

La création du DLA et les politiques de l'emploi

Le Dispositif Local d'Accompagnement (DLA), créé en 2002, n'est pas un dispositif d'appui opérant auprès des associations en raison de leur qualité de structure loi 1901 (ou de leur utilité sociale), mais un dispositif de soutien à l'activité économique et à l'emploi dans ce secteur. Cette spécificité, le DLA la tient de sa genèse et de son inscription dans les politiques de l'emploi.

Depuis sa création, l'objectif officiel de ce dispositif est la « consolidation et [le] développement des activités et services d'utilité sociale créateurs d'emplois, dans leur démarche de consolidation économique et de développement »¹² ; il « accompagne » les structures porteuses d'emplois et participe à la consolidation de ceux-ci. Gomel et Schmidt notent en 2006 qu'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 s'intéressent essentiellement à l'économie des structures associatives et 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 DLA, « 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 ». C'est le premier caractère frappant du DLA, contrairement aux dispositifs qui l'ont précédé (RIG, MAIA, CRIB) ; le DLA n'est donc pas né du monde associatif ni de sa tutelle ministérielle traditionnelle. Créé par la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et par la Caisse des Dépôts et Consignations (que nous nommerons par la suite « la Caisse » ou par son acronyme CDC), il prend sa source dans les politiques de l'emploi (I). Le second caractère marquant est que la naissance du DLA est le résultat d'un dynamisme administratif et que celui-ci a contribué à faire naître un dispositif inscrit dans une nouvelle logique d'activité aidée (II).

¹² Avise, *Dispositif Local d'Accompagnement, Bilan d'activité consolidé, année 2006*.

I. Du soutien à la vie associative au soutien à l'emploi

Depuis les années 1970, le monde associatif a progressivement été structuré par les politiques publiques de l'emploi. Celles-ci ont largement participé à la « salarisation » (Dussuet & Flahault, 2010) des associations. Dans cette partie il s'agit de s'intéresser à l'histoire des politiques de l'emploi à destination du monde associatif. Ainsi nous nous interrogerons : en quoi sont-elles significatives ? Que nous disent leurs mutations au sujet de l'État ? Dans cette partie nous reviendrons sur les formes traditionnelles du soutien de l'État à la vie associative (1), puis nous nous intéresserons à l'histoire des contrats aidés (2) pour mieux comprendre la spécificité du programme « Nouveaux Services-Emplois Jeunes » (NSEJ) et de la logique d'« activité aidée » qui ont donné naissance au DLA.

1. Le déclin des formes traditionnelles de soutien aux associations

Le soutien de l'État aux associations a pris plusieurs formes : nous en distinguerons trois. Il est passé, et passe encore souvent, par le biais de dispositifs nationaux spécifiques (a), par l'action des conseillers d'éducation populaire et de jeunesse (b) ou encore par des mises à disposition de personnel (c).

a. Les dispositifs nationaux aux marges limitées à destination des associations

Depuis les années 1970 et le « choc culturel » de mai 68 (Chevallier, 1981 ; 1986) le nombre d'associations, stable jusqu'alors, va exploser. Aujourd'hui encore ce phénomène continue : plus de 60 000 associations se créent chaque année (Tchernonog, 2013). Et alors qu'avant la seconde guerre mondiale, les terrains privilégiés des associations étaient l'éducation populaire, l'animation socio-culturelle, l'action socio-économique ; désormais les associations s'intéressent aussi aux loisirs, aux sports, aux activités artistiques et culturelles, à la santé, etc. « Elles investissent littéralement la vie quotidienne, l'aménagement, le logement,

l'environnement et assument des responsabilités de gestion de plus en plus étendues. » (Chevallier, 1986)

Ce développement du monde associatif a participé à sa structuration en réseaux et en fédérations. En 2011 (Tchernonog, 2013), 53 % des associations adhèrent à un réseau, ce chiffre monte à 67 % pour les associations employeuses. Les réseaux, fédérations ou confédérations associatives¹³ font bénéficier à leurs membres des services pour consolider leurs organisations, que ce soit de l'information, de l'orientation, des outils de gestion, etc.

Parallèlement, l'État a développé plusieurs dispositifs de soutien aux associations pour répondre à leurs différents besoins. Cette mission est historiquement portée par le Ministère en charge de la Vie Associative – en 2015 sous la tutelle du Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports. Il est possible de distinguer plusieurs dispositifs d'appui aux associations : des politiques publiques nationales et transversales à l'ensemble du monde associatif. En nous appuyant sur un rapport de la CPCA¹⁴ et un second rapport¹⁵ de l'IGJS (Inspection Générale de la Jeunesse et des Sports), nous pouvons dénombrer trois dispositifs nationaux en plus du DLA : les RIG, les MAIA et les CRIB, mais aussi un corps d'État, celui des conseillers d'éducation populaire et de jeunesse (CEPJ).

Au début des années 1990, à l'initiative du Fonds d'Action et de Soutien pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations (FASILD), de la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV), du Ministère de la Jeunesse et Sports et de la Fondation de France se crée le réseau RIG (Réseau Information Gestion). Plus de 120 structures, Points d'Appui à la Vie Associative, sont

¹³ Les unions et collaborations entre associations prennent des formes diverses. A titre d'exemple, nous pouvons citer plusieurs organisations ayant pour mission d'animer et/ou coordonner et/ou accompagner d'autres associations : UNIOPSS, AnimaFac, Celavar, l'Unhaj, Cnajep, Cnosf, Cofac, Coordination Sud, la Ligue de l'Enseignement, le réseau des cafés culturels, etc. ou encore les chambres régionales de l'économie sociale (CRES), etc.

¹⁴ Conférence permanente des coordinations associatives, *L'accompagnement pour les associations*, rapport d'étude, avril 2008, Études et Documents n°5.

¹⁵ Quillien Claudie, François Pierre, *Évaluation approfondie de la mise en œuvre des dispositifs de promotion et d'accompagnement de la vie associative*, Rapport n°08-2009, IGJS, octobre 2009.

labellisées par un groupement d'intérêt public (GIP) créé en 1993. Ces structures ont pour mission de proposer des conseils généralistes et de servir de lieux de ressources proposant un soutien technique aux petites associations. Le RIG sera dissous en 2002 par le Gouvernement.

En 1995 une circulaire¹⁶ prévoit la désignation de délégués départementaux à la vie associative (DDVA) au sein des services déconcentrés de l'État. Leur rôle est renforcé par la création des Missions d'Accueil et d'Information des Associations (MAIA) créées par circulaire¹⁷. L'objectif est de clarifier les relations entre l'État et les associations dans les départements. Les missions d'information et de conseil sont financièrement peu dotées par le Ministère en charge de la vie associative, 708 000 euros en 2008¹⁸, et leurs effets sont limités.

Les Centres de Ressources et d'Informations pour les Bénévoles (CRIB) sont quant à eux créés en 2003, suite aux États Généraux du Sport¹⁹. Ils ont pour mission d'aider les responsables associatifs dans leurs tâches administratives (accueil, information, formation, orientation, conseil). Leurs missions d'abord centrées sur le secteur sportif sont élargies à l'ensemble des associations suite à la Conférence nationale de la vie associative de 2006. Ils sont essentiellement financés par des postes FONJEP (dépendant en grande partie du Ministère s'occupant de la Vie associative.), mais selon le rapport de l'IGJS, ceux-ci ont diminué à partir de 2009, affaiblissant ainsi l'impact du dispositif.

b. La baisse des effectifs des CEPJ

Les conseillers d'éducation populaire et de jeunesse (CEPJ) ne sont pas un dispositif, mais un corps d'état (Angot, 2014 ; Angot & Cottin-Marx, 2015). Les CEPJ sont à l'origine des militants qui travaillent au sein de l'État et consacrent leur temps à soutenir de nombreux projets et initiatives

¹⁶ Circulaire du Premier ministre 4257-SG du 28 juillet 1995.

¹⁷ Circulaire du 22 décembre 1999 relative aux relations de l'État avec les associations dans les départements.

¹⁸ Projet annuel de performance du programme 163 « jeunesse et vie associative ».

¹⁹ Instruction 03-045 JS du 25 février 2003.

d'éducation populaire²⁰ sur le territoire (associations, mouvements de jeunesse, organisations ouvrières, etc.). Historiquement vacataires de la fonction publique, ils ont été titularisés en 1985 par le gouvernement socialiste et dépendent du ministère en charge de la vie associative. Près d'un millier dans les années 2000, ces fonctionnaires spécialistes des associations sont des agents de terrain, exerçant exclusivement en services déconcentrés, notamment au niveau départemental. Ils ont pour rôle de mettre en place les politiques de l'État en matière de Jeunesse et de Vie Associative (contrats et dispositifs ministériels) et de soutenir le développement de projets locaux via l'intervention directe ou l'assistance à maîtrise d'ouvrage auprès des associations et collectivités. Ils assurent la formation des animateurs professionnels et bénévoles (BPJEPS, BAFA, etc.) mais aussi des directeurs de structures associatives, des conseils d'administration et des élus. Leurs missions sont regroupées en trois grands domaines d'intervention : formation, conseil et expertise, expérimentation et recherche. C'est la logique du « faire-avec » propre à l'éducation populaire qui fonde l'intervention des CEPJ, l'objectif étant d' « accompagner » l'association dans l'élaboration de son projet de structure²¹.

La fin des années 2000 et la « modernisation de l'État » (notamment par le biais de la Révision Générale des Politiques Publiques) ont profondément bouleversé l'environnement professionnel, organisationnel et institutionnel des CEPJ, jusqu'à remettre en cause les logiques d'action que revendiquent ces agents de l'État. Le nombre de ces fonctionnaires-militants décroît. En

²⁰ L' « éducation populaire », avant d'être une partie du nom d'un corps d'État, est un courant de pensée et un projet politique. C'est l'idée qu'il faut « rendre la culture au peuple et le peuple à la culture » (Manifeste de Peuple et Culture, 1945). Les définitions sont diverses, mais on retrouve systématiquement l'idée d'émancipation des individus et d'un enrichissement culturel qui passe par le collectif. Le droit d'association, la création des congés payés, la réduction du temps de travail, la formation continue s'inscrivent par exemple dans cette philosophie. Portée historiquement par des structures du monde associatif comme la Ligue de l'Enseignement (créée en 1866), les Francas (1944), Peuple et Culture (1945), ce projet a été relayé par l'État à travers la création du corps administratif des Conseillers d'Éducation Populaire et de Jeunesse (CEPJ).

²¹ Jean-Claude Gillet (2006) propose une typologie pour qualifier cette animation professionnelle de proximité, qu'il inscrit à la croisée de plusieurs légitimités : celle de « l'animateur militant » de l'éducation populaire ; celle de « l'animateur technicien », professionnel, efficace et expert ; celle de « l'animateur médiateur » luttant contre la crise du lien social et agissant pour l'intérêt général.

dix ans, les effectifs ont fondu de moitié et les CEPJ ne sont, en 2015, plus que 450 sur l'ensemble du territoire national. Un certain nombre de logiques d'action publique convergent vers une remise en cause à court terme de leurs missions : séparation des services déconcentrés départementaux et régionaux, fusion des services de l'Action sociale et de Jeunesse et Sports, rapprochement des services départementaux des Préfectures (Falaix, 2010), décentralisation des compétences Jeunesse, etc. Les agents se trouvent de plus en plus obligés de prioriser leur action autour des missions « régaliennes » de l'État : contrôle des associations et des agréments qu'ils leurs délivrent, tâches administratives, etc. Ils se consacrent, de fait, moins à l'action de terrain, au soutien et à la formation du monde associatif.

Les CEPJ (Angot, 2014) dénoncent un écart important entre leur conception de l'évaluation des projets associatifs et la logique d'inspection-contrôle plus axée sur la protection des mineurs à laquelle ils sont de plus en plus cantonnés. La logique d'indicateurs sur laquelle repose l'inspection-contrôle de type régalien est pour eux radicalement opposée à leur logique d'action historique. L'accroissement des demandes de contrôle dans les centres de loisirs et les équipements se fait au détriment de leur fonction de conseil. Elle est vécue et dénoncée comme une remise en cause de leur « cœur de métier ». La disparition amorcée des CEPJ est vécue comme une perte d'expérience et de ressources pour l'État, comme une désertion des territoires – notamment en milieu rural –, comme un certain abandon du soutien aux logiques citoyennes collectives et associatives et surtout comme un retrait définitif de l'État de son engagement sur les notions d'éducation populaire.

Cette agonie s'éternise toutefois et la disparition du corps n'est à l'heure actuelle pas encore décidée. En septembre 2014, une tribune²² du principal syndicat des CEPJ vient rappeler que « l'orientation politique de l'État sur le secteur de l'animation et de l'éducation populaire » n'est aujourd'hui pas claire et s'apparente plutôt à une stratégie du pourrissement de la situation.

²² Patrice Weisheimer, « Lettre ouverte des animateurs au ministre de la Jeunesse » *Médiapart*, 9 septembre 2014.

c. La baisse des mises à dispositions auprès des associations

Le soutien aux associations n'est pas l'apanage de l'État, les réseaux et fédérations associatives revendiquent²³ également la mise en œuvre de cette mission auprès de leurs membres. Ils ont longtemps réalisé celle-ci en partie grâce au soutien en ressources humaines que leur octroie l'État par le biais de mises à disposition (MAD) de fonctionnaires. Ces dernières années, tout indique une baisse des MAD pour les associations et de leur capacité à proposer des services d'aide.

Si les associations ne sont pas les seuls « organismes tiers » à bénéficier de MAD, un rapport de la cour des comptes²⁴ de 2005 nous permet de voir qu'à cette époque, ce sont près de 1000 personnes qui sont mises à dispositions des associations. Pour ne donner que quelques exemples, la Ligue de l'enseignement bénéficie alors de 206 MAD, la Fédération nationale des Francas de 36 postes, l'Association Jeunesse en plein air de 16 postes, etc.

Le rapport montre aussi que les MAD sont essentiellement affectés sur des postes structurants pour les réseaux et fédérations. Par exemple, la Fédération française de rugby bénéficie d'un emploi de professeur des écoles pour « exercer les fonctions de "secrétaire général" » ; pour l'association France-Québec, un enseignant exerce la fonction de « directeur général » ; la Fédération des œuvres éducatives de vacances de l'éducation nationale bénéficie de 34 enseignants qui exercent des fonctions de direction, d'animation et/ou de gestion, etc.

Si les données que nous avons pu collecter sur les mises à dispositions (MAD) sont parcellaires et peu précises, elles nous permettent pour autant d'observer une tendance.

²³ Conférence permanente des coordinations associatives, « Accompagnement : les associations actrices de leur développement », *La vie associative*, n°15, juin 2011, 36 p.

²⁴ Cour des comptes, *Rapport sur la gestion, par le ministère chargé de l'enseignement scolaire, des personnels détachés dans des fonctions autres que d'enseignement ou demeurant sans affectation*, Janvier 2005.

Un rapport du Sénat indique qu'en 1996, « 1150 enseignants tant du premier que du second degré étaient mis à disposition » des associations²⁵. Ce nombre semble être stable jusqu'en 2005, mais ensuite plusieurs questions écrites de parlementaires viennent souligner la baisse²⁶ des MAD pour le monde associatif et en 2005, un article du Monde²⁷ évoque même la suppression de 800 postes d'enseignants mis à disposition « d'organismes tiers ».

L'étude de ces données nous permet de souligner deux choses : que l'État retire son soutien au monde associatif sous la forme de MAD et que les fédérations et réseaux associatifs se voient privés de moyens pour soutenir leurs membres et structurer leurs actions.

Comme nous pouvons le voir, il existe de nombreux moyens mis en œuvre pour aider le monde associatif ; ceux-ci sont à la fois généralistes et s'adressent aux associations dans leur diversité. La spécificité du DLA, contrairement à ceux-ci, est de prendre pour point de départ la question de l'emploi. Cet aspect, le DLA le tient de sa genèse et de son inscription dans les politiques de l'emploi, ce qui nous conduit à faire un détour par cette histoire.

2. Les contrats aidés et les prémisses d'un accompagnement lié à l'emploi

« Nous ne pouvons pas du tout nous satisfaire, ni pour aujourd'hui, ni pour demain, d'une espèce de résignation devant le chômage (...).

²⁵ « Rapport de la Commission d'enquête sur la situation et la gestion des personnels des écoles et des établissements d'enseignement du second degré ainsi que de ceux des services centraux et extérieurs des ministères de l'éducation nationale et de l'agriculture, pour l'enseignement agricole, créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 5 novembre 1998 », Rapport remis à Monsieur le Président du Sénat le 28 avril 1999, dépôt publié au Journal officiel du 29 avril 1999, Président M. Adrien GOUTEYRON, Rapporteur M. Francis Grignon.

²⁶ Question écrite n° 05524 de M. Guy Fischer (Rhône - CRC) publiée dans le JO Sénat du 11/09/2008 - page 1805. « Suppression des postes d'enseignants mis à disposition auprès de l'association Solidarité Laïque » ; Question écrite n° 21748 de M. Jacques Mahéas (Seine-Saint-Denis - SOC) publiée dans le JO Sénat du 23/02/2006 - page 465, « Conséquences de la suppression de 800 postes d'enseignants mis à disposition dans les associations ».

²⁷ Catherine Rollot, « Le sort des enseignants "mis à disposition" en question », *Le Monde*, 5 novembre 2005.

Seulement, il ne suffit pas de dire qu'on n'est pas résigné, il faut apporter des éléments de réponse en adaptant les créations d'emplois à un nouveau modèle de société. La création d'emplois d'intérêt collectif, la réduction de la durée du travail, le travail à temps partiel, une meilleure organisation des loisirs sont les premières réponses de caractère structurel que nous apportons au défi du chômage. »²⁸
(Robert Boulin, ministre du Travail, novembre 1978)

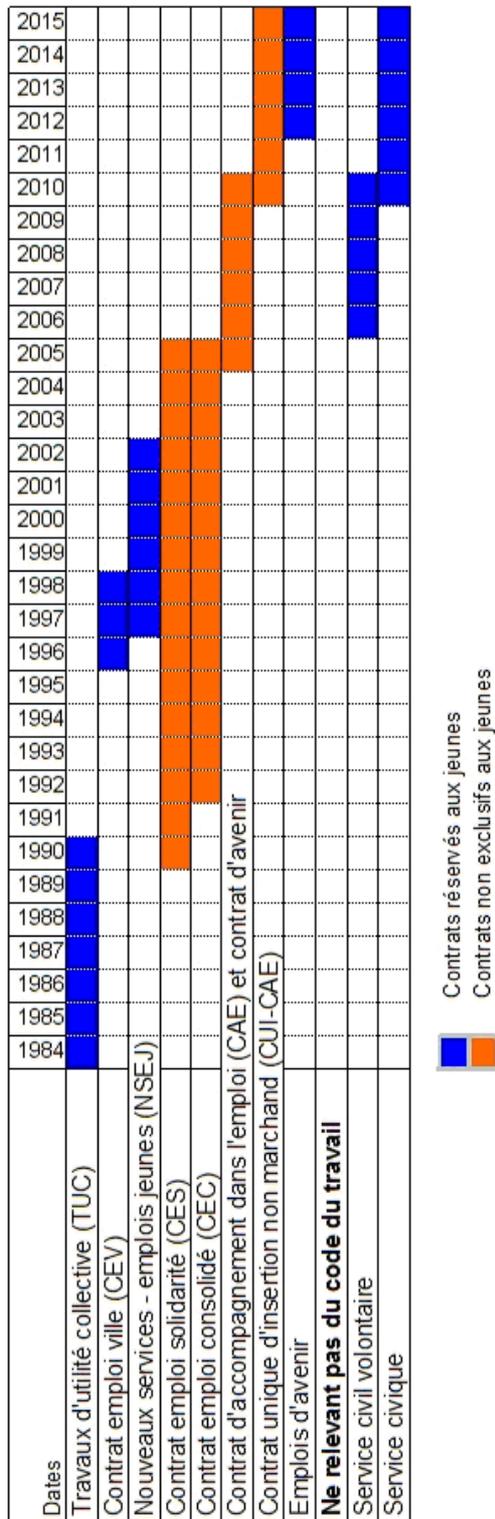
À partir de 1975, avec la crise économique et la fin de la période de plein emploi, les pouvoirs publics vont développer des politiques de l'emploi²⁹ (Erhel, 2014, p. 32) dont certaines spécifiques aux « jeunes »³⁰ (Aeberhardt, Crusson & Pommier, 2011). Alors qu'auparavant le contrat d'apprentissage constituait le seul dispositif visant à favoriser l'insertion des jeunes, les déséquilibres économiques s'accroissant, les gouvernements successifs vont innover et créer des dispositifs pour aider les jeunes à entrer dans l'emploi et les chercheurs d'emploi à y retourner. A cette époque, l'idée selon laquelle le chômage des jeunes n'est pas simplement un problème de formation mais qu'il résulte d'un problème structurel et de fonctionnement du marché du travail fait son chemin. Les pouvoirs publics reconnaissent progressivement cette situation : les jeunes sont victimes d'un mécanisme de file d'attente, le marché de travail faisant peu de place aux nouveaux arrivants. Le problème de l'insertion des jeunes sur le marché du travail est ainsi identifié comme problème politique (Guitton, 1999).

²⁸ Cité par Jocelyne Gaudin (1982), *Initiatives locales et création d'emplois*, La Documentation française.

²⁹ DARES (1996), *40 ans de politique de l'emploi*, La Documentation Française.

³⁰ « La création d'une catégorie prioritaire « jeunes » pour la politique active de l'emploi s'explique aisément par la seule prise en compte des chiffres du chômage : le taux de chômage des moins de 25 ans est très supérieur à celui des autres catégories d'actifs (10,1 % en 1976 contre 3,2 % pour les plus de 25 ans). » (Commissariat Général du Plan, 2002, p. 61)

Document 1 : Les principaux « contrats aidés » à destination des jeunes.
Source : INSEE



Dans les années 1980 et dans la première moitié des années 1990³¹ naissent différents dispositifs d'aide à l'emploi destinés spécifiquement au secteur non marchand (voir document 1) : 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 agissant essentiellement sur trois plans (Aeberhardt, Crusson et Pommier, 2011).

Le premier est celui des « politiques d'insertion professionnelle », qui favorise l'accès à l'emploi des publics prioritaires : l'objectif est de lutter contre la sélectivité du marché du travail. C'est essentiellement sous forme d'exonérations à l'embauche ou de subventions d'aide à l'emploi que se mène cette politique ; elle permet de rendre plus attractive l'embauche des jeunes, primo- ou récents accédants au marché du travail.

Le second aspect est celui des « politiques de formation », qui jouent sur la formation et la qualification des jeunes pour améliorer leur employabilité. Deux voies ont été empruntées : d'une part celle du contrat de travail assorti d'une obligation de formation, inspiré de l'apprentissage ; d'autre part celle du placement en entreprise de personnes sous statut de stagiaire de la formation professionnelle, occupant un poste de travail sans suivre obligatoirement une formation en bonne et due forme.

Enfin, le troisième aspect indirect, puisqu'il n'est pas automatiquement ni obligatoirement attaché au contrat aidé, est celui des « politiques d'accompagnement » des jeunes vers l'emploi. En 1981, Bertrand Schwartz remet au gouvernement Mauroy un rapport³² sur l'entrée des jeunes dans la vie active où il constate l'inadéquation entre les qualifications acquises à l'école et le contexte de l'emploi. En réponse à ce rapport, les missions locales et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) sont

³¹ Commissariat Général du Plan (2002), *Rapport de l'instance d'évaluation des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand*, La Documentation Française, Février.

³² Schwartz Bertrand (1981), *L'insertion professionnelle et sociale des jeunes*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française, Paris.

créées en 1982 avec une volonté de décentraliser les questions d'insertion. Ces structures s'inscrivent en complément des deux éléments précédemment évoqués : elles ont pour vocation de proposer aux jeunes de 16 à 25 ans des guichets uniques, à même de résoudre les difficultés d'insertion tant professionnelles que sociales.

Les associations vont être prises au cœur de ces politiques de l'emploi volontaristes. Ces politiques consacrent en effet le secteur non marchand (établissements publics, collectivités locales) 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. 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 alors utilisées comme réceptacles des publics à insérer sur le marché du travail : elles sont une variable d'ajustement de la politique de l'emploi.

Cette mobilisation des associations par le biais des « contrats aidés » continuera avec le programme « Nouveaux Services – Nouveaux Emplois » (NSEJ) qui naît en 1997. Au démarrage du programme, l'objectif était la création de 350 000 postes en trois ans³³. À la fin du programme, c'est près de 500 000 jeunes qui ont bénéficié de ces emplois aidés (Gomel et Lopez, 2012), dont on peut considérer qu'un tiers ont été embauchés dans les associations (Bellamy, 2001).

Emergence de la logique d'activités aidées

Le programme « Nouveaux Services – Nouveaux Emplois » lancé 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

³³ « L'objectif de ce projet de loi est bien de répondre à des besoins émergents et non satisfaits par la création d'activités d'utilité sociale, culturelle, sportive, d'environnement et de proximité. Il permettra à 350 000 jeunes d'entrer durablement dans la vie active en faisant d'eux, en outre, de véritables agents de ce changement de mode de développement ». Martine Aubry, présentation du projet de loi à l'Assemblée nationale, 1^{re} séance du 15 septembre 1997.

de « Nouveaux Services – Emplois Jeunes » (NSEJ)³⁴ ne se contente pas d'aider l'emploi des jeunes, mais s'inscrit dans une logique proactive 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).

Les contrats « emplois-jeunes » ont été créés à l'intention des moins de 26 ans et à celle des 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 SMIC³⁵. Grâce à ce mécanisme, dans la logique de « contrat aidé », l'État abaisse le seuil à partir duquel une embauche est possible.

Cependant, s'il s'inscrit dans la continuité des politiques de l'emploi précédentes, il en diffère néanmoins par un aspect important. Comme le souligne en 2001 un rapport d'évaluation du Commissariat Général du Plan : « L'originalité du programme [NSEJ] repose d'abord sur son objectif principal : la création d'activités répondant à des besoins émergents 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. »³⁶ Le programme NSEJ repose sur le postulat selon lequel il existe des besoins sociaux non satisfaits (Guitton, 1999), 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

³⁴ Lors d'un entretien réalisé en février 2014, un cadre de la DGEFP explique que c'est pour des raisons de communication que le nom du programme a changé. « Au début on ne parlait pas d' « emplois jeunes », mais bien de « nouveaux services, nouveaux emplois ». La presse a commencé à parler d'emplois-jeunes alors on a changé le titre du programme en « nouveaux services-emplois jeunes ».

³⁵ Circulaire DGEFP n°97-25 du 24 octobre 1997 relative au développement des activités pour l'emploi des jeunes. Programme « nouveaux services-nouveaux emplois ».

³⁶ Le Pors Anicet (président), 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.

d'enfants, aide aux personnes âgées dépendantes, etc.) et que l'activité n'est pas assez lucrative. 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 n'est pas seulement dans une logique sociale de « contrat aidé », dans laquelle s'inscrivent les politiques que nous avons évoquées précédemment, mais 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).

Cette distinction entre nouveaux services et nouveaux emplois va se retrouver au sein de l'administration, comme l'explique Richard Sabaté³⁷ qui travaillait à l'époque sur le programme NSEJ au sein de la DGEFP :

« Au sein de la DGEFP on a bien cette logique différente avec deux missions [différentes au sein du service]. Une mission sur l'insertion par l'activité économique (IAE), sur le contrat aidé. C'est une logique d'aide à un public en difficulté. Mais avec les emplois-jeunes [...] on n'était pas dans cette logique d'aide des personnes en difficultés, mais de créer de l'activité. » (Richard Sabaté, fonctionnaire à la DGEFP)

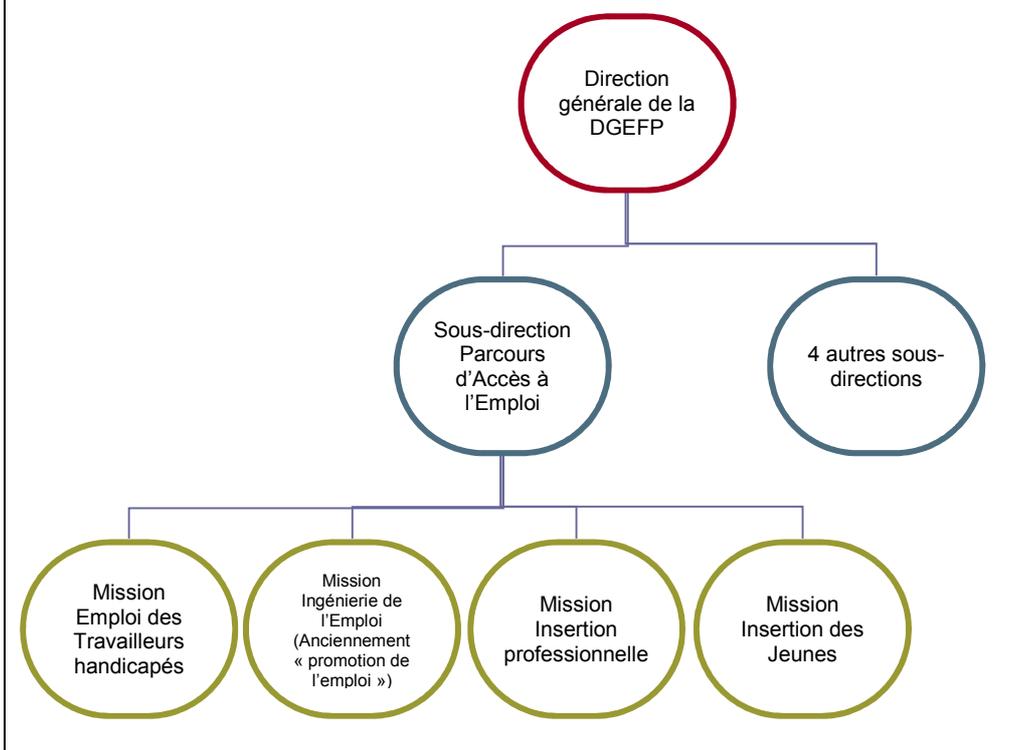
Si la dimension « contrat aidé » n'a pas complètement disparu, puisque comme le rappelle Richard Sabaté, « il fallait 20% de jeunes non qualifiés », la mission de la DGEFP qui va s'occuper de ce programme n'est pas celle en charge de l'insertion mais de la « promotion de l'emploi » (voir document 2). Richard Sabaté explique :

³⁷ Entretien réalisé avec Richard Sabaté, février 2014.

« Nous sommes devenus par la suite « mission ingénierie de l'emploi » et notre objectif c'est de créer de l'emploi ». (Richard Sabaté, fonctionnaire à la DGEFP)

Nous retrouvons, dans la mission de la DGEFP à qui est confié le programme, cette logique d' « activité aidée » : celle-ci ayant pour objectif prioritaire de soutenir la création d'emplois et non pas l'insertion de publics en difficulté.

Document 2. Présentation de la structuration hiérarchique de la DGEFP



Pour consolider les nouvelles activités que vont alors développer les associations, le gouvernement va prévoir des crédits annexes aux contrats aidés. Richard Sabaté explique :

« Le programme NSEJ intervenait sur deux volets : le financement des postes des jeunes et, c'était très nouveau à l'époque, on avait 1% pour financer des consultants pour aider les directions départementales du travail à analyser les projets de création d'activité. On avait 1% du budget d'un programme de quelques milliards, ce qui faisait pas mal

de millions [de francs. Cet argent] était à disposition des directions départementales qui pouvaient contractualiser avec des consultants pour que ceux-ci analysent les projets associatifs et les améliorent. [...] Au début, en 1997, on a eu une période de sous-utilisation des crédits, il y a eu une grande réticence, mais les fonctionnaires se sont petit à petit habitués à l'utilisation de ces crédits : au début c'était pour faciliter l'émergence des projets de nouveaux services et petit à petit on a dit aux directions départementales d'utiliser ces crédits pour la pérennisation des emplois. » (Richard Sabaté, fonctionnaire à la DGEFP)

Si le déploiement de ce type de crédit d'ingénierie pour réaliser de l'« accompagnement » des structures bénéficiaires n'est pas nouveau dans le cadre de la politique de l'emploi, un ancien conseiller de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité de l'époque explique que leur « niveau »³⁸ l'est. Plusieurs dizaines de millions d'euros vont être mobilisés et vont avoir des effets significatifs et structurants. : c'est bien là que réside l'origine du DLA.

II. Naissance du DLA

Dans cette partie, c'est la création du dispositif qui nous intéressera : il s'agira pour nous d'y étudier le rôle des administrations mais aussi des fonctionnaires. Comment passe-t-on de l'ingénierie proposée dans le cadre du programme NSEJ au DLA ? Nous verrons tout d'abord que le DLA est le résultat du volontarisme de quelques hauts cadres de l'administration et quels jeux d'acteurs ont permis son émergence (1). Nous verrons ensuite que le dispositif s'inscrit dans la continuité d'expérimentations permises par le programme NSEJ et qu'il a entraîné l'autonomisation de la logique d'« activité aidée » de celle de « contrat aidé » (2).

³⁸ Entretien réalisé avec Jean-Marie Marx en février 2014. Il a été conseiller de Martine Aubry, ministre de l'Emploi et de la Solidarité, de 1997 à 2000.

1. La création du DLA résultat d'un volontarisme administratif

Dans cette sous-partie, nous nous intéresserons aux conditions de la naissance du DLA. Dans un premier temps, c'est l'opportunité constituée par le programme NSEJ qui nous intéressera (a), puis c'est le rôle de la DGEFP (b) et de la Caisse des Dépôts et Consignations (c) qui retiendra notre attention.

a. La création du DLA, une opportunité née de la fin du programme NSEJ

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 programme « Nouveaux Services – Emplois Jeunes » (NSEJ). 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 compris financièrement. »³⁹ L'objectif final étant de « consolider » les activités et de « pérenniser » l'emploi.

L'objectif de pérennisation de l'emploi fixé, les deux institutions que sont la Caisse et la DGEFP vont construire le Dispositif Local d'Accompagnement (DLA). Pensé conjointement par une poignée de hauts cadres de ces services et avec le soutien politique d'Hugues Sibille⁴⁰, la circulaire DGEFP n° 2003-

³⁹ 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.

⁴⁰ Hugues Sibille est délégué interministériel à l'Innovation sociale et à l'Économie sociale de juin 1998 à octobre 2001. En 2001 il est nommé directeur des petites entreprises et de l'économie sociale au sein de la Caisse des Dépôts et Consignations.

04 du 4 mars 2003 relative au pilotage du programme NSEJ va venir fixer l'objectif de création d'au moins un dispositif par département avant la fin de l'année. La circulaire n°2002-16 de la DGEFP, datée 25 mars 2002 « concernant le pilotage de la consolidation des activités Nouveaux Services Emplois Jeunes », va quant à elle donner forme au dispositif.

Comme l'explique Olivier Wickers qui était alors directeur du programme « Nouveaux Services- Nouveaux Emplois » à la DGEFP et qui deviendra sous-directeur de l'insertion et de la cohésion sociale en 2006 :

« 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 souhaitons 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 emplois jeunes ont donné le schéma DLA. » (Olivier Wickers, fonctionnaire DGEFP)

À partir de 2002, des dispositifs locaux d'accompagnement (DLA) 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. »⁴¹. Depuis cette date, c'est environ 25 millions d'euros qui vont être fléchés chaque année par l'État, la Caisse, le Fond Social Européen et les collectivités locales sur le DLA. Dix ans après sa création, ce dispositif a permis à 42 000 associations représentant 530 000 emplois consolidés⁴² selon l'AVISE (qui réalise l'évaluation du dispositif) de bénéficier d'un accompagnement. Notons que la France compte 180 000

⁴¹ Entretien avec Hugues Sibille, « La voie de l'innovation sociale », Rue de l'échiquier, 2011.

⁴² Avise, « Bilan de l'activité du DLA en 2012 », Édition juin 2013.

associations employeuses et environ 1,8 millions de salariés (Tchernonog, 2013).

Les « crédits annexes » prévus par le programme NSEJ vont être déployés par les services de la DGEFP et par la Caisse des Dépôts et Consignations. Dans la suite de notre réflexion, nous nous attacherons à comprendre le rôle de la DGEFP dans leur mise en œuvre, puis à la spécificité qu'a apporté la Caisse sur leur orientation.

b. Le rôle de la DGEFP

Pour la DGEFP⁴³, le véritable enjeu du programme NSEJ, qui s'inscrit dans le versant « activité aidée », est la « professionnalisation » des associations bénéficiaires d'emplois-jeunes. L'action de l'État sur la « professionnalisation » est prévue à trois niveaux⁴⁴ (Diebol, Fleuré-Clergue, Nury-Torras & Perzold, 2002). Au niveau de la professionnalisation des jeunes, des emplois et de la structure employeur :

- « Professionnalisation des jeunes bénéficiaires du programme ». Encore une fois, nous retrouvons la logique de contrat aidé, la DGEFP souhaite, comme par le passé, agir sur les questions d'insertion des jeunes sur le marché du travail et sur leurs qualifications.
- « La professionnalisation des métiers en émergence » s'inscrit davantage dans ce que nous avons repéré comme étant une logique « d'activité aidée ». Les activités créées par le programme NSEJ étaient forcément nouvelles dans leurs contenus professionnels, la volonté de la circulaire était d'agir sur la structuration de ces nouveaux métiers.
- Enfin, la « professionnalisation des structures-employeuses ». L'arrivée des contrats emplois-jeunes transforme l'organisation des

⁴³ Circulaire DGEFP n°97-25 du 24 octobre 1997 relative au développement des activités pour l'emploi des jeunes. Programme « nouveaux services-nouveaux emplois ».

⁴⁴ 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 ».

associations et nécessite de repenser le modèle économique de la structure en prévision de la fin du contrat aidé. C'est ce qu'explique Jean-Marie Marx, à l'époque conseiller de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité : *« L'objectif des crédits [annexes] c'était de pérenniser les emplois au-delà des cinq années des aides de l'État. On était sur cinq années d'aides importantes et il fallait que petit à petit on essaye de solvabiliser l'emploi. [...] Pour mettre toutes les chances du côté de l'employeur, on s'est dit qu'il fallait accompagner les structures associatives dans cette démarche, car souvent c'était de toutes petites structures associatives qui ont créé de l'emploi [...] C'était à la fois de l'aide au montage de projet puis ensuite au cours du projet des crédits qui devaient permettre de se poser toutes les bonnes questions pour pérenniser. »* (Jean-Marie Marx, ancien conseiller de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité)⁴⁵

Cette dimension de la professionnalisation, au sens de la « pérennisation » de la structure porteuse, est cependant relativement peu présente dans les circulaires de la DGEFP. C'est en effet la Caisse qui a joué un rôle fondamental dans le portage de cet aspect.

Pour remplir ces missions de « professionnalisation », la DGEFP va mettre en place une cellule nationale interministérielle et interinstitutionnelle à partir de 1998 qui se décline dans chaque région par des plateformes régionales de professionnalisation constituées par chaque préfet et la 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 »⁴⁶. Mais, comme le souligne la Cour des Comptes dans son rapport annuel de 2001, l'animation de ce dispositif « s'est essouffée rapidement » et les actions de partenariat menées avec les collectivités territoriales et le réseau associatif « ont connu des résultats limités »⁴⁷. Les crédits annexes délégués sont diversement utilisés selon les territoires. Ce modèle

⁴⁵ Entretien avec Jean-Marie Marx, février 2014.

⁴⁶ 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 ».

⁴⁷ Cour des comptes, « Les emplois jeunes », Rapport public annuel 2001, p.71-98.

d'intervention basé sur les services administratifs régionaux et départementaux de la DGEFP est jugé peu adapté pour une bonne réception par le monde associatif, ces services ayant des effets limités.

c. Le rôle de la Caisse des Dépôts et Consignations

La Caisse des Dépôts et Consignations va avoir un rôle central dans cette politique de « professionnalisation ». En raison de sa culture économique résultant de ses activités financières, son intérêt va toutefois se focaliser sur l'aspect « professionnalisation de la structure employeuse », de la « pérennisation de leurs activités ». Ainsi, une convention est signée en 1997 entre l'État et la Caisse des Dépôts et Consignations 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 »⁴⁸. 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 CDC), va entraîner la mobilisation des services déconcentrés de l'État (DRTEFP et DDTEFP) en partenariat avec les directions régionales de la Caisse. 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 Caisse signe une convention avec l'État pour participer à la pérennisation de l'activité créée par les associations, elle n'est pas complètement novice dans le champ associatif. La Caisse était notamment investie sur le versant financier du champ associatif qu'elle abordait dans le cadre de sa mission économie sociale et vie associative – créée à l'époque de la direction de Robert Lion (1982-1992). En 1997, elle est donc déjà un acteur influant 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

⁴⁸ Convention cadre pour l'emploi signée entre l'État et la Caisse des Dépôts et Consignations, 1997.

s'appuie notamment sur le réseau France Active, qui soutient et propose des financements aux structures de l'ESS, 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 des « nouveaux services ».

Par ailleurs, la Caisse n'est pas complètement novice sur le champ de l'accompagnement. Depuis 1989, elle développe un axe sur l'Insertion par l'Activité Économique, puis crée en 1994, 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 DGEFP⁴⁹ mais décline aussi des partenariats avec les grandes fédérations et réseaux associatifs comme l'UNIOPSS⁵⁰ ou le CELAVAR⁵¹, ou encore des organisations parapubliques. Or, 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 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-jeunes, 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'offre, que les préfets avaient

⁴⁹ Dans le compte rendu du comité de pilotage de l'accord-cadre État/CDC « Nouveaux Services, Nouveaux Emplois » du 3 avril 1998, réalisé par la Caisse des Dépôts à Paris le 14 mai 1998, on apprend que dès 1998 est décidé un suivi du monde d'action conjoint État-CDC au niveau national et au niveau régional (entre les directions régionales de la CDC, les DRTEPF et les DDTEFP) « d'inciter ces acteurs à se doter d'un cadre formel », que les crédits d'ingénierie soient mobilisés sur la « base d'une sélection de projet établie par les DDTE, que le cofinancement est de vigueur, et que l'objectif du dispositif « est de favoriser le montage de projets de création de nouvelles activités de services et la constitution de compétences techniques d'aide au montage de projets. Il ne s'agit donc pas d'un programme d'animation du territoire ».

⁵⁰ Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux.

⁵¹ Comité d'Étude et de Liaison des Associations à Vocation Agricole et Rurale.

géré au niveau de chacun des territoires. [...] En gros, 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, pour le coup, les cabinets en question vendaient leur savoir-faire, mais ne répondaient pas forcément aux besoins des associations. » (Adelphe de Taxis du Poët, CDC)

Le système mis en place par la DGEFP pour « professionnaliser » les associations bénéficiaires du programme NSEJ 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. C'était ça l'idée au début. Il faut simplement repartir des besoins et non pas de ce que peuvent vendre les cabinets de conseil, qui de toute façon ne vendent que ce qu'ils savent faire. À partir de là, il y avait une autre dimension qu'on avait fortement voulue, c'était de se dire, "on ne va pas créer un nouveau réseau" et "on ne va pas créer de nouvelles associations dédiées à ça, on va plutôt s'appuyer sur ce qui existe sur le territoire" dans le monde associatif ou dans le monde non lucratif, on va s'appuyer sur des acteurs déjà existants, quitte à voir ensuite comment on peut les qualifier. La première phase, c'est une phase très volontariste de la part de la Caisse. » (Adelphe de Taxis du Poët, CDC)

Ainsi, le dispositif mis en place par la circulaire DGEFP du 24 octobre 1997 ayant eu peu d'effets, la Caisse prend l'initiative de soutenir et de développer une démarche, de « pérennisation des activités », « partant des besoins ». Adelphe de Taxis du Poët poursuit :

« Quand on discute avec l'État à l'époque ils nous disent « Si vous voulez le faire faites-le, mais nous ça ne nous intéresse pas ». Donc on a une première phase où on dit qu'on va mettre en place une démarche assez construite, avec des diagnostics de territoire, on avait donné de l'argent aux directions régionales de la Caisse pour qu'elles puissent construire des diagnostics de territoire, on s'en est fait quelques-uns, mais bon... pas énormément. » (Adelphe de Taxis du Poët, CDC)

Si la convention signée par la Caisse avec l'État fixe des objectifs de « professionnalisation » des associations bénéficiaires du programme NSEJ, la Caisse bénéficie d'une autonomie quant à la mise en œuvre de ses objectifs. Ainsi, la Caisse va, dans certains territoires, expérimenter une mise en œuvre des crédits d'ingénierie qu'elle flèche sur cette mission, différente de celle mise en place par la DGEFP.

2. La mise en forme de l'action : le passage de NSEJ au DLA

Dans cette partie nous verrons dans un premier temps que des « expériences fondatrices » ont servi d'appui à l'émergence du dispositif (a) et à son développement (b), et que cela est révélateur d'une nouvelle logique d'action pour l'État (c), qui relève elle-même d'une autonomisation de la logique d'activité (d).

a. Les « hauts-lieux » : les expériences fondatrices du DLA

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 très 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 Caisse 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. Comme l'écrit Stéphane Acquette, à l'époque chargé de mission au sein de la Caisse NPDC, les crédits d'ingénierie sont délégués au CBE de Lille « pour prescrire aux associations demandeuses un accompagnement économique et financier pour consolider leur activité et pérenniser les emplois correspondants »⁵². Si les administrations 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. Stéphane Acquette lors d'un entretien⁵³, explique ce choix :

« 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 Caisse, le fait que, selon Stéphane Acquette, la Région NPDC 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 le seul acteur de la définition des problèmes publics (Thoenig & Duran, 1996). Si l'État est pourvoyeur de

⁵² Tribune écrite par Stéphane Acquette dans *Plus pour l'emploi*, n°10, juillet 2002, bulletin du comité de bassin d'emploi de Lille.

⁵³ Entretien téléphonique avec Stéphane Acquette, janvier 2014.

l'impulsion politique nationale, au niveau local, ce sont les collectivités locales et la Caisse régionale qui en 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 le 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 Caisse sur les politiques relatives à l'insertion 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. Stéphane Acquette explique :

« Finalement on parle de plus en plus de l'activité et un peu moins du type de contrat qui est utilisé pour faire de l'insertion ». (Stéphane Acquette, CDC NPDC)

Concrètement, sur le terrain, les financeurs des dispositifs d'accompagnement délèguent les crédits d'ingénierie aux structures qui vont les utiliser pour recevoir les associations, qu'elles soient ou non créatrices d'un emploi-jeune, pour faire avec eux un diagnostic et commander des prestations à des professionnels de l'accompagnement pour répondre aux besoins identifiés.

L'expérimentation du Nord-Pas-de-Calais et celles d'autres départements vont servir de « hauts-lieux » (Micoud, 1991). Ces lieux figurent « l'avènement d'un nouvel espace interprétatif, et (ou) le rendant possible » (p.11). Ces expériences sont des « lieux pour l'exemple » (p.12), des « lieux

exemplaires ». Ceux-ci sont « construits pour signifier la possibilité d'un avenir différent, [ils sont] là pour montrer sur le mode de la préfiguration ou de la prophétie que ce qui n'existe encore nulle part ailleurs a commencé à s'incarner ici. ». Ces lieux exemplaires suggèrent, portent en eux l'exemple qui va permettre de construire le dispositif national.

b. Le développement du dispositif

La mise en place du DLA va être menée au pas de charge. Pour démarrer le dispositif, la Caisse et la DGEFP vont conventionner avec le réseau France Active, « véritable bras armé de la Caisse » selon un fonctionnaire de la DGEFP, lequel est fort de son expérience sur les questions économiques et financières des PME et de l'IAE, et va servir de base au déploiement du dispositif, les fonds locaux servant de structure porteuse du dispositif. Le DLA va aussi se construire, comme c'est le cas à Paris, sur les cellules de proximité qui existaient dans les quartiers politiques de la ville.

En 2002, dans chaque département, les DDTEFP (Directions Départementales du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle) sont censées réaliser des diagnostics territoriaux préfigurant le déploiement du dispositif et début 2003, une trentaine de dispositifs sont opérationnels. La circulaire du 4 mars 2003 vient réaffirmer la volonté de l'administration. Comme explique Adelphe de Taxis du Poët :

« À ce moment-là, on arrive en 2003 [...] et ce qui était une démarche purement volontaire de la Caisse est devenu du jour au lendemain une injonction de l'État. [...] Ça devient une circulaire, ça devient une obligation, sauf qu'entre temps, l'État gèle les dépenses pendant cinq mois et l'obligation que l'État avait fixée c'était qu'en fin d'année de toute façon il fallait un DLA par département. Donc on se trouve entre mai/juin et octobre, à ne rien pouvoir faire parce que pas d'argent [...] et ensuite on a dû en trois mois... Je vous dis ça, car ça a eu des incidences sur la suite : en trois mois il a fallu qu'on installe un DLA par département avec une procédure d'appel d'offre. Ça s'est fait sans aucune concertation avec le monde associatif. » (Adelphe de Taxis du Poët, CDC)

Ainsi, début 2004, l'ensemble du territoire national est couvert par le DLA.

c. Une logique territoriale et partenariale

Le soutien de la DGEFP et la généralisation du modèle développé par la Caisse ne sont pas sans conséquence sur les services de l'État. Comme l'écrit Catherine Barbaroux, alors déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle, dans la circulaire du 25 mars 2002 adressée à ses services déconcentrés :

« Il est clair que ce programme participe de la territorialisation accrue de nos politiques et contribue, pour vous et vos équipes, à accroître le dialogue déjà noué avec les acteurs locaux, en vue de participer activement au développement local et à la cohésion sociale. Il ravive également l'interministérialité si nécessaire à une approche concertée, et globale, des enjeux contemporains.

Nos métiers – en même temps que ceux des porteurs de projets NSEJ – sont profondément interpellés et souvent modifiés par les exigences d'un programme dont je ne méconnais pas les charges qu'il fait peser sur vos services. L'objectif des partenariats noués au niveau national est de multiplier les appuis que vous pouvez solliciter. »⁵⁴

La création du DLA sur un modèle territorial, induisant de nécessaires partenariats avec la Caisse mais aussi, et c'est nouveau, quasi-automatiquement avec les collectivités locales, est précurseur des transformations qui toucheront l'État dans les années à venir. Olivier Wickers témoigne :

« La Caisse était très désireuse que les collectivités locales s'engagent, à la fois parce que ça apportait des fonds supplémentaires, ça permettait à la Caisse de se désengager et ensuite car ça fait partie de sa philosophie d'intervention. [...] Le système devait être naturellement ouvert, actif, on disait bien aux services de l'État : vous associez les collectivités locales, mais ce n'était pas une condition consubstantielle de la création d'un DLA, d'ailleurs sinon

⁵⁴ Circulaire du 25 mars 2002, *Pilotage de la consolidation des activités Nouveaux Services Emplois Jeunes*, Ministère de l'emploi et de la solidarité.

il n'y aurait pas 114 DLA, il y en aurait même eu zéro je pense. On serait encore à attendre que le Conseil Général délibère, la Région aussi... On a créé le mouvement, imposé l'outil, en se disant que les collectivités rejoindraient le mouvement une fois que le DLA aurait fait ses preuves ou certaines viendraient très tôt et paieraient pour voir, mais il ne fallait surtout pas en faire une condition préalable. »
(Olivier Wickers, fonctionnaire DGEFP)

Cet extrait d'entretien montre que la « philosophie d'intervention » de la Caisse est partagée par les services de l'État. Dans une logique partenariale, l'État va participer à faire mouvement même s'il se pense toujours comme l'acteur central, moteur, la construction du DLA témoigne d'une mutation de l'action de l'État. Cela ne sera pas sans conséquence pour les services de la DDTEFP et de la DRTEFP.

L'État et ses services déconcentrés, sur cette politique publique, ne sont plus seuls maîtres à bord⁵⁵. « L'État conserve encore bien des prérogatives et des

⁵⁵ Les pratiques et la culture des services locaux doivent changer avec l'arrivée du DLA. Comme l'explique un responsable de l'AVISE de l'époque ayant participé au montage des premiers DLA :

« Pour moi il y a clairement un avant et un après DLA dans la manière dont l'État, [...] principalement du côté ministère de l'Emploi, construisait, ou en tout cas mettait en œuvre sa politique publique. [...] La dimension territoriale était super présente. Aujourd'hui on n'arrête pas de parler de "partenariat", "partenariat"... mais dans les faits quand tu regardes comment ça se passe, et le DLA aussi est pour moi le premier vrai dispositif qui a permis d'ancrer ça dans la culture des agents de l'État. [...] Donc avec ce partenariat, ce qui a été très mal vécu par un certain nombre de personnes dans les directions régionales et départementales du travail et de l'emploi. Ça a été très mal vécu, car quelque part on leur enlevait leur maîtrise. Avant c'était "Je suis l'État, je fixe le cap d'une politique", donc j'écris une circulaire 2002, 2003 qui précise un peu plus comment mettre en place concrètement les DLA, mais après je laisse des zones de flou énorme, du vide, sur comment on s'organise, qui doit composer quoi, comment ça fonctionne, comment se joue le comité de pilotage [...]. Et c'est le principe de l'État, quand tu regardes les politiques publiques aujourd'hui, c'est beaucoup comme ça et dans les collectivités aussi. Tu dis, je donne les grandes lignes, je laisse une énorme zone de vide, et c'est là que je laisse le partenariat agir. "Donc je vous laisse vous, partenaires, vous mettre d'accord, je ne prends pas part, je ne prends aucun risque, je vous rejette le bébé et vous en faite, je vous laisse faire ce que vous voulez, je vous laisse en bonne intelligence collective, sauf qu'à la fin c'est moi qui valide". Et c'est ça aussi qu'il faut lire dans l'évolution de la politique publique, des modalités de mise en œuvre des politiques publiques, et le DLA a été vraiment le premier à intégrer cette logique de partenariat. » (Ancien salarié de l'AVISE)

attributions particulières qui empêchent de le considérer comme un partenaire comme les autres » (Damon, 2009), mais bien que « partenaire particulier » il a nécessité de composer avec ses partenaires. Si les services locaux de la DGEFP avaient déjà l'occasion de travailler en partenariat avec les Régions sur les questions de « formation professionnelle » dont ils avaient la compétence, il ne s'agit plus de financer en partenariat une structure autonome, mais de réaliser un co-pilotage. Avec le DLA, l'État partage avec ses partenaires l'orientation de sa politique publique.

Par le biais du DLA, et toute proportion gardée, nous pouvons observer une inclinaison des pratiques de l'administration. Entrée par l'« activité » dans le monde associatif et sous l'influence des pratiques de la Caisse, la DGEFP a intégré une dimension territoriale-partenaire de l'action publique sur les territoires. Dit autrement, « la gestion centralisée du local laissant progressivement place à un gouvernement négocié des territoires. » (Epstein, 2005)

d. La logique d'activité aidée et son autonomisation

Le DLA s'inscrit pleinement dans la continuité des politiques de l'emploi menées par l'État depuis la fin du plein emploi. Ce dispositif est le résultat d'un processus de dissociation entre « la logique de contrat aidé », axée sur le social, l'insertion, et « la logique d'activité aidée », axée sur le soutien à l'économie. Pour ses concepteurs, le dispositif s'inscrit clairement dans cette seconde logique.

En 2002, avec le changement de gouvernement, le programme NSEJ est progressivement arrêté. La politique de l'emploi poursuivie 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 les Services Civiques (voir document 1 : les principaux « contrats aidés » à destination des jeunes). 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 associatif⁵⁶.

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, comme nous l'avons vu précédemment, n'est plus l'apanage de l'État, mais est gérée territorialement par une pluralité de « pilotes ». 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. Adelphe de Taxis du Poët témoigne de la philosophie d'action induite dans ce dispositif :

« L'idée c'était avant tout de se dire qu'il y a besoin d'une mutation du modèle économique des associations. » (Adelphe de Taxis du Poët, CDC)

Olivier Wickers explique lui aussi :

« 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 où 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

⁵⁶ « Les contrats aidés occupent fin 2010 près de 350 000 personnes dont les quatre cinquième dans le secteur non marchand », Cour des comptes, « Les contrats aidés dans la politique de l'emploi », octobre 2011, p. 135.

que ça soit l'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, Stéphane Acquette 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, CDC NPDC)

L'objectif ayant mené à la création du DLA est d'adapter des associations au retrait de l'État, aux mutations de leur environnement. Nous sommes face à un État qui d'une part se désengage des contrats aidés, mais s'engage par ailleurs par le biais d'un accompagnement de l'activité des associations afin de les adapter à leur nouvel environnement.

Conclusion du premier chapitre

Dans ce chapitre, nous avons vu que le monde associatif a été marqué par une dynamique de salarisation corrélative au développement du chômage. Faisant face à la montée de cette question sociale, l'État a apporté un important soutien au monde associatif en termes de contrats aidés. Les associations vont devenir un relais majeur des politiques de l'emploi. À la fin des années 1990, le programme « emplois-jeunes » va notamment être particulièrement important par son ampleur.

Si, à l'instar des politiques publiques de l'emploi précédentes, le programme s'inscrivait bien dans une logique de « contrat aidé », il avait aussi une spécificité : 1 % du budget total était consacré à améliorer l'activité des associations. Cette logique d'« activité aidée » se matérialisait par un soutien

en conseil aux associations pour les aider à s'adapter au développement de l'emploi et les aider à les pérenniser.

En 2002, à la fin du programme emplois-jeunes et grâce à un certain volontarisme administratif, ces crédits vont donner naissance au dispositif local d'accompagnement (DLA). Cette suite « associative » (Gomel & Schmidt, 2006) au programme NSEJ est créée sous l'impulsion de fonctionnaires de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et la Caisse des Dépôts et consignations (CDC). Elle vient en appui aux associations pour améliorer leur modèle économique et pérenniser l'emploi, pour résumer en un mot autochtone clé, les « professionnaliser ».

Explorer l'histoire de ce dispositif nous a permis d'observer la montée en puissance des politiques de « contrats aidés », puis l'émergence de celles d' « activité aidée » dans laquelle s'inscrit le DLA, à destination des associations employeuses. Etablir une comparaison avec d'autres formes de soutien étatique en direction des associations nous a aussi permis d'observer un double mouvement de déclin et d'émergence qui est pour nous révélateur d'un changement important de l'engagement de l'État envers le monde associatif. D'un côté, nous observons le déclin des dispositifs d'accompagnement opérants avec pour finalité le soutien aux projets associatifs. A l'inverse, le soutien à l'emploi associatif et au projet économique des associations monte en puissance : contrairement aux dispositifs d'état dépendant du ministère en charge de la Vie Associative, le DLA apparaît comme relativement riche, ou du moins mieux doté⁵⁷. Répondant à une volonté de l'État, le dispositif d'ingénierie a été prorogé d'année en année et sera même légitimé par la loi Hamon du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire qui reconnaît à son article 60, que le DLA mène une « mission d'intérêt économique général. »

Faire une comparaison entre les différents dispositifs d'accompagnement étatique permet de formuler une hypothèse sur les tendances qui traversent l'État et son engagement vis-à-vis du monde associatif. Il ne s'agit pas de dire

⁵⁷ L'enveloppe 2002 (loi de finances) est de 22 664 000 euros (148 666 094 F). En 2010, le budget total du DLA est de 25 millions d'euros. Source : Avise, *Dispositif local d'accompagnement, bilan d'activité consolidé - année 2010*, 9 mai 2011.

que l'État se « désengage » mais qu'il s'engage autrement (Hély & Moulévrier, 2013). Si nous observons bien un retrait de son engagement pour le projet émancipateur des associations, l'analyse montre un intérêt accru pour le rôle économique et la salarisation des associations. Comme l'ont écrit Bernard Gomel et Nicolas Schmidt (2006) : « 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 ». Au final, l'étude des politiques d'accompagnement montre un État qui ne s'engage pas moins, mais différemment auprès des associations.