

Les associations au service des politiques de l'emploi : genèse du dispositif local d'accompagnement

Simon Cottin-Marx

▶ To cite this version:

Simon Cottin-Marx. Les associations au service des politiques de l'emploi : genèse du dispositif local d'accompagnement. Revue française d'administration publique, 2017, 163, pp.557-570. hal-02274040

HAL Id: hal-02274040

https://hal.science/hal-02274040

Submitted on 20 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers. L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.





LES ASSOCIATIONS AU SERVICE DES POLITIQUES DE L'EMPLOI : GENÈSE DU DISPOSITIF LOCAL D'ACCOMPAGNEMENT

Simon Cottin-Marx

École nationale d'administration	l « Revue franc	aise d'adminis	stration public	rue »

2017/3 N° 163 | pages 557 à 570 ISSN 0152-7401 DOI 10.3917/rfap.163.0557

Article disponible en ligne à l'adresse :	
https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration- publique-2017-3-page-557.htm	

Distribution électronique Cairn.info pour École nationale d'administration. © École nationale d'administration. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.



LES ASSOCIATIONS AU SERVICE DES POLITIQUES DE L'EMPLOI : GENÈSE DU DISPOSITIF LOCAL D'ACCOMPAGNEMENT

Simon COTTIN-MARX

Sociologue, Université Paris-Est, chercheur associé au LATTS

Résumé

Depuis les années 1980, le monde associatif connaît une importante salarisation. Si cette dynamique est en partie le résultat de la recomposition de l'État providence, cet article montre que les associations ont aussi bénéficié des politiques visant la résorption du chômage. En revenant sur l'histoire des politiques de l'emploi, et à travers l'étude d'un dispositif public visant la professionnalisation du monde associatif employeur, le dispositif local d'accompagnement, l'auteur observe que l'État va progressivement moins s'intéresser aux associations en raison du but d'utilité sociale qu'elles poursuivent. En revanche, son intérêt va de plus en porter sur le rôle qu'elles jouent dans l'économie, sur leur capacité à mobiliser des ressources privées et marchandes et sur leur capacité à développer de l'emploi.

Mots-clefs

Associations, politique de l'emploi, professionnalisation, salarisation, accompagnement

Abstract

— Non profit organizations serving employment policies. The example of the public policy aiming at the professionalization of the non-profit sector – Since the 1980s, people working in the not for profit sector enjoyed significant paid employment. While this dynamic is partly the result of the reorganization of the welfare state, this article shows that non-profit organizations have also benefitted from unemployment reduction policies. Through the study of the history of state employment policies and of a dedicate public policy aimed at the professionalization of non profit organizations, the author observes that the State gradually took less interest in non-profit organizations for their social utility and more for their role in the economy, their ability to mobilize capital and market resources and for their capacity to create employment.

Keywords

Non profit organizations, employment policy, professionalization, employment development, support

Depuis 2002, dans chaque département, le dispositif local d'accompagnement (DLA) propose aux associations employeuses de bénéficier gratuitement d'un accompagnement pour « consolider leur modèle économique et pérenniser leurs emplois ». Chaque année ce sont environ 6 500 associations employeuses (Avise, 2014) – la France en compte environ 180 000 (Tchernonog, 2013) – qui sont accompagnées par le DLA. Concrètement, le ou la chargé(e) de mission DLA réalise le diagnostic d'une association volontaire puis, quand c'est pertinent, offre une formation ou commande une prestation de cinq jours – en moyenne – afin d'aider la structure à se consolider ¹. Cette seconde partie de l'accompagnement est confiée à un consultant. Celui-ci intervient sur de nombreux aspects, comme la gestion, le projet associatif, le modèle économique, la communication, les ressources humaines, *etc*.

Ce dispositif a deux originalités qu'il convient de souligner dès l'introduction. Tout d'abord, comparativement aux dispositifs traditionnels à destinations du monde associatif (comme les réseaux d'information gestion [RIG], la méthode d'action pour l'intégration des services d'aide et de soins dans le champ de l'autonomie [MAIA], ou les centres de ressources et d'informations pour les bénévoles [CRIB], *etc.*) il ne vise pas le soutien à la vie associative, mais a pour objectif de « professionnaliser » les associations. Il vise à consolider leur modèle économique et pérenniser leurs emplois. Le deuxième aspect est que, contrairement aux politiques traditionnelles de soutien au monde associatif précédentes, il est relativement bien financé. Depuis plus de quinze ans, c'est environ 25 millions d'euros qui sont fléchés chaque année par l'État, la Caisse des dépôts, le Fond social européen et les collectivités locales sur le DLA. Qui plus est, la loi économie sociale et solidaire (ESS) du 31 juillet 2014 est symboliquement ² venue consacrer ce dispositif en reconnaissant son rôle d'accompagnement auprès des structures de l'ESS, et en premier lieu les associations loi 1901 ³, présentées comme étant « créatrices d'emploi et engagées dans une démarche de consolidation ou de développement de leur activité. »

La reconnaissance apportée par les législateurs à ce dispositif, dont le rôle officiel est de « professionnaliser » les associations employeuses, n'est pas anodin. Il dénote un intérêt certain pour les associations. Mais pourquoi exactement l'État s'intéresse-t-il à ces structures privées ? Qu'est-ce qui le pousse à intervenir dans la gestion des associations loi 1901, à mettre en place un dispositif pour les « professionnaliser » et à agir ainsi sur leur économie et leurs emplois.

Pour répondre à ces questions, nous nous intéresserons dans la première partie à la genèse du DLA, c'est à dire l'histoire des politiques de l'emploi à destination du monde associatif. Nous nous intéresserons ensuite plus spécifiquement à la création du DLA.

Notre article ⁴ s'inscrit dans la continuité des travaux de la sociologie du travail associatif (Hély, 2009; Simonet, 2010) qui visent à comprendre l'influence de l'État sur

- 1. Le DLA vise officiellement « la création, la consolidation, le développement de l'emploi et l'amélioration de la qualité de l'emploi dans une démarche de renforcement du modèle économique de la structure accompagnée, au service de son projet associatif et du développement du territoire » Appel à projet DLA départemental 2014-2016 de la DIRECCTE Île-de-France.
- 2. L'originalité de l'article 61 de ce texte de loi tient dans le fait qu'il ne crée pas une nouvelle législation, ou un nouveau pan de politique publique, mais qu'il vient consacrer un dispositif créé par circulaire au début des années 2000. Le législateur reprend à son compte un dispositif créé par une administration, en l'occurrence la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).
 - 3. Les associations représentent 96 % des structures accompagnées par le DLA en 2016 selon l'AVISE, info-dla.fr.
- 4. Cet article fait suite à une thèse de doctorat. Il s'appuie sur l'analyse de données collectées par l'AVISE auprès plus de 25 000 associations ayant bénéficié d'un accompagnement DLA. Il est aussi le résultat d'une enquête de terrain auprès de structures bénéficiaires du dispositif et de l'analyse d'une centaine d'entretiens réalisés avec des professionnels du DLA et des dirigeants associatifs bénéficiaires du DLA (Cottin-Marx, 2016).

les associations. Dans cette perspective, il s'agit de regarder l'importante salarisation⁵ (Dussuet & Flahault, 2010) qui a marqué le monde associatif, moins comme le résultat de la vitalité de la société civile (Cary et Laville, 2015), que comme le résultat d'une influence de l'État (Chevallier, 1986). Il s'agit de regarder les associations au prisme des reconfigurations de l'État providence. Sous cet angle, la dynamique associative a plusieurs explications. Elle est en très grande partie le fruit d'un processus de transformation de l'État et de recomposition de l'action publique. Les besoins sociaux nés des différentes « crises », économiques, écologiques, sociales, urbaines, etc., et les mutations des pouvoirs publics, comme la décentralisation, ont multiplié le volume et les sources de financements en direction du monde associatif. Celui-ci s'est vu confier et s'est saisi d'une part grandissante de la mise en œuvre de missions de service public et d'intérêt général (Chopart, Outin, Palier, Rault et Vidana, 1997). Rétrospectivement, cette « privatisation » (Lipsky et Smith, 1989-1990; Hély, 2008) de l'action publique a participé à faire de ces dernières années les « trente glorieuses » du monde associatif « employeur ». Cependant, l'externalisation de la mise en œuvre du service public n'explique pas à elle seule la salarisation : comme nous le verrons dans cet article, à travers l'exemple du DLA. les associations sont prises au cœur des politiques de l'emploi.

LA CRISE DE L'ÉTAT PROVIDENCE, MOTEUR DE LA SALARISATION DU MONDE ASSOCIATIF

L'intérêt de l'État pour l'emploi associatif n'est pas récent. Il est né dans les années 70 avec la fin du plein emploi et ce qu'il est convenu d'appeler la « crise de l'État providence ». Comme nous le verrons dans cette partie, les associations sont vues depuis longtemps comme un « tiers secteur » potentiellement créateur de croissance et d'emploi. Depuis les années 1980, elles sont mobilisées dans le cadre des politiques de l'emploi, tandis que ces dernières se sont transformées pour notamment donner naissance à une logique d' « activité aidé » qui fut dans un premier temps un relatif échec.

Le tiers secteur, un gisement d'emplois pour la « deuxième gauche »

Face à l'échec de l'État à juguler le chômage, des auteurs qui inspireront la « deuxième gauche » (Hamon et Rotman, 2002) appellent la création d'un « troisième secteur » entre le public et le privé. C'est ce que proposent Jacques Delors et Jocelyne Gaudin dans leur rapport de 1978 destiné à la Commission des Communautés Européennes. Ils portent l'idée que le secteur public ne peut pas régler tous les problèmes et défendent l'idée d'un troisième secteur économique (Delors et Gaudin, 1979), qui obéirait ni totalement à la logique de marché ni totalement à la logique des administrations.

^{5.} La France comptait 600 000 salariés associatifs dans les années 1980 (Gateau, 1989). Ils sont aujourd'hui plus d'1,8 million (ACOSS Stat).

Ce secteur s'appuierait sur une « nouvelle croissance » à inventer sans pour autant tuer « l'ancienne croissance ». Celle-ci passerait par la réponse à des besoins sociaux non-satisfaits, qu'ils soient traditionnels ou nouveaux, par l'État et le marché ⁶.

Cette idée de développer un « tiers secteurs » va notamment être reprise par la CFDT. La centrale syndicale publie 1988 un rapport intitulé : *La nouvelle demande. Activités en friche. Gisements d'emplois.* La confédération syndicale développe l'idée selon laquelle « un certain nombre d'évolutions socio-économiques influent sur la demande de biens et de services : vieillissement de la population, changement dans la composition des ménages, progression de l'activité féminine, augmentation du temps libre, accroissement de la population résidant en milieu rural... ont fait naître une forte demande de services non satisfaite ». Pour ces syndicalistes, comme les auteurs cités précédemment, cette nouvelle demande serait un trésor en termes d'emplois : l'audience de cette idée ne se limite pas aux cercles cédétistes, puisqu'elle notamment reprise dans le rapport de Xavier Greffe (1989), pour le Commissariat général du plan, titré *Nouvelles demandes, nouveaux services*.

En 2001, l'économiste membre du parti écologiste Les Verts, Alain Lipietz publie *Pour un tiers secteur* qui fait suite à son travail *sur l'opportunité d'un nouveau type de société à vocation sociale* ⁷ s'inscrivant dans le cadre de la préparation du centenaire de la loi 1901. Il conclut lui aussi, que l'effondrement des croyances en la toute-puissance de l'État et du marché, notamment pour résoudre le problème du chômage, appelle à la création d'un « tiers secteur d'économie sociale et solidaire », et enjoint le législateur à créer les conditions pour libérer les initiatives de l'économie sociale et solidaire. Un vœu qui se concrétisera plus de 10 années plus tard par la loi ESS du 31 juillet 2014.

Les associations enrôlées dans les politiques de l'emploi

Si le tiers secteur, et les associations qui le composent, sont plébiscités par la « deuxième gauche », le premier programme d'emploi qui se réfère à l'utilité sociale sera lancé en 1979 par un gouvernement de droite : celui de Raymond Barre en 1979. Mais ces emplois d'utilité collective (EUC) seront marqués par leur caractère expérimental (Gaudin, 1982). Ils sont loin de répondre à des besoins non-satisfaits, à la « nouvelle demande » : l'objectif central de ces aides à l'emploi destinées au « troisième secteur » reste uniquement, tout comme ceux qui suivront pendant vingt ans, l'emploi.

Ainsi, dans les années 1980 et dans la première moitié des années 1990, naissent différents dispositifs d'aide à l'emploi destinés spécifiquement au secteur non-marchand : les Travaux d'utilité collective (TUC), les Contrats emploi solidarité (CES), les Contrats emploi consolidés (CEC), les Contrats emploi ville (CEV), les Emplois initiative locale (EIL). Nous retiendrons le terme de « contrat aidé » pour qualifier ces dispositifs des politiques publiques de l'emploi ; ceux-ci agissent essentiellement sur l'insertion, la formation et l'accompagnement des jeunes vers l'emploi (Aeberhardt, Crusson & Pommier, 2011).

Avec ces contrats aidés, les associations vont être prises au cœur de politiques de l'emploi volontaristes et structurantes. Ces politiques consacrent le secteur non-marchand

^{6.} Ce secteur permettrait aussi de faire rentrer le « travail caché » (Gaudin, Schiray, 1984) dans l'économie. Dans la continuité des réflexions portées par le mouvement féministe, où le travail domestique est comparable à une économie cachée, le bénévolat lui serait aussi assimilable. L'essor associatif posait ainsi, pour ces auteurs, la question « de l'arbitrage, pour un même type d'activité, entre travail bénévole et travail officialisé ». Pour eux cette « économie cachée » est un potentiel gisement d'emplois.

^{7.} Rapport commandé le 17 septembre 1998 par la ministre de l'emploi et de la solidarité et publié en 1999.

(établissements publics, collectivités locales), dont font partie les associations, comme le cadre privilégié de la politique d'insertion professionnelle. L'État a choisi d'en faire un secteur de « transition » pour les publics en difficulté. Ainsi, contrairement au secteur marchand, le niveau de l'emploi dans le secteur non marchand ne dépend pas de la conjoncture économique, la création d'emplois publics subventionnés étant plus active lorsque le chômage est plus élevé (Guitton, 1999). Les associations sont un instrument de l'État au sens où il intervient sur ce secteur pour la réussite de ses politiques publiques : elles sont enrôlées dans la lutte contre le chômage, sont une variable d'ajustement de la politique de l'emploi.

Cette instrumentation des associations par le biais des « contrats aidés » continuera avec le programme Nouveaux services – Nouveaux emplois qui naît en 1997. Au démarrage du programme, l'objectif était la création de 350 000 postes en 3 ans. À la fin complète du dispositif, c'est près de 500 000 jeunes qui ont bénéficié de ce dispositif (Gomel et Lopez, 2012), dont on peut considérer qu'un tiers l'a été dans les associations.

Politiques de l'emploi : passage d'une logique d'emploi aidé à une logique d'activité aidée

Le programme Nouveaux services – Nouveaux emplois lancés en 1997 par le gouvernement socialiste s'inscrit dans la logique des politiques de l'emploi précédentes. Cependant, le programme qui prendra ensuite le nom de Nouveaux services – Emplois jeunes (NSEJ), ne se contente pas d'aider l'emploi des jeunes, mais s'inscrit dans une logique pro-active de soutien à la création de nouveaux emplois, de nouvelles activités, et est symbolique d'une réorientation de la politique de l'emploi (Guitton, 1999) inspirée des idées de la « deuxième gauche » que nous avons évoquées plus haut.

Les contrats « emplois jeunes » ont été créés à l'intention des moins de 26 ans et aux demandeurs d'emploi de 26 à 30 ans non indemnisables ou handicapés. Il s'agit de contrats à durée indéterminée ou déterminée de 60 mois, généralement à temps plein, qui peuvent être signés par les établissements scolaires, la police nationale, les collectivités territoriales, les établissements publics et les associations. La rémunération des jeunes est partiellement prise en charge par l'État, à hauteur de 80 % du SMIC, ce qui permet de solvabiliser les associations. Grâce à ce mécanisme, l'État abaisse le seuil à partir duquel une embauche est possible. Ce dispositif, comme les précédents, se situe dans la logique des contrats aidés, de politique d'insertion professionnelle, de formation et d'accompagnement des jeunes vers l'emploi.

Cependant, s'il s'inscrit dans la continuité des politiques de l'emploi précédentes, il diffère par un aspect important. Comme le souligne en 2001 un rapport d'évaluation du Commissariat général au Plan : « L'originalité du programme [NSEJ] repose d'abord sur son objectif principal : la création d'activités répondant à des besoins émergeant ou non satisfaits et présentant un caractère d'utilité sociale, que le libre jeu du marché et l'action publique traditionnelle ne paraissent pas susceptibles de promouvoir dans l'immédiat » (Le Pors, 2001). Le programme NSEJ repose sur le postulat, que l'État ne peut pas prendre en charge faute de crédits et que le marché ne peut pas assurer, soit parce que la demande est collective (environnement, culture, etc.), soit parce qu'une partie des demandeurs n'est pas solvable (garde d'enfants, aide aux personnes âgées dépendantes, etc.) et que l'activité manque de lucrativité. Ainsi, le contrat aidé vient financer la création de nouveaux services, de nouveaux emplois marchands portés par le secteur non-lucratif (associatif, collectivités territoriales, administration). L'objectif est d' « enrichir

le contenu en emploi de la croissance » pour amplifier le processus spontané de création d'emploi (Guitton, 1999).

Avec cet aspect, le programme NSEJ gagne sa spécificité par rapport aux politiques de l'emploi précédentes en ce qu'il ne se situe pas seulement dans une logique sociale de contrat aidé, dans laquelle s'inscrivent les politiques que nous avons évoquées précédemment, mais aussi dans une logique économique d'activité aidée. Il ne s'agit pas seulement, pour les pouvoirs publics, de financer un poste, mais de soutenir la création de nouvelles activités. Comme l'indiquait le nom initial du dispositif, la volonté politique était de créer de nouveaux services et de nouveaux emplois. La logique d'intervention change, la puissance publique n'agit pas seulement sur les postes, mais « sur l'activité des entreprises associatives » (Hély, 2009). Concrètement, le gouvernement va prévoir des crédits annexes aux contrats aidés : 1 % du budget total du programme vont être utilisés pour financer de l'ingénierie sociale, c'est à dire du conseil en gestion aux associations.

Si le déploiement de ce type de crédit pour réaliser de l'accompagnement des structures bénéficiaires n'est pas nouveau dans le cadre de politique de l'emploi, un ancien conseiller de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité de l'époque explique que leur « niveau » l'est. Plusieurs dizaines de millions d'euros vont être mobilisés, vont avoir des effets significatifs et structurants.

Le relatif échec de la mise en œuvre de l'aide à l'activité (1997-2002)

La circulaire de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), en date du 24 octobre 1997 ⁸, va mobiliser les crédits annexes du programme NSEJ en direction du monde associatif. Pour la DGEFP, le véritable enjeu du programme, qui s'inscrit dans le versant « activité aidée », est la professionnalisation des associations bénéficiaires d'emplois jeune. C'est cette notion de « professionnalisation » qui va guider la mise en œuvre de l'action de l'administration.

L'action de l'État sur la professionnalisation est prévue à trois niveaux ⁹ : professionnalisation des jeunes, des métiers et de la structure employeuse. Pour remplir cette mission, la DGEFP va mettre en place une cellule nationale interministérielle et interinstitutionnelle à partir de 1998 qui se décline dans chaque région par des plates-formes régionales de professionnalisation constituées par le préfet et la Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP). Ces lieux de réflexion doivent apporter un appui aux porteurs de projets locaux dans la logique de professionnalisation évoquée précédemment : cet appui prend la forme d'une « convention de promotion de l'emploi » qui ouvre « un droit de tirage [auprès de consultants conventionnés] au bénéfice du porteur de projet » ¹⁰. Mais, comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport annuel de 2001, l'animation de ce dispositif « s'est essoufflée rapidement » et les actions de partenariat menées avec les collectivités territoriales et le réseau associatif « ont connu des résultats limités » (Cour des comptes, 2001). Les crédits annexes délégués sont diversement utilisés selon les territoires. Ce modèle d'intervention basé sur les

^{8.} Circulaire DGEFP n°97-25 du 24 octobre 1997 relative au développement des activités pour l'emploi des jeunes. Programme « nouveaux services-nouveaux emplois ».

^{9.} Circulaire DGEFP n°98-17 du 16 avril 1998 relative à la professionnalisation des activités développées dans le cadre du programme « Nouveaux services, nouveaux emplois ».

^{10.} Annexes de la circulaire DGEFP n°97-25 du 24 octobre 1997 relative au développement des activités pour l'emploi des jeunes. Programme « nouveaux services-nouveaux emplois », Fiche n°2 « Aides aux projets ».

services administratifs régionaux et départementaux de la DGEFP étant jugé peu adapté pour une bonne réception du monde associatif : ils ont des effets limités.

Si la mise en œuvre directe, des crédits d'ingénierie, par les services du ministère de l'emploi est un échec, cela va permettre à certains acteurs de l'État et de la Caisse de profiter de l'opportunité pour innover.

LA CRÉATION DU DISPOSITIF LOCAL D'ACCOMPAGNEMENT : UN RÉENGAGEMENT DE L'ÉTAT POUR LA PROFESSIONNALISATION DES ASSOCIATIONS EMPLOYEUSES

À la fin de la législature, les crédits d'ingénierie du programme NSEJ vont être redéployés dans un nouveau dispositif : le Dispositif local d'accompagnement (DLA). La Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) va jouer un rôle central dans la conception de celui-ci, sa création reposant en grande partie sur les expérimentations réalisées auparavant par l'institution, et permettra la pérennisation de cette politique d'aide à l'activité qui vise la professionnalisation du monde associatif, et son adaptation à d'éventuelles baisses de financements publics.

Un dispositif pour diffuser la culture de gestion et développer l'emploi dans les associations

Le 20 novembre 2001, l'État et la Caisse des Dépôts et Consignations signent une nouvelle convention prévoyant un soutien à la consolidation des emplois créés par le dispositif Nouveaux services – Emplois jeunes. Comme l'a déclaré la ministre de l'emploi et de la solidarité de l'époque, il s'agissait de mettre en place un dispositif d'accompagnement afin d'« aider les associations engagées dans [le programme NESJ] à trouver, pour les activités créées, leur équilibre économique dans la durée grâce à l'apport de ressources stables tant privées que publiques. Pour ce faire, l'État demande à la Caisse de construire et diffuser une culture de gestion économique adaptée aux projets associatifs, de mobiliser des acteurs locaux pouvant contribuer à la consolidation des activités, de concevoir une méthodologie d'accompagnement des projets et d'en soutenir un nombre significatif y comprit financièrement. » ¹¹ L'objectif final étant de « consolider » les activités et de « pérenniser » l'emploi.

L'objectif fixé, les deux institutions que sont la CDC et la DGEFP vont construire le DLA. Pensé conjointement par une poignée de hauts cadres de ces services et avec le soutien politique d'Hugues Sibille (alors délégué interministériel à l'innovation sociale et à l'économie sociale [de juin 1998 à octobre 2001], puis directeur des petites entreprises et de l'économie sociale au sein de la Caisse des dépôts et consignations [après 2001]), la circulaire DGEFP 12 relative au pilotage du programme « nouveaux services-emplois

^{11.} Déclaration de Madame Elisabeth Guigou, ministre de l'emploi et de la solidarité, sur la future convention 2002-2004 entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations dans le cadre du Programme Nouveaux services emplois jeunes, Paris, le 20 novembre 2001.

^{12.} DGEFP no 2003-04 du 4 mars 2003. La circulaire du 25 mars 2002 n° 2002-16 « concernant le pilotage de la consolidation des activités Nouveaux services emplois jeunes », va quant à elle donner forme au dispositif.

jeunes » va venir fixer l'objectif de création d'au moins un dispositif par département avant la fin de l'année.

C'est un volontarisme administratif, faisant suite à une commande politique, qui va créer ce dispositif territorial mobilisant les partenaires locaux. Comme l'explique Olivier Wickers ¹³ qui était alors directeur du programme Nouveaux services – Nouveaux emplois à la DGEFP:

« La Caisse des Dépôts avait cette idée à l'origine de créer des points d'appui pour le secteur associatif, il y avait ce désir de créer un accompagnement structurel et structurant pour le secteur associatif. Dans la Caisse des Dépôts il y avait une vision philosophique de l'importance associative qui rejoignait sa mission d'intérêt général, et donc nos intérêts se sont croisés : de notre côté, nous souhaitions reconvertir nos crédits dans un accompagnement pérenne, la Caisse souhaitait installer un accompagnement elle aussi structurant et donc voilà comment la convergence de ces intérêts d'institutions de politique générale et circonstancielle à l'occasion de la fin du programme emploi jeune ont donné le schéma DLA. » (Olivier Wickers, fonctionnaire DGEFP) »

À partir de 2002, des dispositifs locaux d>accompagnement vont être créés dans chaque département. L'objectif de ce dispositif national est d'accompagner les associations « pour diversifier leurs ressources financières, procéder à des rapprochements, professionnaliser encore davantage leurs ressources humaines » (Sibille, 2011). Depuis cette date, c'est environ 25 millions d'euros qui vont être fléchés chaque année par l'État, la Caisse des dépôts, le Fond social européen et les collectivités locales, sur le DLA. Quatorze ans après sa création, ce dispositif a permis, selon l'AVISE, à 51 000 associations représentant 660 000 emplois consolidés – la France compte environ 1,8 millions de salariés associatif (ACOSS Stat) – de bénéficier d'un accompagnement.

La Caisse des dépôts et consignations, mobilisée pour renforcer la dimension économique des projets associatifs, va avoir un rôle central dans cette politique de professionnalisation. Cependant, en raison de sa culture économique résultant de ses activités exclusivement financières, son intérêt va porter uniquement sur l'aspect « professionnalisation de la structure employeuse ». Ainsi, une convention est signée en 1997 entre l'État et la CDC, pour « renforcer la dimension économique des projets », « contribuer à créer l'environnement technique de la pérennisation » et contribuer « à créer les outils financiers adaptés à l'économie de ces projets, grâce à la mobilisation des institutions financières traditionnelles » ¹⁴. Cette feuille de route signée par Martine Aubry (ministre de l'emploi et de la solidarité) et Dominique Strauss Kahn (ministre de l'économie, des finances et de l'industrie) avec Philippe Lagayette (directeur général de la Caisse des dépôts et consignations), va entraîner la mobilisation des services déconcentrés du ministère du travail en partenariat avec les directions régionales de la CDC. Les crédits annexes au programme NSEJ vont être identifiés par les acteurs comme des « crédits d'ingénierie » : c'est à dire permettant un accompagnement sous forme de prestation réalisée par un consultant.

En 1997, quand la CDC signe une convention avec l'État pour participer à la pérennisation de l'activité créée par les associations, celle-ci n'est pas complètement novice dans le champ associatif. La Caisse était notamment investie sur le versant financier du

^{13.} Les entretiens cités dans cet article ont été réalisé au cours du travail de thèse (2013-2016).

^{14.} Convention cadre pour l'emploi signé entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations, 1997.

champ associatif qu'elle abordait dans le cadre de sa mission économie sociale et vie associative, créée à l'époque de la direction générale de Robert Lion (1982-1992). En 1997, elle est donc déjà un acteur influent des politiques publiques de soutien aux associations et à la création d'entreprises, elle est aussi un soutien important aux politiques publiques de l'insertion par l'activité économique (IAE). Pour cette dernière mission, elle s'appuie notamment sur le réseau France Active, dont les fonds territoriaux sont les maîtres d'œuvre. Cette relation privilégiée permettra aux fonds territoriaux France Active d'avoir un rôle non-négligeable dans le développement de l'accompagnement à la pérennisation de ce que l'on appelle les « nouveaux services ».

Par ailleurs, la Caisse n'est également pas non plus novice sur le champ de l'accompagnement. Depuis 1989, elle développe un axe sur l'insertion par l'activité économique, puis en 1994, elle crée à la demande du Premier ministre de l'époque, Édouard Balladur, un programme « PME-emploi » qui a pour mission de soutenir l'entrepreneuriat.

Suite à la convention de 1997 entre l'État et la Caisse, cette dernière participe localement au système de professionnalisation mis en place par la DGEFP, mais décline également des partenariats avec les grandes fédérations et réseaux associatifs ou des organisations parapubliques. Mais, comme l'explique Adelphe de Taxis du Poët, à l'époque en charge du programme « développement urbain » et qui sera Responsable du pôle économie sociale à la Caisse des Dépôts et Consignations dans les années 2000 :

« En 1998-1999, on se dit que [l'organisation mise en place par l'État] n'est pas la meilleure façon de faire, on avait également fait le constat que l'État avait, quand il avait lancé les emplois-jeune, donné des subventions aux associations qui embauchaient des jeunes, mais en même temps avait mis en place des crédits d'ingénierie. Sauf qu'il l'avait fait en passant une sorte d'appel d'offres, que les préfets avaient géré au niveau de chacun des territoires [et auxquels] ont répondu un certain nombre de cabinets, qui avaient ensuite constitué une liste de cabinets que les associations pouvaient aller voir. Le constat qu'on avait fait est que [...] les cabinets en question vendaient leur savoir-faire, mais ne répondaient pas forcément aux besoins des associations. » (Adelphe de Taxis du Poët, CDC) »

Comme nous l'avons vu dans la partie précédente, le système mis en place par la DGEFP pour professionnaliser les associations bénéficiaires du programme NSEJ n'est pas couronné de succès, il sert même de contre-exemple à la Caisse.

« On a voulu prendre le contre-pied en disant : il faut d'abord partir des besoins, pas forcément des besoins tels que les associations les définissent elles-mêmes, car encore une fois un train peut en cacher un autre et un problème de trésorerie peut cacher beaucoup d'autres problèmes, et il faut donc commencer par avoir une démarche de diagnostic des besoins. Et une fois qu'on a fait le diagnostic des besoins il faut définir avec l'association le cahier des charges pour y répondre et ensuite aller chercher la compétence là où elle existe. » (Adelphe de Taxis du Poët, CDC) ».

Si la convention signée par la CDC avec l'État fixe des objectifs de professionnalisation des associations bénéficiaires du programme NSEJ, elle bénéficie d'une autonomie quant à la mise en œuvre de ces objectifs. Elle va, dans certains territoires, expérimenter une mise en œuvre des crédits d'ingénierie « partant des besoins », de manière différente à la méthode mise en place par la DGEFP.

Un dispositif national né d'expérimentations locales

Le territoire de la région Nord-Pas-de-Calais (NPDC) a été particulièrement dynamique dans la déclinaison de la convention de 1997. Ce dynamisme tient, en particulier, à des spécificités politiques. À cette époque, Martine Aubry, qui en plus d'être la ministre porteuse du programme NSEJ, avait été élue députée et adjointe à la ville de Lille, avait un intérêt politique fort à la réussite de sa politique publique dans son propre fief électoral. Par ailleurs, la Région NPDC était à l'époque présidée par Marie-Christine Blandin, écologiste favorable au développement des emplois de proximité, ces nouveaux services qu'ont permis de créer le programme NSEJ. Ce terreau politique favorable va permettre à des organisations de prendre en main les crédits d'ingénierie.

Ainsi, à Lille et dans son agglomération, la CDC et les services de l'État, avec le soutien de la Région, vont confier les crédits d'ingénierie au comité de bassin d'emploi (CBE) de Lille « pour prescrire aux associations demandeuses un accompagnement économique et financier pour consolider leur activité et pérenniser les emplois correspondants » ¹⁵.

Les institutions gestionnaires des crédits d'ingénierie ne mettent pas directement en œuvre, elles ont un rôle de maître d'ouvrage et confient la mise en œuvre au CBE de Lille. Un chargé de mission régional de la CDC explique ce choix lors d'un entretien :

« À la Caisse des Dépôts de par nos activités, on est plutôt des grossistes [...] on est plutôt à essayer de structurer un réseau de distribution qui lui-même s'adresse aux porteurs de projets. [...] On n'avait pas du tout, à l'époque, la prétention et l'expérience de bien cerner les besoins des associations, de faire un diagnostic complet, d'aboutir à un cahier des charges qui derrière permet de mobiliser les crédits d'ingénierie et réaliser l'accompagnement » (Stéphane Acquette, CDC NPDC).

S'ajoute à cette culture de délégation de services, que porte la CDC, le fait que la région NPCD avait développé une politique de contractualisation avec des territoires. À cette époque, en 1997-1998, les collectivités territoriales n'avaient pas encore vu leur autonomie financière renforcée par l'Acte II de la décentralisation (2002-2004), cependant le volontarisme politique de la Région NPDC s'est traduit par le développement des Comités de Bassin d'Emploi et la prise en charge de la question du développement de l'activité économique par la collectivité territoriale. Cet exemple montre les débuts de la territorialisation de la question de l'emploi : l'État n'est plus seul acteur de définition des problèmes publics (Thoenig et Duran, 1996). Si l'État est pourvoyeur de l'impulsion politique nationale, au niveau local ce sont les collectivités locales et la branche régionale de la CDC qui ont été moteurs dans sa déclinaison et ses modalités.

Ces deux spécificités, la culture de recours à la prestation de service de la Caisse et les prémices de la territorialisation des politiques publiques dans cette région, vont permettre de mettre en place un dispositif d'accompagnement à la pérennisation des activités des associations bénéficiant du programme NSEJ.

Rapidement, le CBE de Roubaix va prendre en charge la mise en place des crédits d'ingénierie NSEJ sur son territoire, et en 2000 c'est l'ensemble de la région qui est couverte par des structures porteuses mettant en œuvre les crédits d'ingénierie et proposant des accompagnements aux associations. Dans le Dunkerquois, c'est le réseau France Active, qui travaillait alors avec la CDC sur les politiques relatives à l'insertion

15. Stéphane Acquette, *Plus pour l'emploi*, n°10, juillet 2002, bulletin du comité de bassin d'emploi de Lille.

par l'activité économique (IAE) en faisant notamment de la garantie d'emprunts pour les créateurs d'entreprise, qui va être mobilisé.

S'opère alors un glissement relatif à l'ambiguïté existante entre la logique de contrat aidé et d'activité aidée concernant l'utilisation des crédits d'ingénierie. Avec le développement de la logique de territorialisation du dispositif, le soutien à l'activité s'autonomise du contrat aidé. Concrètement, sur le terrain, ce sont toutes les associations employeuses, et non seulement celles bénéficiaires d'emplois jeunes qui vont pouvoir bénéficier d'un accompagnement.

L'expérimentation du Nord-Pas-de-Calais et celles d'autres départements vont servir de « hauts-lieux » qui figurent « l'avènement d'un nouvel espace interprétatif, et (ou) le rendant possible » (Micoud, 1991). Ces expériences sont des « lieux pour l'exemple », des « lieux exemplaires ». Ceux-ci portent en eux l'idée, l'exemple qui va permettre de construire le dispositif national. En 2002, la mise en place du DLA va s'appuyer sur les rares expérimentations locales formalisées depuis 1997 comme c'est le cas en Région NPDC.

Professionnaliser le monde associatif pour préparer le retrait des aides de l'État

En 2002, après la victoire de la droite à la présidentielle et aux législatives, le programme NSEJ est progressivement arrêté. La politique de l'emploi poursuivi par les gouvernements qui suivront crée de nouveaux contrats aidés pour le secteur non marchand : les « contrats d'avenir », les « contrats d'accompagnement vers l'emploi », les « emplois d'avenir » ou encore le Service civique. Comme l'expliquent Gomel et Schmidt (2006) « 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 ». Ces contrats aidés sont tournés exclusivement vers les personnes en difficulté (avec une obligation ou non de formation) et renouent avec les logiques précédant le programme NSEJ avec des effets des structurants puisque la Cour des comptes considère qu'en 2010 près de 280 000 personnes étaient en contrat aidé dans le monde associatif (Cour des comptes, 2011).

Cependant, en 2002, malgré la réorientation des politiques de l'emploi, les anciens crédits annexes au programme NSEJ ne s'arrêtent pas, mais sont transférés sur le nouveau dispositif. La logique d'activité aidée va s'institutionnaliser et s'autonomiser de la logique de contrat aidé. Le soutien à l'activité des associations est dorénavant une ressource autonome, permanente. Qui plus est, pour bénéficier d'un soutien à l'activité, il ne sera plus nécessaire d'être automatiquement bénéficiaire d'un contrat aidé.

Le passage d'une logique de contrat aidé à une logique d'activité aidée n'est pas neutre pour les associations. Olivier Wickers témoigne de la philosophie d'action induite dans ce dispositif :

« Ce qui était la base c'était effectivement que les DLA devaient réfléchir particulièrement à ces sujets d'hybridation de ressources, de développement de ressources nouvelles. Il y avait cette idée de consolidation économique qui était dans l'air, surtout qu'on sortait du programme emplois jeunes ou l'aide de l'État disparaissant, il fallait que les associations développent des recettes nouvelles. Donc ça c'était présent dans les schémas et dans la littérature. Mais en même temps on voulait aussi que les DLA puissent accompagner des évolutions stratégiques que les réseaux auraient prescrites, au titre de leur vision stratégique qui ne regardait qu'eux, et on voulait éviter que ça soit un instrument local de

restructuration imposé par des financeurs. On souhaitait que ça soit vraiment un outil d'appui à des stratégies associatives et évidemment qui rencontre l'intérêt de leurs financeurs. » (Olivier Wickers, fonctionnaire DGEFP) ».

Plus explicite, le chargé de mission d'une branche régionale de la CDC nous dit :

« L'association sait bien que les aides de l'État ne sont pas éternelles, et qu'à un moment donné il faut qu'il y ait un effet de ciseau, c'est-à-dire qu'au fur et à mesure que les subventions de l'État vont baisser sur le poste emploi jeune. Il faut que derrière il y ait de l'activité marchande [...] qui vienne progressivement prendre la part de la subvention que l'État donnait, et c'est grâce à cette activité marchande que l'emploi pourra être porté. » (Stéphane Acquette, fonctionnaire CDC NPDC) ».

L'objectif ayant amené la création du DLA était la professionnalisation du monde associatif, et notamment l'adaptation au retrait des aides financières de l'État. Forme de gouvernement par l'accompagnement, le DLA participe à accompagner, sans contraindre, les associations à s'adapter aux contraintes économiques, notamment nées des mutations de l'action publique à destination des associations (Tchernonog, 2013). Cet objectif d' « adaptation » va être atteint, puisque comme nous l'avons vu dans notre travail de thèse (Cottin-Marx, 2016), le DLA va implanter des outils de gestion dans les associations, les amener à structurer le travail et la division des tâches, mais aussi à développer leurs ressources privées et commerciales afin de « consolider leur modèle économique et pérenniser leurs emplois ». Ainsi, si l'État se désengage financièrement (Tchernonog, 2013) ¹⁶, il s'engage également autrement par le biais d'un accompagnement de l'activité des associations afin de les adapter à leur nouvel environnement.

* *

Pour conclure, il est intéressant de remplacer la petite histoire du DLA dans la grande histoire du soutien de l'État au monde associatif. Car historiquement, ce soutien passe essentiellement par le Ministère en charge de la vie associative (et son administration la DJEPVA ¹⁷). Cependant, depuis plusieurs années, cette forme de soutien tend à s'essouffler (Angot et Cottin-Marx, 2015). Les différents dispositifs nationaux de soutien à la vie associative ¹⁸ ont comme point commun d'avoir les budgets et une action de plus en plus limités, quand ils ne sont pas tout simplement supprimés. Cette réalité s'observe particulièrement lorsque l'on s'intéresse aux moyens humains mis en œuvre directement par l'État pour soutenir le monde associatif. Le corps d'état des conseillers d'éducation populaire et de jeunesse (CEPJ), qui ont pour mission de soutenir de nombreux projets et initiatives d'éducation populaire sur le territoire, est par exemple en forte diminution. Si leur nombre a culminé à près d'un millier au début des années 2000, avec la « modernisation de l'État » leur environnement professionnel, organisationnel et institutionnel a été

^{16.} La baisse des financements de l'État sont largement compensés par la montée en charge des financements venant des collectivités locales. Les financements publics sont en constante augmentation (Tchernonog, 2013).

^{17.} Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative.

^{18.} Les Réseau information gestion (RIG), les Missions d'accueil et d'information des associations (MAIA) et les Centres de ressource et d'informations pour les bénévoles (CRIB).

bouleversé et leur nombre décroît. En dix ans, les effectifs ont fondu de moitié et les CEPJ ne sont, en 2015, plus que 450 sur l'ensemble du territoire national. Ce constat concerne l'ensemble des moyens mis en œuvre par la DJEPVA : un récent rapport de l'Inspection générale de la jeunesse et des sports ¹⁹ pointe que, dans l'administration déconcentré, la déclinaison des dispositifs de soutien à la vie associative au plan territorial est « contrastée, hétérogène », marqué par la « faiblesse des effectifs qui lui sont consacrés ».

Si le soutien à la vie associative s'étiole, à l'inverse le DLA, qui dépend du ministère en charge de l'emploi, s'est installé dans la durée et a vu ses crédits confirmés d'année en année. Si le soutien à l'accompagnement associatif est important, le soutien financier à l'emploi l'est plus encore. En 2016, le monde associatif a bénéficié de plus de 100 000 emplois aidés. Cela nous amène à avancer l'hypothèse selon laquelle nous assistons à une nouvelle dynamique : l'État a tendance à soutenir et à s'intéresser plus aux associations pour leur rôle économique et la charge en emploi dont elles sont porteuses que pour leurs projets et leur utilité sociale.

Ainsi, cette analyse semble aller dans le sens de Matthieu Hély et Pascale Moulévrier (2013) selon lequel nous ne sommes pas face à un « désengagement » de la puissance publique, mais bien face à un « réengagement », à une reconfiguration des formes d'intervention publique : celle-ci se fait au profit du développement de l'économie et de l'emploi associatif.

Références bibliographiques

- Aeberhardt, Romain; Crusson, Laure et Pommier, Patrick (2011), « Les politiques d'accès à l'emploi en faveur des jeunes : qualifier et accompagner », France. Portrait social, *Insee Références*.
- Angot, Sylvère ; Cottin-Marx, Simon (2015), « Accompagner les associations. De l'éducation populaire aux politiques de l'emploi », *Mouvements*, n° 81, p. 60-69.
- Avise (2014), Bilan de l'activité du DLA en 2013.
- Cary, Paul et Laville, Jean-Louis (2015), « L'économie solidaire : entre transformations institutionnelles et chantiers théoriques », *Revue française de socio-économie*, n° 15, p. 23-37.
- Chevallier, Jacques (1986), « Économie sociale et société civile », in Chevallier Jacques (dir), La société civile. PUF.
- Chopart, Jean-Noël; Outin, Jean-Luc; Palier, Bruno; Rault, Daniel et Vidana Jean-Louis (dir.) (1997), *Produire les solidarités. La part des associations*, Paris, MIRE.
- Cottin-Marx, Simon (2016), Professionnalisation pour « marchandiser ». Quand l'État accompagne les associations employeuses, thèse en sociologie, sous la direction de Gilles Jeannot, UPEM.
- Cour des comptes (2001), « Les emplois jeunes », Rapport public annuel, p. 71-98.
- Cour des comptes (2011), Les contrats aidés dans la politique de l'emploi, octobre, p. 135.
- Damon, Julien (2009), « Partenariat et politiques sociales », Revue de droit sanitaire et social, vol. 45, n° 1, p. 149-162.
- Delors, Jacques et Gaudin, Jocelyne (1978), La création d'emplois dans le secteur tertiaire : le troisième secteur en France, rapport à la CEE, 1978, 102 p.
- Delors, Jacques et Gaudin, Jocelyne (1979), *Pour la création d'un troisième secteur, comment créer des emplois*, Centre de recherche Travail et société, Paris.
- 19. Inspection générale de la jeunesse et des sports (2016), Rapport sur la mission d'évaluation des dispositifs de soutien à la vie associative notamment au plan territorial.

- Dussuet, Annie et Flahault, Erika (2010), « Entre professionnalisation et salarisation, quelle reconnaissance du travail dans le monde associatif? », Formation emploi, 111, p. 35-50.
- Gateau, Gilles (1989), « L'emploi associatif en 1988 », Associations et emploi, Documents de l'Institut national de la jeunesse, p. 31-38.
- Gaudin, Jocelyne et Schiray, Michel (1984), L'économie cachée en France : état du débat et bilan des travaux, *Revue économique*, Vol 35, p. 691-732.
- Gaudin, Jocelyne (1982), Les emplois d'utilité collective, Travail et emploi, n° 12.
- Gomel, Bernard et Schmidt, Nicolas (2006), « Les suites associatives au programme Nouveaux services-Emplois jeunes », *Centre d'étude de l'emploi*, octobre, n° 33.
- Gomel, Bernard et Lopez Alberto (2012), « Effets des emplois jeunes sur les trajectoires professionnelles », *Le 4 pages du CEE*, juillet, n° 94.
- Greffe, Xavier (1989), Nouvelles demandes, nouveaux services, Commissariat général au plan.
- Guitton, Christophe (1999), « Emplois-jeunes, La professionnalisation en débat », *Centre d'études et de recherches sur les qualifications*, 4 p.
- Hamon, Hervé et Rotman, Patrick (2002), *La deuxième gauche: histoire intellectuelle et politique de la CFDT*, Paris, France, Éd. du Seuil, 390 p.
- Hély, Matthieu (2008), « L'économie sociale et solidaire n'existe pas », Laviedesidees.fr.
- Hély, Matthieu (2009), *Les métamorphoses du monde associatif*, Paris, Presses universitaires de France, 368 p.
- Hély, Matthieu et Moulévrier, Pascale (2013), L'économie sociale et solidaire : de l'utopie aux pratiques, La dispute.
- Lipsky, Michael and Smith, R. Steven (1989-1990), « Nonprofit Organizations, Government, and the Welfare State », *Policital Science Quarterly*, Vol. 104, Number 4.
- Micoud, André, dir. (1991), Des Hauts-Lieux, Éditions du centre national de la recherche scientifique, Paris.
- Le Pors, Anicet (président) et Conseil national de l'évaluation du commissariat général du plan (2001), Rapport de l'instance d'évaluation du programme Nouveaux services emplois jeunes dans le champ jeunesse et sports, La documentation française, octobre.
- Sibille, Hugues (2011), La voie de l'innovation sociale, Rue de l'échiquier.
- Simonet, Maud (2010), Le travail bénévole. Engagement citoyen ou travail gratuit?, La dispute, Paris.
- Tchernonog, Viviane (2013), Le paysage associatif français, Dalloz, Juris édition, 2e ed, 272 p.
- Thoenig, Jean-Claude et Duran, Patrice (1996), « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, n° 4, p. 580-623.