui (CTA).

Les pouvoirs publics doivent mener leur action (de professionnalisation) sans s'immiscer sur le terrain propre de l'association, la définition et la concrétisation de son objet social. C'est pourquoi les préconisations portent essentiellement sur la formation aux techniques de suivi comptable analytique de chaque activité comme si la professionnalisation de l'activité n'était en fait que la professionnalisation de sa gestion. Le fait que les formations en comptabilité analytique soient collectives renforce son apparence standard et technique. Il participe de l'idée que l'on peut modifier les moyens sans préjudice des fins alors que l'association est souvent fondée sur l'intrication des moyens et des fins.

Pour l'association, l'acceptation de la proposition de formation à la comptabilité analytique (souvent une première proposition du DLA) est une preuve de bonne volonté et d'engagement dans un processus de transformation ; sous le terme de « comptabilité analytique », il s'agit plus exactement de donner aux associations les moyens de mesurer l'équilibre charges – produits de chacune de leurs activités. Mais que conseille-t-on à une association qui découvre que son activité principale est fortement « déficitaire » alors que telle autre, marginale et connexe à son activité principale est quant à elle fortement bénéficiaire ? Les financeurs publics peuvent d'autant plus facilement réorienter ses activités par des incitations et des désincitations qu'ils connaissent désormais mieux, par les informations tirées de la comptabilité analytique, le « potentiel économique » de la structure.

3.3. Le DLA entre deux formes d'expertise

Pour améliorer l'économie de l'utilité sociale qui fait le prix de l'action associative aux yeux des pouvoirs publics, le DLA va adopter une posture située entre deux pôles :

- d'un côté, celui de **l'expert du domaine** qui sait ce que la structure devrait faire pour se conformer à ce qui est attendu d'elle,
- et de l'autre côté, ce que l'on pourrait qualifier **d'expertise d'accompagnement** qui tend à partir des objectifs et des pratiques de la structure pour les améliorer, voire les faire évoluer s'il y a une demande explicite de leur part.

Dans le second cas, la question de l'inscription de la structure dans la situation (dans son territoire) est déterminante pour l'expertise, pour les recommandations et pour leur mise en œuvre. Ce qui conduit, par rapport à la première posture plus classique qui tente de caler les structures sur des formes générales, à multiplier les accompagnements individuels, à aider à améliorer la lisibilité de la politique menée par la structure, à la présenter pour qu'elle soit plus intégrable à la politique des financeurs. Cette seconde posture est fragile parce qu'elle ne peut pas s'appuyer complètement sur une compétence légitime. Elle bénéficie pourtant d'une force locale importante parce que l'organisme porteur du DLA a été choisi au terme d'une procédure d'appels d'offres et qu'avant de porter le DLA, cet organisme avait déjà cette posture qu'il a défendue dans sa réponse gagnante à l'appel d'offres. Mais l'appui sur les structures régionales et nationales d'appui est certainement plus difficile dans cette posture.

La première posture n'est pas non plus exempte de faiblesses. La technicité annoncée doit faire ses preuves en situation et, dans un premier temps, intéresser les structures du territoire concerné. Ce qui est certainement plus difficile que dans la seconde posture plus empathique. La première posture procède certainement par passage en force, par « mise en conformité » dont le besoin n'est certainement pas toujours ressenti par la structure. Mais elle a pour elle de la « désingulariser », de la mettre dans un réseau, dans un collectif qui augmente les ressources de chacun des membres.

L'enjeu de la professionnalisation (et donc de l'intervention du DLA) est de stabiliser les ressources de l'association et chacune des deux postures est alignée sur un horizon différent de reconnaissance : par les pairs et les tutelles du champ dans la première posture, par les autres structures du territoire, ses publics et ses élus dans l'autre posture. Les financements sont différents et le potentiel de développement sans commune mesure : une réussite « située » est plus difficile à reproduire qu'une bonne pratique standard. C'est le réalisme de chaque cas qui doit orienter la préconisation dans un sens ou dans un autre ; ce qui fait que chaque DLA emprunte aux deux postures. Le réglage entre ces deux conceptions n'est certainement pas irrémédiable et le discours des DLA en ces domaines peut s'éloigner sensiblement de leurs pratiques.

En Île de France, les trois DLA visités (Paris, Hauts-de-Seine et Seine-Saint-Denis) se distinguent fortement. À Paris, le DLA a été choisi pour sa capacité à tenir la première posture. Ses recommandations sont très techniques et tiennent à distance la singularité de chaque structure. Les variations sont thématiques, de nombreux partenaires spécialisés réalisent les prestations recommandées. C'est

une attitude qui est adaptée à la multitude des projets concernés à Paris. Elle est facilitée par le fait que les interlocuteurs sont en revanche moins nombreux que dans un autre département de la région parisienne (et d'ailleurs). En Hauts-de-Seine, les diversités territoriales sont en revanche très grandes et leur connaissance est un préalable indispensable. Et c'est tout naturellement une structure départementale, la Ligue de l'enseignement des Hauts-de-Seine qui porte le DLA. À Paris en revanche, la structure est locale et elle s'est fait connaître comme centre de ressources du programme NSEJ au même titre que des dizaines d'autres organismes ; c'est sa technicité et sa posture technique qui ont fait la différence comme tête de réseau de l'accompagnement des sorties du programme NSEJ.

En Seine-Saint-Denis, c'est également une structure locale qui a été choisie pour organiser les différentes interventions sur le département. La situation dans le 93 est cependant très différente de celle de Paris : la Maison de l'Initiative Économique Locale (MIEL), porteuse du DLA, « a été créée pour accompagner les micro- et petites entreprises pendant trois à cinq ans. La Miel est l'incarnation d'une volonté politique : elle a été implantée dans des quartiers difficiles. Le DLA a été articulé à la Miel pour une capitalisation des compétences, à transférer, en termes de diagnostic au secteur non marchand, à l'ESS ». Mais il semble qu'il y ait beaucoup de « créations ex-nihilo en fait », ce qui fait que la question du « transfert de compétences » serait sans objet (pas d'accumulation d'expérience).

La pertinence de chaque posture dépend, pour une structure donnée, de son secteur d'activité, des ressources de son territoire et de ses investissements antérieurs dans telle ou telle politique.

4. L'IMPACT DE L'ACTION PUBLIQUE

Nos interlocuteurs au sein des services de l'État et de leurs prestataires minimisent les effets incitatifs de l'accompagnement public de la sortie du programme NSEJ. Ils ont tendance à présenter leurs évaluations et même leurs préconisations comme une information donnée aux structures sur ce qu'elles peuvent attendre comme soutien public. Il y a ainsi trois grands types de soutiens publics à l'emploi associatif. Un premier qui relève de la **politique sectorielle** comme celle de la culture ou du sport par exemple ; un deuxième qui relève du **placement de personnes** en difficulté sur le marché du travail, sur des contrats d'avenir ou d'accompagnement dans l'emploi par exemple ; et enfin un troisième qui relève de **l'utilité sociale** (ou de **l'intérêt sociétal**).

Pour autant, une relation est faite entre accompagnement et professionnalisation. Ce qui n'est pas clair finalement, c'est le partage entre ce qui relève de l'objet social de la structure et ce qui relève de sa mise en œuvre. L'analyse économique du fonctionnement de la structure semble introduire des catégories inusitées jusque là dans le fonctionnement de la structure, et conduire de ce fait à des préconisations qui vont consister à améliorer la mesure économique de ces différentes catégories d'activité. Elle suggère de privilégier d'abord la recherche de l'équilibre économique, à partir duquel des choix « associatifs » sont de nouveau possibles.

Ces évolutions peuvent se comprendre également en des termes plus généraux. La question de **l'utilité sociale** est fortement liée à la question de la **réponse aux besoins ou aux demandes**. On pourrait également le dire en d'autres termes qui renouent avec les origines de la politique de l'emploi à la fin des années 1970, en reprenant la distinction utilisée par Jacques Delors et Jocelyne Gaudin entre la « vieille croissance » et « nouvelle croissance » [Delors et Gaudin, 1978]. En première analyse, l'utilité sociale renvoie à la vieille croissance, à celle qui relève de la réponse aux besoins sociaux qu'ils soient traditionnels ou plus nouveaux. Pour que la puissance publique intervienne également au-delà de cette frontière mouvante mais dont la caractérisation est relativement stable, il faut une autre forme de légitimité que celle des besoins à satisfaire.

Ce qui est intéressant et potentiellement nouveau et dynamique dans l'approche économique qui est de plus en plus exigée des structures et instruite (souvent gratuitement comme à travers les DLA)

par des spécialistes, c'est d'inciter les structures à intégrer les logiques des financeurs et à **hybrider les activités pour obtenir une hybridation de leurs ressources**. C'est un renversement de la logique d'hybridation des ressources souvent donnée comme une caractérisation des structures associatives.

La redéfinition de la logique d'intervention des financements publics intervient en période de difficultés budgétaires. L'obligation de sélectionner les projets financés conduit à expliciter la règle de décision pour uniformiser l'instruction et pour justifier des choix réalisés. Les DLA sont d'ailleurs des dispositifs où, contrairement à ce qui s'était passé au moment de l'instruction initiale des réponses à l'appel à projet du programme NSEJ, les logiques des différentes instances publiques doivent se conjuguer.

Il n'est pas facile de concilier la cohérence territoriale et la cohérence économique de chaque structure. La différence la plus claire des deux conceptions est de privilégier, à travers le territoire, la dimension politique de l'intervention et, dans l'autre approche, de s'en tenir au niveau de l'économie de chaque structure. On n'est pas loin, le plus souvent, du découpage traditionnel entre besoins et demande. L'action publique tend ainsi à construire deux types de structure, spécialisée soit dans la réponse aux besoins sociaux, soit dans la réponse à la demande, à toute la demande exprimée sur le territoire. Le second type peut accéder à des financements mixtes alors que, dans le premier cas, l'enjeu est de labelliser la structure comme relevant du service public local ; à un coût souvent inférieur à celui du secteur public, parce que les conditions d'exercice de l'activité sont alors plus flexibles.

4.1. Le rôle du temps dans la dynamique du programme

L'incitation spécifique du programme NSEJ est sa durée déterminée à l'avance : la date de fin de l'aide initiale de cinq ans est connue dès la création du poste, à la date du premier recrutement. Le compte à rebours pénalise financièrement l'employeur qui doit remplacer le salarié : les durées de vacance du poste sont perdues, la pénalisation est donc renforcée en cas de difficulté de recrutement. C'est la même logique pour les éventuelles trois années supplémentaires. Le contournement de ce mécanisme explique peut-être l'importance des abandons de poste : il est préférable pour un employeur de mettre les compteurs à zéro en redémarrant un nouveau poste plutôt que de poursuivre un poste dont le crédit temps est déjà entamé.

Au « compte à rebours » s'ajoute la dégressivité de la prise en charge : en effet, la subvention est constante alors que l'accueil et la carrière d'un EJ génèrent des coûts croissants dès lors que son activité se professionnalise et se développe. Les éventuels cofinancements complémentaires des collectivités territoriales sont aussi, souvent, indépendants des charges réelles de l'activité du jeune et en particulier de son coût salarial. C'est donc bien à la structure de financer directement ou indirectement le différentiel croissant entre charges et subvention.

On peut *a contrario* argumenter que la durée exceptionnellement longue de la prise en charge financière donne du temps à l'employeur pour déterminer sa stratégie en cas de remplacement du salarié. Il peut prendre le temps de redéfinir le profil du poste. Et un départ peut être l'occasion d'une réorganisation interne préalable à une nouvelle embauche.

Les investigations menées à l'occasion de l'étude ont confirmé l'importance particulière du temps et de la durée dans la nouvelle action publique en direction des associations dont la mise en œuvre est l'affaire de nombreux acteurs. Ces trois dimensions vont structurer la présentation des premiers résultats du travail.

L'objet peut être découpé chronologiquement : entrée dans le dispositif, suivi des cinq ans (systématique ou en cas d'événement comme une sortie, une entrée, un conflit, un abandon suivi ou non d'une nouvelle convention qui redonne cinq ans, EPC ou CPA, réorientation vers CIE, etc.

L'intervention publique est ramassée sur quelques moments clés pendant lesquels les agents de la DDTEFP qui pilotent directement le dispositif investissent lourdement les dossiers pour y revenir à l'occasion d'une nouvelle période d'instruction. C'est pourquoi les documents qui servent à l'instruction sont aussi complets avec des comptes rendus de réunion, des notes sur les investigations menées par les agents, au téléphone, en entretien à la DDTEFP ou sur place. D'autant plus que, sur une aussi longue durée, il y a beaucoup de mouvements de personnels dans l'administration (il faut pouvoir reprendre le dossier d'un collègue) et dans les associations.

Le rythme saisonnier de ce type d'intervention s'explique aussi par le souci d'une instruction commune, qui rassemble sur une période donnée l'ensemble des instructeurs et des dossiers concernés pour le département. On peut donc s'attendre à de grandes différences entre départements mais pas au sein de chaque département où l'instruction est ainsi égalisée.

La relation administrative est continue ; elle est liée aux événements (création du poste, recrutement ou départ du salarié...). En revanche, l'instruction des dossiers (des projets jadis, des prolongations naguère) est ponctuelle. L'instruction comme moment de négociation entre les employeurs et les agents départementaux de l'État peut apparaître problématique au regard de la conduite centrale des mesures de la politique de l'emploi. Aujourd'hui, les nouvelles mesures (créées dans le plan de cohésion sociale et annoncées dans le discours d'investiture du Premier ministre) sont plus fermées ; il n'y a plus de négociation avec les employeurs. Leur mise en œuvre relève d'une logique de services aux employeurs et aux demandeurs d'emploi.

4.2. Maintenir les objectifs dans la durée

La question de la gestion du temps et des anticipations qu'elle induit a également été déterminante pour choisir entre épargne consolidée et convention pluriannuelle : si le poste est stratégique, l'employeur peut-il prendre le risque d'une CPA incertaine alors que l'épargne consolidée, qui est à peine moins bien dotée financièrement, est certaine ?

Au départ, en 2001, les deux mécanismes de prolongation étaient bien différents : la période cumulée de huit ans était découpée différemment : deux + six ans pour l'épargne consolidée et cinq + trois ans pour la convention pluriannuelle. La différence forte entre EPC et CPA quant au montant et aux modalités s'est rapidement estompée dès 2002. Ce qui a entraîné une confusion entre les deux logiques d'aide qui les caractérisaient :

- une aide supplémentaire à la consolidation, dans la suite des premières années, dans le cadre d'une substitution progressive par les ressources de l'activité pour l'épargne consolidée ;
- la reconnaissance, à travers l'utilité sociale, d'un besoin permanent de subvention à l'activité qui doit être couvert à terme par des moyens eux-mêmes permanents pour la convention pluriannuelle.

La confusion est dommageable ; l'épargne consolidée a été systématiquement accordée dès lors que la structure était capable de supporter une diminution de la subvention ; elle n'avait pas à faire la preuve qu'elle avait commencé la solvabilisation de l'activité.

POUR CONCLURE, UN NOUVEAU LEVIER DE L'INTERVENTION PUBLIQUE, L'ÉCONOMIE DE L'UTILITÉ SOCIALE ?

Les résultats de nos enquêtes illustrent les modifications en cours et déjà sensibles de l'intervention publique envers les associations. Ce qui apparaît fortement au terme de ces enquêtes, c'est que l'intervention publique sur les associations est volontairement modifiée suite à une critique outillée des modalités antérieures et en particulier de celles de la politique de l'emploi. Il s'agit donc bien d'une véritable politique qui se met en place et qui « bénéficie » de la pénurie chronique de ressources propres des associations.

Découplage des logiques sociale et économique dans la politique publique de l'emploi

Le premier élément vient certainement des modifications sensibles depuis 2002 de la politique de l'emploi dans le secteur non marchand et par conséquent associatif. Les évolutions actuelles vont dans le sens de ce que le rapport d'évaluation des emplois aidés du secteur non marchand du CNE avait préconisé en 2002 à l'issue de ses travaux. En particulier, la séparation entre les deux logiques mêlées pourtant depuis la fin des années 1970 se met progressivement en place dans une série d'initiatives publiques. **Les raisons qui conduisent les pouvoirs publics à soutenir l'activité ou l'action d'une association sont aujourd'hui très différentes de celles qui les conduisent à lui accorder un emploi aidé.**

En effet, les nouveaux emplois aidés de la loi de cohésion sociale (contrats d'avenir et contrats d'accompagnement vers l'emploi) sont tournés exclusivement vers les personnes en difficulté et la logique économique est absente d'une instruction qui s'intéresse essentiellement à la capacité de l'association à encadrer les personnes « en insertion » qu'elle se propose d'accueillir. Ce qui signifie que depuis 2002 du fait de l'effondrement du volume des contrats aidés et depuis 2005 du fait de la réorientation des contrats aidés vers une logique de placement, le soutien économique aux associations doit emprunter d'autres voies. Ces nouvelles voies se fraient dans un contexte de décentralisation de la mise en œuvre des politiques ; on peut penser que le découplage des deux logiques est en partie une conséquence du transfert des compétences : le service aux associations tend à prendre le pas sur la négociation avec les pouvoirs publics.

Explicitation de l'économie de son action d'utilité sociale

Les associations sont invitées à améliorer « l'économie de leur utilité sociale ». Ce n'est pas tant l'utilité sociale qui est discutée (elle est « laissée à l'appréciation locale ») que la rationalité et l'efficience des moyens de sa mise en œuvre. Il s'agit de les améliorer avant de se faire accompagner dans la recherche de nouvelles ressources pour fonctionner et se développer. Les financeurs contactés ont ainsi l'assurance que l'économie a été pensée et ajustée à l'objet qui est alors le vrai sujet de discussion avec le financeur.

L'explicitation de l'activité économique de l'association fait monter une problématique de concurrence... potentiellement déloyale. Les DLA en sont parfaitement conscients et mettent en garde contre le risque de qualification commerciale de l'activité « lucrative » par les services fiscaux. Faut-il, comme le propose le Medef, une nouvelle frontière qui sépare non plus le marchand du non marchand, ni même le lucratif du non lucratif, mais le caritatif du non caritatif ? Ou bien, l'utilité sociale est-elle la nouvelle justification de l'intervention publique ?

La nécessité du nouvel accompagnement

Les nouveaux dispositifs d'accompagnement public des associations sont « testés » à l'occasion de la sortie du programme NSEJ. Naguère, des relations directes entre l'association et la DDTEFP permettaient de négocier ; aujourd'hui, les associations sont en contact direct avec des prestataires de services : ces nouvelles procédures sont-elles ajustées aux diverses situations associatives ?

Certaines associations ont fait un usage ponctuel de la politique de l'emploi à travers le programme qui leur a apporté les ressources nécessaires au démarrage d'un développement rapide qui leur a permis de rétablir rapidement leur indépendance par rapport aux financements publics ou de passer rapidement à des financements « de droit commun ». Dans ce type de situation, la standardisation, le passage à des services réalisés par des intermédiaires est positivement perçu comme un éloignement de l'emprise de l'État, de sa puissance, de son arbitraire...

En revanche, elles ne semblent pas convenir à certains de nos interlocuteurs qui se plaignent d'un abandon des pouvoirs publics. Dans de nombreux cas, il semble que les évolutions de l'action publique en direction des associations ne soient pas (encore) connues ou comprises. Elles perçoivent les bouleversements comme des ruptures incompréhensibles sur lesquelles elles n'ont pas de prise. Nos interlocuteurs parlent alors de dépendance aux financements publics qu'ils peuvent valoriser comme contrepartie légitime d'une mission de service public...

Un nouveau point d'appui

Pour modifier le comportement des associations, le point d'appui de l'intervention publique n'est aujourd'hui plus le même que dans le programme NSEJ : du jeune salarié (censé apporter de nouveaux comportements au sein de l'association : le bilan est mitigé, cf. *supra*) on est passé à une intervention plus directement économique qui vise le même objectif, la professionnalisation de l'activité, mais avec les standards techniques d'une bonne gestion... qui est indifférente au statut juridique de l'entreprise. Dès lors, la négociation permanente avec des agents de l'État peut être remplacée par un accompagnement technique confié à des prestataires spécialisés sous le pilotage territorial des élus locaux et avec le soutien de financements d'État très finalisés qui permettent d'en sécuriser l'usage en pleine décentralisation ...

Nos enquêtes montrent les réticences de beaucoup d'associations à se (re)présenter comme des entreprises, même spécifiques. C'est que les Français, comme les Américains selon Jeremy Rifkin [1996], « se sont souvent réfugiés dans ces regroupements de bénévoles où les relations personnelles pouvaient s'épanouir, où un statut leur était reconnu, où un sentiment de solidarité pouvait naître » en dehors de leurs activités professionnelles. Ce secteur « *est un havre (...), un lieu où ils peuvent être eux-mêmes, exprimer leurs opinions, afficher leurs talents selon des voies impraticables dans les limites étroites du monde du travail, où le productivisme règne sans partage* ».

Que va-t-il se passer pour ces associations ? Certaines vont bénéficier de financements publics focalisés sur le caritatif avec l'aide supplémentaire, lorsque la visibilité médiatique sera suffisante, de sponsors privés incités fiscalement. Les autres, celles dont les activités ne seront pas soutenues par la puissance publique et qui ne veulent pas « passer à l'économie » vont devoir modifier leur fonctionnement. Une possibilité pour ces associations est d'approfondir leur insertion locale « communautaire » qui permet de fonctionner selon d'autres modalités de l'échange.

BIBLIOGRAPHIE

- BUREAU Marie-Christine, SCHMIDT Nicolas, 2004, « Les emplois jeunes dans la culture : une politique sectorielle ? », *Connaissance de l'emploi* n° 7, Centre d'études de l'emploi.
- CAHUC Pierre, KRAMARZ Francis, 2005, *De la précarité à la mobilité, vers une Sécurité sociale professionnelle*, Rapport au ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et au ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion Sociale.
- CAILLE Alain, 2003, « Sur les concepts d'économie en général et d'économie solidaire en particulier », *Recherches, revue du Mauss* n° 21 L'alter-économie ; quelle « autre mondialisation » ? (fin), Editions La Découverte – Mauss.
- CNE, 2002, *Les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand*, Rapport de l'instance d'évaluation présidée par Yves Robineau, La Documentation française.
- DECOOL Jean-Pierre, mai 2005, *Des associations en général... vers une éthique sociétale*, Rapport de la mission parlementaire auprès de Jean-François Lamour, ministre de la Jeunesse, des Sports et de la Vie Associative.
- DELORS Jacques, GAUDIN Jocelyne, 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 à la Commission des Communautés Européennes, programme de recherche et d'actions sur l'évolution du marché de l'emploi.
- DUBOUCHET & BERLIOZ, 2004, *Étude sur l'évolution des pratiques des acteurs locaux dans le cadre du programme Nouveaux services – Emplois Jeunes*, rapport pour le département Synthèses de la DGEFP.
- GADREY Jean, 2005, *Identification et mesure de l'utilité sociale de l'économie sociale et solidaire*, Communication au séminaire de l'IES.
- GOMEL Bernard, 2003, « Programme NSEJ : devenir des emplois et des jeunes », *Quatre Pages* n°57, Centre d'études de l'emploi.
- LIPIETZ Alain, 1999, *L'opportunité d'un nouveau type de société à vocation sociale*, Cepremap.
- MEDEF, 2002, *Concurrence : marché unique, acteurs pluriels. Pour de nouvelles règles du jeu*.
- RIFKIN Jeremy, 1996, *La fin du travail*, traduction de l'américain par Pierre Rouve, Éditions La Découverte.

ANNEXES

1. Situation des structures au moment de l'enquête

La situation des structures parisiennes enquêtées est rapidement présentée. Il s'agit de repérer l'impact du programme NSEJ et de ses suites au moment de l'enquête (début 2005) sur les associations (dont le nom a été modifié).

Associations	Positions et évolutions des associations
ABC	structure développée par EJ puis fragilisée par la fin du programme ; en attente de continuation de mesures d'emplois aidés.
Actif	revendication d'activité d'utilité sociale et de mission de service public ; en position d'interlocuteur ou de représentants du secteur vis-à-vis de l'État.
Bdif	développement sur le modèle de l'entreprise (gestion interne, recherche de marchés...) mais toujours usage des mesures d'emplois aidés (emplois tremplin, contrats d'avenir) ; sorte de modèle « économie mixte ».
Agir	continuité de stratégie d'augmentation des ressources propres ; recours éventuel à d'autres emplois aidés (emplois tremplin).
Appel	activité fonctionnant ni comme un service public ni comme une entreprise, le recours aux EJ n'a pas changé la position de la structure.
Bob	dépendance totale de fonds publics ; la fin des EJ expose la structure à un repli sur elle-même.
BTB	dépendance vis-à-vis des pouvoirs publics en matière d'emploi tout en occupant une position semble-t-il assez solide sur un marché concurrentiel.
BBC	appartenance au secteur socioculturel très dépendant des financements publics. Appel au DLA pour trouver les moyens de financement des activités et pour légitimer, chiffres en mains, son caractère d'utilité sociale.
GERIE	professionnalisation de la structure nécessaire pour répondre à des programmes européens ; démarche d'autofinancement par l'intermédiaire des financements EJ permettant le développement des activités.
Cian	activité d'insertion par la culture, qui ne semble pas cependant relever de l'utilité sociale ; de même, la légitimité des labels attribués à ses activités ne procurent pas de financements supplémentaires.
Honorine	dépendance des pouvoirs publics ; défense du « non lucratif associatif », mais la structure envisage de réaliser des opérations commerciales afin d'augmenter ses ressources propres et de pérenniser ses postes EJ.
Fonder	recrutement des EJ faute de disposer des moyens financiers pour embaucher des personnes qualifiées. Pérennisation par EPC : sécurité financière pour la structure qui s'assurait ainsi des aides à l'emploi sur une durée de 8 ans.
Naten	participation active au Cnare pour professionnaliser le secteur. Tendance à s'orienter vers le secteur privé dans le cadre de l'économie sociale et solidaire, suivant une incitation des pouvoirs publics vis-à-vis du secteur associatif dans cette voie.
GPF	maintien de son indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics, tout en ayant pu participer au programme NSEJ. Développement de son activité soutenue par une conjoncture porteuse et sortie de son isolement idéologique.

HLM	structure qui est quasiment un service de l'État. Le développement d'activité qui a eu lieu grâce aux EJ demande de nouvelles ressources publiques pérennes et conduit à rechercher de nouveaux partenariats.
Ire	engagements mesurés dans des démarches à la fois de développement commercial et de recherche de nouveaux financements publics (par l'intermédiaire de la politique de la ville).
Gef	depuis longtemps, forte utilisation des financements publics, pour des projets d'envergure, en partenariat avec différentes grosses structures publiques.
Lapagnie	forte dépendance des politiques publiques d'emploi et d'insertion, tout en ne disposant pas de financements pérennes (les plus stables ont été les EJ) ; recherche de nouveaux partenariats, mais forte incertitude pour la continuité des activités.
MDF	le développement d'activités, qui reste incertain, risque de faire basculer la structure dans le secteur marchand : les ambiguïtés du non lucratif.
Mévice	souci très présent de promouvoir, à côté du ménage, l'insertion par l'activité économique, objet social de la structure. Pour consolider son activité, il lui faudrait disposer de subventions pérennes dont elle est privée malgré ses "valeurs sociales".
MNL	l'impulsion nouvelle donnée par l'État aux missions de cette petite structure laisse envisager qu'elle pourra bénéficier de financements publics pérennes, au même titre que les grandes institutions culturelles.
BOIS	dépendance de financements publics, tout en occupant une position d'experte auprès d'eux. La stratégie de pérennisation consisterait à solliciter davantage les financeurs et renforcer ses partenariats.
Parteil	objectif économique et politique, à long terme : créer un réseau de structures suffisamment fort pour réaliser des économies d'échelle et être un interlocuteur des pouvoirs publics.
PNZ	utilisation optimale des incitations des politiques publiques pour mettre en œuvre les projets ; impossible de se passer de subventions, de quelle nature qu'elles soient ; postes considérés par la structure comme de l'emploi para public.
LPL	politique de prix fixés, qui fait penser à une allocation budgétaire négociée chaque année en fonction des besoins. Situation globale qui semble avoir peu évolué, marquée par une forte dépendance vis-à-vis des pouvoirs publics.
LSA	activité culturelle et sociale, qui tire l'essentiel des subventions du contrat de ville ; enjeu : passer en subvention de droit commun, en particulier de la part de la DRAC.
Vent	pérennisation de la structure, et de ses postes EJ, assurée par les financements du ministère de la Culture pour le théâtre, depuis longtemps soutenu par les pouvoirs publics. Soutien finallement renforcé avec la création de cette nouvelle structure de service auprès du théâtre.
UC	croissance économique et professionnalisation de la structure grâce au programme NSEJ, mais sans encencher de financements pérennes, de la part de la puissance publique ou venant du marché, qui ne semble plus porteur.
Théâtre ALA	structure qui vit très largement de subventions et qui, après avoir connu un fort développement et une extension de ses activités, se trouve très largement démunie au moment à la fin du programme NSEJ.
Théâtre M	"effet boule de neige" des EJ : la subvention EJ attire d'autres subventions à l'activité. Structure reconnue par le milieu professionnel et bonnes relations avec la puissance publique tout en gardant l'indépendance de ses projets et de son fonctionnement.
Théâtre D	soutien de la structure depuis ses origines par les pouvoirs publics, municipal et étatique ; mais nécessité de ne plus dépendre de programmes d'emplois aidés ou ponctuels : relever uniquement de la politique culturelle.

Théâtre TA	création d'une structure de service, qui vient appuyer le fonctionnement d'un théâtre et lui permet de recevoir les subventions nécessaires ; activité largement inscrite aussi dans un quartier disposant de peu d'équipements culturels.
Théâtre LP	continuation du soutien public par une autre voie que celle de l'État : signature d'une CPA sur 3 ans signée avec la mairie, qui remplace opportunément la subvention EJ, le poste ayant bénéficié de CPA.
Deux	incertitude sur les partenariats engagés ou prévus avec la puissance publique, pour la pérennisation : les relais entre État et collectivités territoriales se feront-ils ?
VBT	aucun changement de fonctionnement ou de stratégie de développement d'activités suite aux EJ ; nécessité pour la structure de continuité des financements publics territoriaux, comme dès l'origine.

2. Appréciations des responsables associatifs sur le programme NSEJ, ses suites et l'action publique

Associations	Commentaires
ABC	<p>EJ : “ excellente idée ; catastrophe : fin des emplois aidés. ”</p> <p>Un effet de la professionnalisation : obligation réorganisation rigoureuse et optimale de l’activité de chaque poste.</p> <p>Appels à prestataires (DLA, Projet 19) pour appuis techniques (comptabilité analytique, recherches de subventions).</p> <p>Constate de situation de crise pour milieu culturel en général.</p> <p>Pour la première fois depuis la création en 1996 : perspectives incertaines et demande de subvention.</p>
Actif	<p>Grâce aux EJ qui ont développé l’activité, l’association a pu se consolider et va certainement perdurer. Il est prévu qu’elle signe une CPA sur 3 ans en 2005 avec la Drac et le CR.</p> <p>L’association définit son utilité sociale en se déclarant de mission de service public (EJ pérennisés par CPA).</p> <p>Engagement militant en faveur des intermittents.</p>
Bdif	<p>NSEJ : très fort développement de l’activité ; 2/3 des postes consolidés par CPA ou EPC. Objectif : contrats d’avenir et emplois tremplins pour “ remplacer ” les emplois aidés. Actuellement, période d’incertitude relative.</p> <p>Association en relation avec les collectivités territoriales (CG, CR, communes).</p> <p>Une évolution : la généralisation de la notion de “ client ”, y compris dans les services publics ou les associations.</p>
Agir	<p>Stratégie d’élargissement de son réseau pour continuer à augmenter ses recettes propres : décision d’embauche d’un salarié pour faire ce travail, sur un emploi subventionné ou non : essai pour l’association, en recrutant en CDD de 6 mois ; recherche de rentabilité du poste.</p> <p>Éventuellement, usage d’emplois tremplin.</p> <p>Sollicitation de différentes fondations.</p>
Appel	<p>Les EJ ont facilité le développement, qui aurait eu lieu sans le programme ; mais la structure tient à pérenniser les postes.</p> <p>Risque de concurrence avec de grosses structures ; mais atout de l’association ; la qualité de ses services ; avec un problème : se faire reconnaître : « les entreprises ont des moyens bien supérieurs en terme de communication ».</p> <p>Une autre démarche consiste à réévaluer les coûts.</p> <p>Refus de considérer l’activité comme venant « pallier une défaillance du service public, nous ne sommes pas de l’humanitaire ».</p>
BOB	<p>Association experte auprès des pouvoirs publics depuis 50 ans ; revendication d’indépendance vis-à-vis de la puissance publique, ce qui, selon elle, l’empêche de disposer de financements publics pérennes.</p> <p>Utilisation du programme NSEJ comme une subvention à l’emploi ; la fin du dispositif remet en question l’existence des postes et de l’activité de la structure.</p>
BTB	<p>Forte dépendance aux programmes d’emplois aidés pour recruter.</p> <p>NSEJ : moyen de se professionnaliser en réponse au reproche de manque de professionnalisme des associations.</p> <p>Concurrence d’autres structures et de grandes entreprises, certaines ayant d’ailleurs remporté l’appel d’offres et réembauché des EJ d’autres associations du secteur.</p>

BBC	<p>Impossible d'exister sans aide publique, caractéristique du secteur socioculturel ; arguments : "mission service public" ; "nous ne vendons rien" ; raisonnement : "nous espérons" (la poursuite des aides de l'État). La structure reste très marquée par son type d'activité : les démarches auprès de la DRAC ont échoué : "le côté quartier, utilité sociale ne plaît pas".</p> <p>Lettre de la structure à la DDTEFP pour insister sur le caractère vital de l'EJ, informer du travail de recherche de financement et de prise de conscience des efforts financiers à faire.</p> <p>Appel au DLA : pour trouver des solutions de pérennisation de l'activité et rendre plus consistant l'argumentaire sur l'utilité sociale en s'appuyant sur des chiffres.</p>
GERIE	<p>Financements publics incertains (CPO non nécessairement renouvelés) mais perspectives de stabilisation du fait des objectifs européens en matière d'énergie renouvelable. Et secteur très peu concurrentiel.</p> <p>Appel au DLA, pour définir des fiches de fonction et de fixer le niveau des rémunérations.</p> <p>Effet cliquet : les subventions EJ augmentent le niveau d'activité, le surcroît d'activité s'autofinance et peut se pérenniser et se passer à terme des subventions.</p>
Cian	<p>NSEJ peu avantageux pour les jeunes : "le but des EJ était de réduire le chômage. Rémunérer au Smic des gens sortant de l'enseignement supérieur était inadmissible". Et le caractère de militantisme associatif faisait défaut chez les jeunes.</p> <p>L'utilité sociale n'a pas suffi à justifier l'apport d'aides supplémentaires ; malgré la revendication de mission de service public, les activités risquent de la disparaître.</p> <p>Les labels, agrément Jeunesse et Sports et organisme de formation, n'ont pas servi à justifier des subventions.</p>
Honorine	<p>Subventions Drac et Ville de Paris, les orientations de la Drac étant contraignantes pour la structure.</p> <p>Contestation de la logique gouvernementale de pérennisation des EJ : « certains services ne sont pas rentables et ne peuvent pas l'être à moins de rentrer dans une logique commerciale contradictoire avec celle de l'association ».</p> <p>Contestation aussi de la logique du DLA, qui est similaire.</p> <p>Accord cependant pour augmenter la rentabilité de certaines activités nouvelles afin de pérenniser les postes EJ.</p>
Fonder	<p>Bilan NSEJ plus avantageux pour les jeunes que pour la structure : « la fondation a entièrement formé les salariés EJ », qui, cependant, se sont investis dans leur travail. Embaucher et reformer les jeunes a fini par décourager l'employeur.</p> <p>Les EJ n'ont pas développé l'activité, seulement permis son maintien. Mais ils sont devenus indispensables, tous les postes seront pérennisés.</p>
Naten	<p>La structure a des fonctions de professionnalisation du secteur : membre du comité de pilotage du CNARE ; élaboration d'un plan de formation pour les personnels ; mise en place d'une convention collective.</p> <p>Mesures des évolutions dans le secteur associatif : la structure se tourne vers le privé (convention de partenariat avec le Crédit Coopératif). « Le gouvernement pousse les associations à se tourner vers le secteur privé, mais il encourage aussi les particuliers et les entreprises privées à soutenir le milieu associatif. Tout est donc mis en place pour que les associations soient de moins en moins financées par les pouvoirs publics.</p>
GPF	<p>Revendication d'un rôle de contrepouvoir vis de la puissance publique ; et l'État, « seul juge de ce qu'est ou n'est pas l'utilité sociale, ne peut pas reconnaître d'utilité sociale une activité qui s'oppose à sa propre action. »</p> <p>Développement grâce aux EJ sans engagement par rapport à l'État : Greenpeace a embauché du personnel supplémentaire, sans qu'aucune substitution de subvention ne soit prévue, la politique de l'association étant de refuser le financement par la puissance publique : "c'était un pari", qui a consisté à profiter de l'effet de notoriété de la multiplication des actions pour attirer des adhérents et financer en retour l'activité.</p>

HLM	<p>Mission financée par l'État de centre de ressources pour le secteur des arts de la rue et de la piste. Projet de nouvelle convention sur 3 ans.</p> <p>La structure reçoit de l'État des subventions de fonctionnement et d'investissement. En lien avec le DLA, elle sert de relais de l'action publique, elle a aidé à la mise en place des EJ dans la profession.</p> <p>Les EJ ont permis de développer l'activité impossible autrement ; d'où la nécessité de nouveaux financements pour pérenniser les postes.</p>
Ire	<p>Les EJ ont représenté un investissement pour la structure, qui compte développer dans les années à venir une stratégie commerciale en augmentant ses prestations ou en accentuant certains autres types (vers la politique de la ville).</p> <p>Appel à ADDEL pour une formation à l'analyse économique des postes permanents de son association.</p> <p>La structure, qui a peu de marges de manœuvre pour augmenter ses tarifs, mesure prudemment les risques qu'elle peut prendre pour consolider ses EJ, d'autant plus qu'elle n'a pas le sentiment d'être portée par une politique, ni nationale, ni régionale ou parisienne.</p>
Gef	<p>Engagements dans de nombreux recrutements, en lien avec des structures publiques. Tentative de créer de nouveaux métiers dans les secteurs des services et de l'environnement. Passage d'une structure à une autre.</p> <p>Avis du directeur sur les EJ : " Les EJ auraient été une réussite considérable si on avait appliqué ce dispositif aux entreprises. Les entreprises auraient formé ces personnes qui leur coûtaient peu et les auraient gardées ".</p>
Lapagnie	<p>Situation très incertaine : désengagement de plus de 50% du dispositif politique de la ville. Tenue par un cahier des charges, la structure doit exercer autant d'activités avec 2 fois moins de moyens financiers. Elle a procédé à 2 licenciements économiques. « Si on n'a plus les aides à l'emploi et que les partenaires se désengagent, je vois mal comment on va fonctionner. » Elle recherche des partenariats, mais « on ne peut pas se développer si on n'a pas une équipe adéquate. »</p> <p>Appel au DLA : d'autres aides à l'emploi ne semblent pas envisageables car les salariés de l'association ne sont pas considérés comme faisant partie de population précaire.</p>
MDF	<p>Marchand ou non marchand ? Si l'association elle obtient des subventions, elle va pouvoir faire payer ses prestations moins chères et avoir ainsi plus de clients. Dans ce contexte, les SARL ne seraient plus compétitives. Le secteur sur lequel toutes ces entreprises travaillent serait " fausse " si les associations exerçant les mêmes activités étaient subventionnées. C'est pourquoi la structure n'a pas de subventions qui feraient l'objet de conventions annuelles par exemple. L'association " n'est pas d'utilité publique et n'est pas à but non lucratif ".</p>
Mévice	<p>Bonne adaptation du programme aux besoins de la structure.</p> <p>Concernant la pérennisation : « seule solution : le développement du CA, il ne semble pas possible de faire appel à des subventions de remplacement ». La structure effectue des démarches pour pouvoir bénéficier des emplois tremplins.</p> <p>L'association est connue au niveau de l'État pour sa mission d'utilité sociale et revendique une mission de service public de lutte contre le chômage.</p>
MNL	<p>Émanation des pouvoirs publics, la structure dispose de parrainages prestigieux. " On a une mission de service public " et l'association joue le rôle d'un service du Ministère de la Culture. Elle fonctionne comme une institution influente dans son domaine, elle vient de signer une convention tripartite avec l'État et la ville de Paris, ce qui élargit sa mission. Le développement actuel nécessite à terme des subventions et du personnel supplémentaires.</p>
BOIS	<p>L'association fournit un exemple de fonctionnement du programme NSEJ au mieux pour les salariés, la structure, l'activité, en associant développement de l'association, expérimentation d'activité, acquisition d'expérience et évolution professionnelle pour l'EJ.</p> <p>La structure est aussi en position d'experte dans son domaine sur des projets européens et intervient auprès de collectivités et d'entreprises.</p>

Parteil	<p>Les 2 EJ, devenus indispensables, sont pérennisés dans la mesure car désormais provisionnés dans le budget.</p> <p>La structure ne peut pas chercher d'autres aides que celles qu'elle a déjà pour des questions de réglementation.</p> <p>A long terme, l'association souhaiterait développer des contacts avec les associations du même secteur, hors de son réseau, pour créer un regroupement d'associations afin d'avoir plus de poids auprès des pouvoirs publics et de faire des économies d'échelle.</p>
PNZ	<p>Un soutien large, ancien et précaire, de la part des pouvoirs publics : l'activité, à forte utilité sociale, est largement financée par la politique de la ville ; et reçoit l'aide de la Ville de Paris et la DRJS. Mais tous les ans la convention avec l'État est renégociée.</p> <p>Interventions du DLA : 2 audits successifs ; préconisations de professionnalisation : restructuration de l'activité par pôle, parachèvement de la définition des postes.</p> <p>La structure ne fonctionne qu'avec des emplois aidés, dont la pérennisation est problématique. Pistes : augmentation des recettes propres, recherche de subventions pérennes, recours éventuel aux emplois tremplins. Mais refus de s'engager dans des activités à caractère marchand.</p>
LPL	<p>Bilan mitigé sur NSEJ : l'EJ a libéré les postes techniques de leur rôle d'encadrement des personnes âgées, qui ont pu se concentrer sur leurs métiers initiaux. Mais la structure, qui avait mené une réflexion sur ses besoins, a recruté des jeunes en difficulté qu'elle s'est « épuisée » à former, jusqu'au découragement ; avec, en plus le problème sectoriel du peu d'attractivité pour les jeunes de travail auprès des personnes âgées. Un poste en CPA a été interrompu et non prolongé.</p> <p>Économie très dépendante des pouvoirs publics (tarifs réglementés)</p>
LSA	<p>Justification de financement entièrement public pour une activité participant d'une utilité sociale et culturelle.</p> <p>Premiers emplois dans la structure créés grâce à NSEJ.</p> <p>Développement d'une stratégie d'autofinancement sous l'impulsion du CA par la réalisation de prestations.</p> <p>Intervention du DLA pour analyse du fonctionnement de la structure.</p> <p>Soutien de la politique de la ville, mais faible visibilité face aux pouvoirs publics, notamment face à la Drac.</p>
Vent	<p>Création de la structure à l'occasion du programme NSEJ, dont le travail exclusif est de participer au fonctionnement d'un théâtre, qui bénéficie lui-même d'un fort soutien de ministère de la Culture. Les financements publics et les ressources propres permettent à la structure utilisant les services de cette nouvelle association de rémunérer ces prestations. Et les fonds publics évoluent chaque année en conséquence.</p>
UC	<p>Utilisation du programme NSEJ pour recruter les bénévoles de la structure.</p> <p>Bon développement des activités de 1995 à 1999 puis "le marché s'est effondré". Beaucoup d'EJ sont partis sans être remplacés faute de moyens financiers ; ils continuent à exercer l'activité, mais dans le secteur marchand.</p> <p>Pour pérenniser les postes, il fallait développer les ressources propres mais "on ne transforme pas une association non commerciale en une structure commerciale".</p> <p>L'association « vivote » ; elle a demandé 2 emplois tremplin.</p>
Théâtre ALA	<p>Développement des activités, avec problèmes internes de relations entre les personnels anciens et les EJ, ceux-ci disposant peu à peu de compétences plus étendues et que la structure ne pouvait rémunérer.</p> <p>Pas d'autres solutions pour pérenniser que de recourir à des fonds publics de substitution (ministère de la Culture) ; la structure se tourne aussi vers le Fasild.</p> <p>Situation très incertaine au final, d'autant que les nouveaux contrats aidés ne conviennent pas à l'association.</p>

Théâtre M	<p>Développement grâce aux EJ, demande accrue du public, mais l'activité reste tributaire des fonds publics (conventions annuelles ou pluriannuelles avec ville de Paris et avec Drac).</p> <p>Revendication de « mission de service public », avec attention portée à la gestion des financements reçus.</p> <p>Effets des EJ, sur la structure : accroissement des subventions ; sur le secteur : renouvellement de personnels, ouverture à des profils divers et qualifiés.</p> <p>Voies de pérennisation : autres financements ; autre statut d'emploi aidé ; augmenter les recettes propres</p>
Théâtre D	<p>Forte dépendance des subventions publiques depuis ses origines et pour la pérennisation des EJ : obtention de subventions de substitution par la ville de Paris. Les financements publics augmentent régulièrement. Et la structure semble désormais inscrite durablement dans le paysage culturel parisien.</p> <p>Sentiment partagé sur un programme de type EJ : “ dommage que ça se soit arrêté ”, mais volonté de passer à autre chose : “ l'activité a fait ses preuves, elle est suffisamment développée pour avoir une équipe de salariés de droit commun. ”</p>
Théâtre TA	<p>Structure créée grâce aux EJ, et au service d'un théâtre dans un quartier excentré de Paris ; celui-ci bénéficie du soutien de la Drac et de la mairie de Paris, dont les financements ont progressé pour assurer la rémunération des prestations de la nouvelle association ; une subvention indirecte, donc de la municipalité, qui reconnaît l'utilité des activités créées.</p> <p>D'autres financements d'origine publique sont possibles ou envisagés : politique de la ville, mais question de découpage de territoire ; subventions attribuées aux partenaires…</p>
Théâtre LP	<p>Création de la structure grâce au programme NSEJ.</p> <p>Subventions faibles et précaires, venant notamment de la politique de la ville et de la ville de Paris ; soutien de la Drac qui fournit un appoint financier essentiel et se désengage dès qu'il y a d'autres subventions. La structure garde une totale autonomie sur ses projets.</p> <p>La ville prend à sa charge la substitution nécessaire aux subventions EJ.</p> <p>Revendication d'une mission de service public, sans possibilité d'autofinancement.</p>
DEUX	<p>D'émanation ministérielle, les structures ont largement utilisé le programme pour se développer. Le bilan très positif, pour les jeunes, y compris par la succession de départs : “ qu'ils quittent leur poste pour un autre emploi est un très bon indicateur : l'expérience acquise leur permet de trouver un travail en droit commun ”.</p> <p>Effets bénéfiques pour les structures aussi : nouvelle attitude des associations, leur professionnalisation, le fait de penser dès le début à l'autofinancement de leur activité. ”</p> <p>Cependant, incertitude : désengagement de l'État et décentralisation qui menace les partenariats.</p>
VBT	<p>Créée par la mairie de Paris, la structure fonctionne comme un service de la municipalité ; ses services sont gratuits, et elle ne peut pas les rendre payants.</p> <p>Bilan EJ : peu d'utilité : financièrement, les EJ ont été une aide pour la structure, ils sont représenté ‘un plus’. C'est bien pour aider les associations à démarrer. Le problème, c'est l'après EJ ”. Ils ont cependant permis d'améliorer la qualité des prestations et ont facilité les embauches, qui auraient eu lieu de toute façon, avec les financements de la Ville en conséquence.</p>

3. Associations non utilisatrices des suites associatives du programme NSEJ

Il est intéressant de comparer les associations qui se font accompagner par les pouvoirs publics à celles qui ne font appel ni à l'épargne consolidée ni à la convention pluriannuelle ni au DLA.

Les dossiers de la DDTEFP de Paris donnent des informations sur les deux cas de figure, d'une part les associations qui consolident les emplois créés dans le cadre du programme sans prolongation de l'aide de l'État et d'autre part les associations qui ne poursuivent pas l'activité. Dans un nombre de cas non négligeable, la situation apparaît comme incertaine ou litigieuse et les réponses des associations semblent contradictoires.

La consolidation sans épargne consolidée ni convention pluriannuelle.

Selon les informations disponibles dans les dossiers employeurs de la DDTEFP (dossiers ou fiches réponses retournés par les employeurs), tout ou partie des postes doivent être pérennisés et notamment les postes créés de fin 1997 à fin 1999 pour lesquels on disposait au moment de l'enquête d'un recul suffisant. Les mécanismes sont divers.

- Les produits de l'activité : c'est la réponse qui intervient en premier lieu, dans la logique de développement de la structure ; les ressources propres sont utilisées pour rémunérer le poste, des augmentations de tarifs des prestations sont envisagées et de nouvelles prestations sont engagées.
- La commercialisation d'activités : la structure compte effectuer, ou a déjà entrepris, des démarches commerciales, de la prospection, afin de réaliser des « activités rentables ».
- La reconnaissance institutionnelle : obtention de financements publics pérennes.
- Le relais par les partenaires financiers habituels et/ou nouveaux, qui prennent en charge le poste en lieu et place du dispositif NSEJ.
- La substitution : intégration sur poste vacant (départ à la retraite) : le poste préexiste et déjà intégré dans le budget de la structure.
- L'intégration dans un établissement ou rattachement à un équipement, soit existant, soit en projet (exemple d'équipement culturel).
- La transformation en entreprise, cas très rare.

D'autres moyens sont avancés, associés à l'une ou l'autre démarche, comme la réalisation d'économies (mutualisation de dépenses), notamment dans le cas de partenariats institutionnels. Le plus souvent, les employeurs envisagent le cumul de plusieurs moyens : développement des produits de l'activité et augmentation des partenariats publics.

L'absence de consolidation des emplois - jeunes

Dans le formulaire auprès des associations employeurs de jeunes dans le cadre du programme NSEJ, l'absence de consolidation des postes au terme des cinq années est indiquée par le choix de la modalité « la structure ne souhaite pas maintenir l'activité » ; il n'y a pas toujours de précision sur les causes de fermeture des postes.

Les raisons sont d'abord économiques : impossibilité de développer des ressources suffisantes pour rémunérer les postes et impossibilité d'obtenir des financements publics de substitution. Au terme des 5 ans, la structure n'a donc pas pu dégager de ses activités les ressources correspondant aux dépenses liées au développement de l'activité (coûts matériels et rémunérations). Les conséquences pour le jeune salarié du programme ne sont pas toujours précisées, sauf dans quelques cas où il est indiqué que le salarié a démissionné et que son départ ne sera pas remplacé.

Si des raisons économiques sont logiquement avancées, la fermeture d'un poste peut aussi provenir, d'après l'employeur, du salarié lui-même, qui n'incite pas à s'engager dans une embauche au-delà

des cinq ans, pour des questions de « motivation » par exemple, ou, comme on l'a vu lors des enquêtes, par son refus de formation. Inversement, on trouve aussi des situations où les jeunes salariés ont été formés et quittent la structure ensuite, ce qui décourage l'employeur de recruter à nouveau, même avec des prolongements de financement.

Enfin, il existe quelques (rares) cas de liquidation de la structure. Il se produit aussi quelques cas de transformation de l'association en entreprise commerciale, qui renonce ainsi à bénéficier des prolongations de l'aide à l'activité.

4. État des lieux du secteur des services à la personne à Paris

Dans le cadre du DLA de Paris, un état des lieux de ce secteur à Paris a été remis en octobre 2004 à la DDTEFP de Paris par le cabinet Adeo. Sur les 163 associations agréées pour l'aide à la personne à Paris, on en recense 20 qui participent au programme NSEJ. Deux structures citées dans l'étude appartiennent à notre échantillon parisien.

La première association est mandataire dans l'aide à domicile auprès des personnes âgées ou handicapées (association nommée Appel dans ce rapport). Elle a créé deux postes dans le cadre du programme NSEJ de chargé de la coordination. Ces emplois, constamment occupés par des salariés, ont, selon l'autodiagnostic réalisé en 2001 pour la DDTEFP, « une activité structurante pour l'association », « sans obsession sur le chiffre d'affaires ». Comme l'indique également le rapport sur le secteur, les deux postes ont permis une « amélioration de la qualité des prestations et une meilleure visibilité de l'association ». L'association est très active dans le secteur : elle a participé en 2004 à une CPE avec d'autres structures. Elle a débouché sur un projet de création « d'un centre de ressources destiné à recruter, former et fidéliser les aides à domicile » et à « permettre une régulation, une prévention des aléas du marché de l'emploi ».

Les deux postes du programme NSEJ ont permis le développement et le renforcement de l'activité principale et de la position de la structure dans le secteur, vis-à-vis des partenaires institutionnels. L'une des deux salariées a passé en candidate individuelle le diplôme d'État d'assistante sociale. Les deux postes ont été consolidés par EPC : dans sa demande, l'association considère le prolongement de 3 ans comme « vitale », dans l'attente d'une augmentation suffisante de son activité générale de manière à pouvoir maintenir les postes par autofinancement.

La deuxième structure de notre échantillon citée par le rapport est une association mise en place en 2001 par la mairie et les principaux financeurs de l'activité (CAF, DASES, DDAE) pour offrir un service d'information aux structures du secteur.

À côté de sept autres salariés, trois postes de conseillers en service aux personnes ont été créés en 1998. Un poste est resté occupé par le même salarié pendant cinq ans ; un autre a été occupé pendant deux ans, puis pendant un mois avant d'être définitivement arrêté. Le troisième poste a connu plusieurs remplacements.

Une CPA a été accordée pour les deux postes occupés. La pérennisation des postes dépend largement des aides publiques : « l'activité ne pourra être maintenue que si la Ville augmente ses subventions en conséquence ».

La présence des jeunes sur les postes NSEJ semble indispensable au maintien du service rendu à l'ensemble du secteur en ce qui concerne l'information et la création d'emplois. Et l'utilité sociale de l'activité en découle : en cas de disparition de postes et donc de l'activité, « les associations d'employeurs familiaux perdraient des clients, les particuliers ne pourraient plus obtenir aide et conseils dans le cadre du recrutement à domicile ». Comme les besoins sont en continual renouvellement, la cessation du service conduit « au ralentissement des activités des associations et à la reprise du travail au noir ».

DERNIERS NUMEROS PARUS :

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

- N° 32** *Entre fonctions et statuts, les relations hiérarchiques dans les établissements de santé*

NICOLAS JOUNIN, LOUP WOLFF

septembre 2006

- N° 31** *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark*

JEAN-CLAUDE BARBIER, ANNE EYDOUX, NDONGO SAMBA SYLLA

avril 2006

- N° 30** *Trajectoire d'insertion ou gestion « sociale » d'un chômage de masse ? L'insertion par l'activité économique dans deux bassins d'emploi*

FRANÇOIS BRUN, MICHELE ERNST STÄHLI, JEROME PELISSE

février 2006

- N° 29** *Transformations de l'intermédiation hiérarchique*

LOUP WOLFF

novembre 2005

- N° 28** *Dans une zone urbaine sensible : les acteurs de l'éducation et de l'insertion des jeunes « en difficulté »*

MICHEL DESTEFANIS, ELISABETH DUGUE, CATHERINE MATHEY-PIERRE, BARBARA RIST

octobre 2005

- N° 27** *Les évolutions de la santé au cours de la vie professionnelle : altération, préservation, construction.*
Actes du séminaire Vieillissement et Travail (année 2004)

CREAPT/EPHE

octobre 2005

- N° 26** *Enquête « Santé et Vie professionnelle après 50 ans ». Résultats par secteur d'activité*

ANNE-FRANÇOISE MOLINIE

octobre 2005

- N° 25** *Les carrières des chercheurs dans les entreprises privées*

RICHARD DUHAUTOIS, SEVERINE MAUBLANC

septembre 2005

- N° 24** *Que nous apprennent les bénéficiaires du RMI sur les gains du retour à l'emploi ?*

YANNICK L'HORTY

juillet 2005

- N° 23** *L'impact des conditions de travail sur la santé : une expérience méthodologique*

THOMAS COUTROT, LOUP WOLFF

juillet 2005

- N° 22** *Concilier travail et famille en France : approches socio-juridiques*

MARIE-THERESE LETABLIER, MARIE-THERESE LANQUETIN

juin 2005