

CONSEIL NATIONAL DE L'ÉVALUATION
COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN

Le programme
« Nouveaux services - emplois jeunes »
dans le champ jeunesse et sports

Rapport de l'instance d'évaluation
présidée par Anicet Le Pors

La Documentation Française

**Rapport de l'instance d'évaluation du programme
« nouveaux services - emplois jeunes »
dans le champ de la jeunesse et des sports**

Rapport d'évaluation

Président
Anicet LE PORS

Rapporteurs
Bernard GOMEL
Marie-Odile LEBEAUX

Rapporteur adjoint
François BODDAERT

Chargés de mission du Commissariat général du Plan
Michel THÉRY et Bernard SIMONIN

Secrétariat et administration : Françoise DECHEZELLE

Octobre 2001

Sommaire

Avant-propos par Jean-Michel Charpin Commissaire au Plan	7
Avis du Conseil national de l'évaluation	9
Synthèse par Anicet Le Pors Président de l'instance	26
Introduction	38
<i>Première partie Le programme et ses effets sur la jeunesse</i>	45
Chapitre 1 Les jeunes concernés	46
1. Le champ	46
2. Les caractéristiques : sexe, âge, niveau de formation	49
3. La situation antérieure des jeunes	51
Chapitre 2 Le programme et les conditions d'emploi	58
1. Les caractéristiques de l'emploi	58
2. Les conditions d'emploi et de travail	64
3. La formation et la professionnalisation : le point de vue des jeunes	68
Chapitre 3 L'apport du programme aux jeunes	74
1. Les enseignements des sorties du dispositif	74
2. La pérennisation du point de vue des jeunes du programme	83
3. Un premier bilan du programme pour les jeunes	88
<i>Deuxième partie Le programme et les champs d'activités</i>	93
Chapitre 4 Les employeurs concernés	94
1. Les employeurs dans le programme	94
2. L'élaboration des projets	110
3. Le bilan du programme du point de vue des employeurs	113
Chapitre 5 Les activités concernées et l'offre de services	120
1. L'impact sur les activités existantes dans les associations	121

2. La réponse des associations à des attentes nouvelles _____ 125
3. La réponse des collectivités territoriales au développement des services
132

Chapitre 6 L'impact du programme sur le bénévolat _____ 135

1. L'état des lieux _____ 136
2. La complexification des tâches _____ 139
3. La substitution salariat-bénévolat _____ 141
4. La restructuration du bénévolat _____ 144

Chapitre 7 Les perspectives de pérennisation _____ 146

1. La grande diversité des points de vue _____ 147
2. La pérennisation par les associations _____ 154
3. La pérennisation par les collectivités territoriales _____ 161
4. Le rôle de l'État _____ 164

Troisième partie Le programme et la politique sectorielle _____ 175

Chapitre 8 L'action administrative dans la mise en œuvre du programme _____ 176

1. La préparation du programme au sein du ministère de la Jeunesse et des Sports de juin à novembre 1997 _____ 176
2. La mise en œuvre du programme _____ 181
3. Les actions menées par les services déconcentrés _____ 185

Chapitre 9 L'action des organismes concernés _____ 189

1. Les fédérations sportives et les associations nationales de jeunesse et d'éducation populaire _____ 189
2. Les collectivités territoriales _____ 197
3. Les organisations syndicales _____ 202

Chapitre 10 L'impact du programme sur la politique de formation et de délivrance des diplômes _____ 205

1. Les diplômes et le système de formation dans le champ de la jeunesse et des sports _____ 206

2. L'impact du programme sur les formations du ministère de la Jeunesse et des Sports _____	209
3. L'impact du programme sur les perspectives d'évolution structurelle des diplômés _____	216
Conclusion _____	226
Avis du ministère de la Jeunesse et des Sports _____	233
Avis du ministère de l'Emploi et de la Solidarité _____	240

LISTE DES ANNEXES

- Annexe 1** : Décision du Premier ministre du 30 juillet 1999 retenant l'évaluation du *programme « nouveaux services - emplois jeunes » dans le champ de la jeunesse et des sports*
- Annexe 2** : Cahier des charges de l'instance d'évaluation
- Annexe 3** : Composition de l'instance d'évaluation
- Annexe 4** : Textes officiels
- Annexe 5** : Champ de l'évaluation
- Annexe 6** : Résumés des rapports de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale de la Jeunesse et des Sports
- Annexe 7** : Méthodologie de l'étude statistique
- Annexe 8** : Méthodologie des études monographiques
- Annexe 9** : Fiches « emplois types » du rapport sur le développement d'activités pour l'emploi des jeunes
- Annexe 10** : Accords de partenariat entre l'État et les associations
Avis de la Direction générale des impôts sur la légalité des régimes de provisions dans les associations
- Annexe 11** : Présentation des formations jeunesse et sports et données statistiques
- Annexe 12** : Bibliographie
- Annexe 13** : Déplacements de l'instance d'évaluation
- Annexe 14** : Auditions de l'instance d'évaluation
- Annexe 15** : Composition du Conseil national de l'évaluation
- Annexe 16** : Décret et circulaire relatifs à l'évaluation des politiques publiques

Avant-propos
par Jean-Michel Charpin
Commissaire au Plan

Le programme « nouveaux services - emplois jeunes » n'a pas d'équivalent dans les mesures, pourtant nombreuses et diversifiées, qui ont été prises en France depuis le milieu des années soixante-dix pour contenir la montée du chômage.

Certes, l'appel au secteur non marchand pour créer des emplois subventionnés par l'État n'est pas une nouveauté. L'originalité du programme 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. En s'adressant à un large public de jeunes actifs, valorisé pour ses capacités propres d'initiative et de créativité, le programme se démarque aussi d'une orientation générale de la politique de l'emploi visant, dans les années quatre-vingt-dix, à aider en priorité les personnes connaissant de grandes difficultés sociales et professionnelles.

La singularité du programme se trouve renforcée par l'ambition de concilier son caractère expérimental avec la création rapide de très nombreux emplois. Il en résulte des conséquences importantes sur son organisation qui s'écarte des modalités habituelles de mise en œuvre de la politique de l'emploi.

La consolidation des activités et le souci de l'avenir professionnel des jeunes supposent en particulier des collaborations interministérielles très étroites afin que la qualité des emplois créés soit pleinement reconnue par les professionnels des secteurs concernés. L'action publique doit aussi se déployer dans la durée et ne pas se limiter à une intervention ponctuelle d'incitation à l'embauche ou à un suivi temporaire des bénéficiaires. Ces deux dimensions ont largement contribué à tracer les perspectives de travail de l'instance d'évaluation.

L'évaluation ne porte pas sur l'ensemble du programme. Le projet a été transmis par la ministre de la Jeunesse et des Sports au Conseil national de l'évaluation. Celui-ci a

décidé de le proposer en 1999 au Premier ministre. L'instance présidée par Anicet Le Pors, ancien ministre et conseiller d'État, a donc travaillé sur le seul champ de la jeunesse et des sports.

Lors de la communication du rapport final aux ministères concernés en mai 2001, l'ensemble des porteurs de projets disposaient encore d'un délai d'au moins dix-huit mois pour envisager, avec le soutien des pouvoirs publics, le développement de leurs activités et la pérennisation de leurs emplois. Il s'agit donc d'une évaluation « chemin faisant ». Son intérêt est d'autant plus grand qu'il existe très peu d'analyses systématiques des premiers effets du programme sur l'offre de services d'intérêt collectif.

La forte implication du ministère de la Jeunesse et des Sports dans le programme « nouveaux services - emplois jeunes » ne s'est jamais démentie. Nombre de projets relèvent en effet de son champ d'intervention. La création du programme est venue conforter la réflexion et les actions qu'il avait engagées parallèlement avec ses partenaires pour structurer et professionnaliser l'offre de services et pour rénover sa politique de formation et de délivrance des diplômes.

Comme le note le ministère de la Jeunesse et des Sports dans son avis sur le rapport, la participation de ses services à l'instance d'évaluation lui a permis de dégager des priorités d'action au fur et à mesure que cette dernière élaborait ses conclusions. Le renforcement du conseil auprès des employeurs associatifs, l'appui aux partenariats nouveaux, les actions d'information auprès des jeunes, les nouveaux moyens dégagés pour leur formation, l'accélération de la rénovation des diplômes sont autant de manifestations de l'interaction très étroite entre la réalisation de l'évaluation et la prise de décisions.

Le plan du gouvernement présenté le 6 juin 2001 par la ministre de l'Emploi et de la Solidarité « pour assurer l'avenir des nouveaux services et des emplois jeunes » devait tenir compte de l'ensemble des secteurs concernés par le programme, au-delà du champ de la jeunesse et des sports. Dans ses observations sur le rapport, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité souligne les nombreuses convergences entre les mesures adoptées et les conclusions de l'instance d'évaluation. Elles s'expliquent en particulier par une perception commune de la nécessité de tenir compte de la diversité des situations, au plus près des besoins.

Grâce à la grande rigueur et à l'acuité des analyses et des diagnostics proposés par l'instance d'évaluation, dont je remercie vivement le président, les rapporteurs et les membres, la présente publication doit permettre notamment d'enrichir la réflexion des acteurs du programme à tous les niveaux, afin que se précisent dans les mois qui viennent les réponses adaptées à cette diversité.

Avis du Conseil national de l'évaluation ¹

Rapport de l'instance d'évaluation du programme

« nouveaux services - emplois jeunes »
dans le champ de la jeunesse et des sports

1. La politique évaluée : retour sur les objectifs de l'évaluation

Dans son programme approuvé en juillet 1999 par le Premier ministre, le Conseil national de l'évaluation a retenu le projet présenté par la ministre de la Jeunesse et des Sports d'évaluer le programme « nouveaux services - emplois jeunes », dans le champ d'intervention de son ministère.

Cette évaluation se justifiait alors par diverses raisons :

- elle devait constituer un complément utile à l'évaluation menée parallèlement sur les aides aux emplois non marchands ² et offrir des

(1) Cet avis a été rendu collectivement par le Conseil national de l'évaluation, sur proposition de deux de ses rapporteurs, Pierre-Yves Geoffard et Bernard Perret. La composition du Conseil national de l'évaluation, le décret et la circulaire relatifs à l'évaluation des politiques publiques sont présentés en annexes 15 et 16 du rapport.

(2) Parmi les six projets d'évaluation décidés en juillet 1999 par le Premier ministre figure l'évaluation des aides à l'emploi dans le secteur non marchand dont les travaux sont présidés par Yves Robineau.

approfondissements sur un secteur où la demande sociale paraissait particulièrement importante et la dynamique associative, traditionnellement vivace ;

- le sujet intéressait au premier chef les collectivités locales, compte tenu du rôle essentiel qu'elles étaient appelées à jouer dans la mise en œuvre du programme¹ et plus généralement, du fait de leur forte implication dans les politiques de la jeunesse et des sports. Le choix de cette évaluation s'inscrivait donc pleinement dans le cadre du décret du 18 novembre 1998 qui étend les attributions du CNE aux différents niveaux de collectivités ;

- enfin, en intervenant à mi-parcours du programme lancé en 1997 pour cinq ans, l'évaluation était susceptible de favoriser la mise en œuvre même du programme. Cette dimension expérimentale du programme posait d'ailleurs des problèmes de méthode spécifiques, intéressants à explorer.

Dans ce cadre et conformément au cahier des charges arrêté, l'évaluation devait conduire à apprécier l'impact du programme à la fois sur :

- le développement des activités ;
- le développement de l'emploi ;
- la situation des jeunes ;
- les organismes employeurs ;
- des dispositifs connexes ou voisins (contrats d'insertion en alternance et contrats de qualification) ;
- les formations et les diplômes propres au ministère de la Jeunesse et des Sports ;

(1) Les collectivités locales jouent un rôle essentiel dans le programme « nouveaux services - emplois jeunes », soit comme employeur, soit comme principale source de financement des associations auxquelles elles octroient les 20 % d'aide qui ne sont pas pris en charge par l'État.

- la coopération interinstitutionnelle (notamment interministérielle) au plan local et au plan central

2. Le rapport d'évaluation

2.1. Économie générale et ordonnancement du rapport

Les réflexions de l'instance ont permis d'aménager les sept points du questionnaire initial en le réorganisant autour de trois axes qui constituent l'architecture du rapport :

- les effets du programme sur les jeunes eux-mêmes ;
- le point de vue des employeurs et l'impact du programme sur les associations et les collectivités territoriales ;
- l'impact du programme sur les politiques sectorielles et l'action du ministère de la Jeunesse et des Sports.

Ce faisant, l'instance a traité de façon approfondie l'essentiel des thèmes du cahier des charges, excepté le cinquième point relatif à l'articulation avec d'autres dispositifs d'aide à l'emploi dans le secteur¹. Elle a également élargi ses investigations à deux questions qui n'avaient pas été mises en exergue initialement dans le cahier des charges, en particulier les effets du programme sur le bénévolat et les problèmes soulevés par les perspectives de pérennisation des activités et des emplois créés. Ce thème constitue le fil directeur d'un rapport qui analyse méthodiquement les difficultés et les freins liés à la pérennisation. L'instance s'est en fait légitimement emparée d'une question qui n'était qu'esquissée lorsque le cahier des charges a été élaboré mais qui était devenue incontournable à mi-chemin du programme.

Les principales analyses sont consignées dans un rapport analytique de dix chapitres. Il est complété d'une note de synthèse, établie par le président de l'instance, soucieux d'inscrire dans une perspective plus politique les

(1) Le problème de la concurrence entre dispositifs, de même que les avantages relatifs du dispositif emplois jeunes par rapport à d'autres modes d'intervention publique (contrats d'insertion en alternance, contrats de qualification, etc.) ne sont pas abordés. Des éclairages concrets sur ces points auraient permis une meilleure exploitation des résultats et une comparaison fructueuse avec les résultats de l'évaluation sur les emplois non marchands.

enseignements essentiels à tirer de l'évaluation. Les annexes offrent également des éclairages substantiels permettant d'étayer les constats de l'instance¹.

2.2. Des résultats importants

Le rapport d'évaluation apporte des éléments riches et nombreux concernant à la fois les effets du programme sur les jeunes, les employeurs et le champ d'activité, également les modalités d'action de l'administration de la jeunesse et des sports. Les conclusions les plus significatives peuvent être regroupées autour de ces trois thèmes :

Les effets du programme sur les jeunes (chapitres 1 à 3)

1. *Les effets du programme sur l'embauche des jeunes* ont été importants : 69 302 embauches ont été réalisées dans le seul champ d'intervention de la jeunesse et des sports en cumul de flux au 1^{er} janvier 2001, sur 180 796 embauches recensées pour l'ensemble du dispositif emploi jeunes². On observe néanmoins un certain essoufflement du dispositif, marqué dès la fin 1998, par un tassement des conventionnements ; fin 2000, les remplacements représentaient la moitié des entrées.
2. *Le public concerné* est plutôt masculin et relativement diplômé (81 % ont un diplôme égal ou supérieur au Bac). L'instance observe d'ailleurs que le public visé est moins féminisé et plus qualifié que dans les autres secteurs où ont été créés des emplois jeunes. L'entrée dans le dispositif s'effectue en général après une période de chômage. Le programme a attiré des jeunes intéressés par le secteur, souvent détenteurs d'un diplôme relevant du sport ou de l'animation, ayant fait du bénévolat dans ce domaine.

(1) *Les annexes du rapport, au-delà du rappel des textes et de la bibliographie, présentent des éléments d'information sur les différentes études engagées par l'instance : résultats du recensement DARES sur le fichier CNASEA ; résumé du rapport de l'Inspection générale des affaires sociales sur le pilotage et le suivi du dispositif ; résumé du rapport de l'Inspection générale de la jeunesse et des sports sur l'offre de formation des services et établissements ; méthodologie de deux études statistiques menées auprès des jeunes et des employeurs et de quatre monographies locales portant sur le bénévolat, l'offre de services, la formation et la pérennisation.*

(2) *Ce bilan quantitatif a été effectué en liaison avec la DARES, sur la base du fichier administratif de gestion des conventions du CNASEA (organisme payeur des aides de l'État).*

3. *La perception* que ces jeunes ont du dispositif apparaît globalement positive (chapitres 2 et 3) puisque trois quarts d'entre eux estiment faire un travail utile. La plupart souhaite d'ailleurs développer un projet professionnel dans ce domaine¹.
4. *Les conditions d'emploi et de travail* sont en général jugées satisfaisantes par les intéressés (chapitre 2). Au-delà de la diversité des types de contrat et d'avantages variables selon les structures d'accueil, les principales récriminations des jeunes concernent leur rémunération² et l'absence de convention collective dans le domaine du sport.
5. La question de *la professionnalisation* et de *la formation* est largement abordée par le rapport (chapitres 2 et 10) qui souligne les limites du dispositif. Certes, la mise en œuvre du programme s'est accompagnée d'un réel effort de formation³. L'évaluation signale néanmoins que faute d'une information suffisante auprès des jeunes, les compétences acquises ne sont pas toujours validées (dans 40 % des cas). Elle observe également les difficultés d'organisation qui se traduisent par des stages mal ciblés, souvent trop éloignés des conditions concrètes de travail des jeunes. Par ailleurs, la prise en charge par les employeurs des frais de formation se révèle parfois difficile. Enfin, l'instance attire l'attention sur les 13 % « laissés pour compte de la formation », ainsi que sur ceux⁴ qui sont déçus par les formations proposées.
6. L'analyse des *sorties du dispositif* est particulièrement instructive (chapitre 3). Il apparaît que les jeunes qui ont quitté prématurément le dispositif ont en général trouvé un emploi⁵. La situation des jeunes mieux

(1) L'enquête demandée par l'instance établit que sur 100 jeunes entrés dans le programme, 75 sont encore dans celui-ci ; sur ces 75, 50 estiment que leur emploi est une expérience très profitable professionnellement, 21 que l'expérience est plutôt profitable, 4 seulement sont critiques (chapitre 3, § 3.2).

(2) Chapitre 2, § 2.2.3.

(3) 87% des jeunes interrogés dans le cadre de l'enquête commandée par l'instance, déclarent avoir suivi, suivre actuellement ou bientôt une formation. Dans 6 cas sur 10, la formation prépare à un diplôme ou à un concours. Dans la moitié des cas, ces formations sont de plus de 20 jours (chapitre 2, § 2.3.1).

(4) 26 % des jeunes interrogés se disent déçus par la formation proposée, puisqu'elle ne leur a permis ni de préciser leur projet de formation professionnel antérieur, ni d'en élaborer un, s'ils n'en avaient pas avant leur embauche (chapitre 2, § 2.3.1).

(5) Parmi les 25 jeunes sur 100 qui ont quitté leur poste depuis 1997, 18 ont trouvé un emploi, 2 sont en formation et 5 sont au chômage (chapitre 3, § 3.2).

formés est plus favorable. La taille et le statut de la structure d'accueil de l'emploi jeune influent également fortement sur les chances de retrouver un emploi : une petite collectivité territoriale ou une association n'offrent pas aux jeunes les mêmes possibilités de se former ou de rebondir qu'une collectivité territoriale plus importante.

Les effets du programme sur les employeurs et le champ d'activité (chapitres 4 à 7)

1. *Le statut des employeurs* est variable. Néanmoins, dans ce secteur de la jeunesse et des sports, *les associations* jouent un rôle particulièrement important ¹. Elles représentent les trois quarts des employeurs ². Les associations ayant accueilli des jeunes du programme « nouveaux services - emplois jeunes » ont davantage de salariés en moyenne que les autres associations et disposent d'un budget moyen plus important, mais les deux tiers d'entre elles emploient moins de dix salariés. Le dispositif a également touché un grand nombre de *communes* puisque près de 17 % d'entre elles y ont eu recours au moins une fois dans le secteur de la jeunesse et des sports ³.
2. *La nature des activités créées* grâce au programme est difficile à apprécier. L'instance aboutit néanmoins à la conclusion très ferme qu'il n'y a pas eu véritablement développement de nouveaux services ⁴. Le dispositif a

(1) Le chapitre 4 offre des données détaillées sur la répartition des emplois selon le statut des employeurs. Il en ressort que les associations du champ de la jeunesse et des sports ont joué un rôle plus important encore que dans les autres secteurs : au 1^{er} janvier 2001, elles avaient accueilli 66,9 % des jeunes concernés contre 48 % pour l'ensemble du dispositif (hors Éducation nationale et Police nationale).

(2) Cf. note 1 en bas de la page 50, introduction.

(3) Contre 25 % des communes pour l'ensemble du dispositif emplois jeunes. Les communes urbaines sont présentes dans la proportion d'une sur deux à deux sur trois, selon la taille des communes.

(4) Ce diagnostic est clairement exprimé dans le rapport d'évaluation : « L'instance a pu constater, lors de ses déplacements et de ses enquêtes, que la majorité des organismes employeurs rencontrés considère que le programme a davantage concerné des besoins assez traditionnels mais insuffisamment satisfaits, plutôt que des activités que l'on pourrait qualifier d'émergentes » (chapitre 5, introduction), constat repris au chapitre 4, § 4.3.2. Le président y insiste également dans sa note de synthèse : « L'accent s'est ainsi déplacé dans le sens indiqué par l'ordre des critères retenus par les textes : besoins émergents - non satisfaits - d'utilité sociale et c'est l'appréciation de

globalement fonctionné et a même rencontré un certain succès auprès des jeunes mais tous les emplois créés ne sont pas nouveaux. Plus de la moitié des emplois créés concernent l'encadrement d'activités sportives (26 %) ou d'activités culturelles et éducatives (25 %), les autres emplois créés correspondant à des fonctions d'animateurs ou de médiateurs (respectivement 18 et 13,5 %). L'aide à la gestion ou à l'entretien des équipements ne concerne que 6,8 % et 2,4 % des embauches.

3. *Les effets d'aubaine* pour les employeurs sont loin d'avoir été négligeables, quoique difficiles à mesurer et à caractériser avec certitude¹. Pour les associations en particulier, le recours à des emplois du programme « nouveaux services - emplois jeunes » a souvent permis de faire face à une certaine complexification de leurs tâches et de relayer utilement le bénévolat². Le programme emplois jeunes semble ainsi avoir autant servi à répondre à des besoins de fonctionnement interne qu'à des objectifs de renouvellement ou d'amélioration de l'activité³.
4. *La pérennisation des emplois et des activités créés* constitue un enjeu essentiel. Dans une majorité des cas analysés par l'instance, les services créés ont montré leur utilité, mais leur pérennisation n'est pas garantie⁴. Les perspectives de pérennisation sont variables selon les employeurs et se présentent de façon moins favorable pour les associations que pour les collectivités territoriales et pour les petites structures.

l'utilité sociale qui a été déterminante, les responsables de terrain renonçant, selon l'expression de l'un d'eux, à une interprétation « théologique » du dispositif » (p. 30).

(1) D'ailleurs, selon la définition retenue et la catégorie de référence, la mesure est différente. La note de synthèse retient que l'effet d'aubaine certain est de 3 % tandis que la conclusion du chapitre 4 vise une catégorie plus large de 17 % : « Sans le programme, seuls 17 % des structures auraient réalisé leur projet en embauchant des jeunes et en mettant au moins partiellement en place des activités. En revanche seulement 29 % des structures déclarent qu'elles n'auraient ni réalisé d'embauches, ni mis en place d'activités » (chapitre 4, § 4.3.2).

(2) Chapitre 6.

(3) Chapitre 4, § 4.2.2.

(4) L'enquête auprès des employeurs, réalisée à la demande de l'instance, fait apparaître que 65 % d'entre eux déclarent être sur la bonne voie pour poursuivre l'activité avec les jeunes salariés embauchés. 10 % n'envisagent pas ou plus de poursuivre l'activité. Un employeur sur cinq est à la recherche d'une solution. 69 % des jeunes interrogés parallèlement pensent que leur emploi sera certainement ou probablement maintenu (chapitre 7, § 7.1.2.).

Les effets du programme sur la politique sectorielle du ministère de la Jeunesse et des Sports (chapitres 8 à 10)

1. *Le rôle du ministère de la Jeunesse et des Sports* dans la conception du programme et dans les modalités de son pilotage est décrit dans le chapitre 8. L'accent y est mis notamment sur les 46 accords-cadres conclus avec les partenaires du ministère (CNOSF et fédérations sportives, mouvements de jeunesse et éducation populaire).
2. *La mobilisation des services déconcentrés* et du réseau qui leur est associée est jugée globalement positive, au-delà d'une grande variété des situations locales. Malgré des difficultés liées notamment à un manque de moyens ¹ et à un surcroît de travail, ces services ont développé un rôle de conseil, de formation et d'accompagnement de la démarche. Ils ont également favorisé, en liaison avec les services déconcentrés du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, le déplacement des critères de sélection des emplois jeunes, en accordant la priorité au critère d'utilité sociale.
3. *L'impact du programme sur les formations et les diplômes propres au ministère de la Jeunesse et des Sports* fait l'objet d'un chapitre spécifique qui analyse l'offre de formation dans ce domaine (chapitre 10). L'appréciation, globalement positive, repose assez largement sur l'enquête menée par l'Inspection générale de la jeunesse et des sports, ce qui ne lui confère pas peut-être toute l'objectivité et la richesse d'un regard interministériel. On retiendra surtout que la politique de formation et de certification préexistait au programme emplois jeunes qui en a facilité et accéléré la mise en œuvre. La mise en œuvre du dispositif emplois jeunes s'inscrit ainsi dans un contexte plus large de réorganisation du secteur de la jeunesse et des sports et dans un effort de professionnalisation, loin d'être achevé.

3. Bilan critique de l'évaluation

Dans un domaine où le bilan quantitatif tient souvent lieu d'évaluation, l'évaluation du dispositif emplois jeunes dans le champ de la jeunesse et des sports offre une analyse approfondie, nuancée, guidée par un souci de rigueur et étayée par un équilibre judicieux entre le recours à la statistique et à des travaux monographiques. Les effets de la politique sont pris en compte dans toutes leurs dimensions, l'analyse allant au-delà de critères quantitatifs (nombre de jeunes

(1) Chapitre 8, § 8.3.2.

accueillis, nombre d'emplois créés, etc.) pour appréhender la perception des intéressés (jeunes et employeurs) et s'interroger sur les conséquences structurelles du dispositif. Les problèmes méthodologiques incontournables (définition du champ de l'évaluation, mise au point d'un référentiel d'évaluation, distinction entre effet d'aubaine et effet d'incitation) sont abordés de front, le rapport s'efforçant d'apporter des éclairages à ces questions difficiles et récurrentes en matière d'évaluation des politiques d'emploi. D'un point de vue plus formel, on peut cependant regretter que les développements descriptifs et les analyses ne soient pas plus explicitement référés à des questions d'évaluation auxquelles ils visent à apporter une réponse. La lisibilité de la démarche s'en trouve parfois réduite.

L'instance a su également opérer une sélection judicieuse des questions qui lui étaient soumises par le cahier des charges, même si on peut regretter que l'analyse de l'impact du programme sur la situation des jeunes n'aborde pas certaines questions suggérées initialement, telles que les conséquences du programme sur la vie familiale et sociale de ces jeunes ou sur leur engagement citoyen, questions qui auraient pu être ajoutées sans difficulté au questionnaire commandé.

La réflexion de l'instance s'est ainsi progressivement déplacée vers la question de la pérennisation des activités et des emplois créés qui constitue en définitive le cœur du rapport. Ce point ne semble pourtant s'être véritablement affirmé comme essentiel qu'à mi-parcours des travaux de l'instance, sans doute parce qu'il n'avait pas été clairement mis en lumière dans le cahier des charges. La plupart des enquêtes et études de terrain ayant alors été lancée, l'instance n'a pas pu, dans les délais impartis, retraiter les informations recueillies, de façon à leur donner une portée véritablement opérationnelle pour la suite du programme.

Dans la perspective justement choisie par l'instance qui était de s'interroger sur la pérennisation des emplois jeunes, la réflexion aurait gagné à être enrichie sur trois points qui méritent particulièrement des approfondissements :

- l'analyse des nouveaux services et de l'utilité sociale des activités créées ;
- un diagnostic économique plus large permettant une meilleure prise en compte des effets de retournement de la conjoncture intervenu au cours du programme (un renvoi aux travaux de l'instance d'évaluation des « mesures d'aide aux emplois non marchands » aurait permis de prendre

en compte cet aspect dans le raisonnement sans recourir à d'autres investigations) ;

- enfin, un approfondissement des modalités du pilotage public du dispositif.

3.1. L'analyse des nouveaux services et de l'utilité sociale des activités créées

L'instance a manifestement rencontré certaines difficultés à cerner *la nature des activités créées grâce au programme*. Plusieurs approches méthodologiques sont utilisées : la première reprend la typologie des emplois tels qu'ils sont identifiés dans le fichier CNASEA (chapitre 1) ; la seconde reprend des typologies sectorielles quantitatives, non cohérentes entre elles, applicables aux associations et aux collectivités territoriales (chapitre 4) ; enfin, la troisième reprend les constats plus qualitatifs des enquêtes monographiques conduites par l'instance (chapitre 5).

Il en ressort un bilan quantitatif relativement flou sur la nature des activités développées, leur utilité sociale, leur caractère innovant pour les pratiques sociales et leur durabilité. L'instance n'a pas pu, dans les délais impartis, établir une typologie quantitative éclairante sur la nature et l'utilité sociale des emplois ainsi financés. Les extraits des études monographiques, citées au chapitre 5, font ressortir la difficulté de la tâche, compte tenu de la diversité des situations locales et des problèmes rencontrés par des associations et des collectivités territoriales, à la taille et aux missions très différentes. Il est regrettable que l'instance n'ait pu croiser les données quantitatives sur le statut et la taille des employeurs, fournies par le questionnaire employeur, avec une typologie plus précise des activités développées par ces employeurs. Celle-ci aurait pu utilement éclairer les décisions à prendre sur les suites à donner au programme.

Par ailleurs, le point de vue des employeurs est difficile à interpréter à partir de la simple restitution de leurs opinions.

3.2. Le rôle de la conjoncture

Le rapport souligne, sans malheureusement s'y attarder, le rôle probablement déterminant que *la conjoncture* a pu jouer dans la dynamique du dispositif, les décisions de sortie des jeunes et leurs possibilités de retrouver un emploi. L'absence de référence à la conjoncture économique rend difficile la généralisation des constats établis par l'instance, aucun élément ne permettant

de distinguer les effets contextuels d'effets plus structurels. Il aurait été intéressant de vérifier si le programme a effectivement desserré un étau et accéléré la dynamique enclenchée par la croissance.

Les sorties anticipées constituent de ce point de vue un bon indicateur de la conjoncture. Il est dommage au demeurant que *l'analyse des sorties du dispositif* n'apporte que peu d'enseignements sur la qualification, le statut, la rémunération des emplois occupés par les jeunes ayant retrouvé un emploi. Il est indiqué que la formation a une forte influence sur l'accès ultérieur à l'emploi. Il aurait été intéressant de voir si les compétences acquises dans le cadre du dispositif étaient transférables à d'autres secteurs. Les éléments manquent sur ce sujet, le rapport ne précisant pas vers quels secteurs s'orientent les jeunes à leur sortie. Plus généralement, il aurait été utile d'observer si le fait d'être passé par le système constitue un signal « positif » pour les entreprises.

3.3. Les modalités du pilotage public du dispositif

Les modalités du pilotage public du dispositif sont évoquées dans la dernière partie du rapport dont on peut regretter qu'elle soit plus descriptive que les deux premières et offre une vue plus institutionnelle, moins analytique, essentiellement centrée sur la présentation des actions du ministère. Ainsi, le chapitre 8 consacré au rôle de l'administration de la Jeunesse et des Sports ne traite pas spécifiquement des relations entre les services déconcentrés de ce ministère et ceux du ministère de l'Emploi (les Directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle - les DDTEFP -). D'ailleurs, *l'articulation du dispositif emplois jeunes avec d'autres dispositifs d'aides à l'emploi des jeunes* n'est pas abordée, sans que l'instance justifie cette « impasse » en référence au cahier des charges initial.

Les mécanismes fins qui président à l'évolution et au *fonctionnement des partenariats locaux* ne sont pas analysés dans le chapitre 9 qui traite en principe de l'activité des organismes concernés par la politique sectorielle de jeunesse et des sports. On ne voit pas notamment si le programme a eu localement, un effet, positif ou négatif, sur la dynamique partenariale, s'il a conduit à un déplacement et une transformation des interventions entre le secteur des sports et celui de l'éducation populaire et de la jeunesse, ni s'il a induit des changements de pratique administrative. Le rapport ne fournit pas d'indication sur les bonnes pratiques observées, au-delà de la description vivante, mais parfois anecdotique, de certaines expériences ponctuelles.

La logique territoriale ne constitue pas un axe d'approfondissement pour l'instance. *L'insertion des emplois jeunes dans les dynamiques locales*

d'emploi est évoquée de façon rapide ¹ sans que se dégagent des conclusions en la matière. Malgré les récits d'expérience tirés des visites sur sites organisées par l'instance, il manque d'éléments de contexte pour juger véritablement de l'importance des dynamiques locales en matière d'activité et d'emploi, des effets d'entraînement qui peuvent se créer sur un territoire donné.

4. Les enseignements de l'évaluation

4.1. Apports cognitifs

Cette évaluation apporte incontestablement *une meilleure connaissance de l'offre et de la demande, des populations concernées* (tant en ce qui concerne les jeunes que les employeurs), de leurs spécificités et de leur perception du programme. Elle conduit à réviser certaines idées reçues, en particulier sur l'absence supposée de formation assurée en faveur des emplois jeunes et leurs perspectives de trouver un emploi durable.

L'évaluation a permis également de constituer *des données originales*. Elle fournit notamment une base statistique utile permettant de comparer la situation spécifique de la jeunesse et des sports à celle d'autres secteurs. Ces données mériteraient sans doute d'être reprises par l'administration pour faciliter le suivi du programme.

L'évaluation permet d'éclairer *la question du bénévolat*. Dans le contexte général d'une réflexion sur l'évolution du secteur associatif suscitée par l'anniversaire de la loi de 1901, le rapport fournit des observations intéressantes qui confirment un renouvellement de la ressource bénévole mais qui soulèvent également des questions pour l'avenir. Le programme emplois jeunes s'inscrit dans un ensemble de mutations qu'il contribue à accentuer : exigence accrue de professionnalisation, alourdissement des tâches de gestion des ressources humaines, dépendance plus grande vis-à-vis des financements publics, etc. Ces évolutions complexes, pour partie inévitables, ne sont pas sans affecter l'identité des associations et les ressorts de l'engagement bénévole.

Surtout, le rapport met bien en valeur les contradictions du programme ainsi que les difficultés liées à son suivi. Il souligne en particulier les difficultés d'un suivi sectoriel alors même que la politique procède au départ d'une volonté de ne pas se caler sur les domaines de compétence ministériels, mais de cibler le programme sur un certain nombre de champs d'activité. De façon générale,

(1) Chapitre 5, § 5.3.1.

l'évaluation contribue à ***une meilleure intelligibilité des problèmes rencontrés dans la mise en œuvre du programme***, liés tant au financement des activités qu'à la formation des jeunes. Ces phénomènes ont fortement limité l'efficacité de la politique poursuivie, toutes les solutions envisagées en vue de favoriser la mise en place des emplois jeunes étant devenues autant de problèmes à résoudre dans une perspective de pérennisation.

La note de synthèse, établie après l'achèvement du rapport, constitue une mise en perspective utile mais comporte des appréciations généralement plus critiques sur le dispositif que ne le sont les constats du rapport. Ainsi, la note indique que « *le programme a été une chance pour les jeunes concernés, mais sur fond de précarité persistant* », ¹ ce qui n'apparaît pas aussi nettement dans le rapport. De même, il est indiqué dans la synthèse que « *les associations ont répondu aux objectifs du programme au-delà des prévisions mais leur lien financier avec les collectivités territoriales n'a pas été suffisamment pris en considération* » ² sans que l'on puisse, dans le rapport, cerner quantitativement et relativement l'ampleur du phénomène.

4.2. Questions de méthode

La conception initiale du dispositif d'évaluation décrit par le cahier des charges ne prévoyait pas spécifiquement de volet territorial. Le recoupement judicieux de monographies et d'enquêtes d'opinions a permis néanmoins de rassembler des informations originales et de constituer ***un matériau vivant***. Les encarts, sous forme de récits, offrent un complément à la sécheresse des statistiques. L'une des difficultés est d'exploiter ce type de matériau de façon analytique pour parvenir à une meilleure intelligibilité des jeux des différents acteurs.

D'un point de vue méthodologique, cette évaluation soulève également des questions intéressantes quant à l'évaluation de programmes expérimentaux. ***La dimension expérimentale du programme*** était peu prise en compte dans le cahier des charges. Partant du constat que les objectifs initiaux ont été réinterprétés par les acteurs en fonction de leurs finalités et de leurs intérêts propres et en fonction de la conjoncture, l'instance a pris le parti de s'intéresser davantage aux usages et aux perceptions que les acteurs ont du dispositif qu'à l'analyse systématique des écarts entre les objectifs initiaux du programme et

(1) Note de synthèse du rapport, p. 13.

(2) Note de synthèse du rapport, p. 14.

ses résultats ¹. Ce déplacement n'est pas en soi critiquable, mais il ne diminue en rien la nécessité de formuler clairement des questions d'évaluation. Le constat d'un écart entre des objectifs officiels et la logique réelle d'une politique en devenir correspond en fait à une situation fréquente : le cas échéant, il conviendrait sans doute de mieux en tenir compte au stade du cahier des charges. En outre, une évaluation conçue comme révélation de la logique d'une action est susceptible de déclinaisons pertinentes au niveau local.

La question du *champ pertinent* a été au cœur des débats méthodologiques de l'instance. Les enjeux se situent en réalité au-delà. La cellule de statistiques de l'administration centrale du ministère de la Jeunesse et des Sports ne disposait pas en effet d'une véritable comptabilité statistique sur les emplois jeunes, du fait notamment du manque d'homogénéité dans les remontées des Directions régionales (les DRJS). Il est également rapidement apparu que pour un certain nombre d'emplois jeunes, le rattachement au champ de la jeunesse et des sports est loin d'être évident. Il existe un véritable halo statistique dû à la proximité du champ de la jeunesse et des sports avec d'autres champs, la culture et l'éducation nationale en particulier. La définition suggérée par la DARES et adoptée par l'instance a permis de circonscrire le champ et en définitive, la définition « fabriquée » par l'instance a fini par s'imposer jusqu'à être adoptée par le ministère.

L'instance s'est heurtée à un autre problème méthodologique difficile qui consiste à *séparer l'effet d'aubaine de l'effet d'incitation*. Elle a su éclairer ce point délicat en soulignant que les activités qui se maintiendront le plus facilement sont celles pour lesquelles il y a eu effet d'aubaine ². Ce faisant, l'évaluation met en évidence les paradoxes du programme « nouveaux services - emplois jeunes » ainsi que la difficulté à créer des emplois véritablement nouveaux et à révéler des marchés, comme le supposait sa philosophie initiale.

(1) L'instance a effectivement éprouvé de grandes difficultés à se doter d'un cadre de référence : la référence exclusive aux objectifs définis par la loi de 1997 s'est avérée insuffisante pour rendre compte à la fois du caractère évolutif du programme et des adaptations spécifiques conçues par le ministère de la Jeunesse et des Sports, dans le cadre de sa politique d'accords-cadres et de conventions avec les partenaires associatifs. C'est pour répondre à cette difficulté que l'instance a choisi un référentiel « constitué par l'ensemble intégré et évolutif sur la période des références de l'action des partenaires aux différents niveaux » (introduction, p. 45).

(2) Chapitre 4, § 4.3.2. : « Il est donc délicat de séparer l'effet d'aubaine de l'effet d'incitation, mais, dans bien des cas, on peut s'attendre à une pérennisation facilitée à des degrés divers ».

4.3. Apports opérationnels

L'instance a choisi de privilégier l'analyse et de ne pas formuler une liste de recommandations, même si la synthèse rédigée par le président suggère quelques pistes et si le rapport lui-même comporte des observations susceptibles d'orienter les suites de l'évaluation. L'instance a ainsi détecté, lors de ses déplacements, des exemples de bonnes pratiques qui méritent d'être mises en valeur et dont la transposition pourrait être envisagée.

Ainsi, certaines associations ont choisi de thésauriser l'argent des subventions. En faisant fructifier l'épargne dégagée, ces associations disposent d'un moyen de prolongation de l'activité ou de l'emploi créé. Sur recommandation de l'instance, cette pratique a été validée dès l'automne 2000 par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

L'analyse des perspectives réelles de solvabilisation ouvre des perspectives intéressantes de réflexion pour les pouvoirs publics même si le rapport ne fournit pas une méthode utilisable par les services de l'État, tant auprès de leurs partenaires associatifs que locaux, pour repérer et traiter en amont les difficultés des associations et des collectivités de petite taille, qui n'ont pas encore dégagé de solution. L'instance souligne que les associations dépendent fortement d'un financement public, au demeurant réparti entre plusieurs financeurs, sans toutefois que les chiffres collectés par l'instance ne permettent de déterminer dans quelle proportion de leur budget. L'analyse des perspectives réelles de solvabilisation reste assez qualitative, étayée essentiellement sur les nombreuses auditions réalisées par l'instance et sur les analyses monographiques. Cela ne faisait certes pas partie des objectifs assignés à l'évaluation par le cahier des charges, mais une analyse plus approfondie du système d'acteurs et du dispositif de suivi local aurait sans doute permis de dégager des critères ou des modalités d'intervention utiles pour assurer la bonne fin du programme, sans nécessairement envisager immédiatement un recours accru au budget de l'État.

La note de synthèse et le rapport d'évaluation permettent également de repérer, de façon quelque peu éparse, un certain nombre de *difficultés ou freins à la pérennisation* qui sont évoqués au fil du texte et que l'on peut récapituler :

- l'absence de convention collective dans le domaine du sport ;
- la polyvalence des métiers qui rend difficile la caractérisation d'un métier et d'un statut ;

- l'interdépendance entre les associations et les collectivités locales qui sont leur principal financeur pour les 20 % restant à financer : les associations ont eu tendance à différer la recherche d'un auto-financement de leurs activités et espèrent se tourner vers les collectivités locales ;
- les difficultés spécifiques des structures de petite taille (les coûts de formation excèdent souvent les possibilités des petites structures) ;
- la non dégressivité de l'aide publique, ce qui n'a guère incité les employeurs à pérenniser les activités et les emplois ;
- la solvabilisation, rendue dans la plupart des cas impossible pour les associations, du fait de la spécificité d'un public à faibles ressources, ne permettant guère d'envisager un relèvement des cotisations ;
- l'absence d'une réelle culture de gestion dans les associations ;
- les problèmes d'intégration des emplois jeunes à la fonction publique territoriale et les obstacles liés aux règles de recrutement des collectivités territoriales ;
- les difficultés à trouver des sources de financement alternatives (FONJEP, Défi jeune).

Ces difficultés soulignent bien les incertitudes et les limites de la dynamique qui s'était mise en place avec le programme « nouveaux services, emplois jeunes ». On peut néanmoins regretter que l'évaluation ne livre pas davantage de précisions ou d'orientations concernant :

- les moyens de mobiliser concrètement des sources alternatives de financement des activités ou des formations auprès des fédérations sportives ;
- les aménagements à prévoir dans les règles de recrutement des collectivités territoriales ou la validation des compétences acquises (information individualisée des jeunes du programme notamment) ;

- les modalités concrètes de suivi des perspectives de pérennisation des emplois.

Au moment où le programme touche bientôt à sa fin pour de nombreux bénéficiaires et où de récentes mesures gouvernementales visent à relancer le dispositif, le rapport d'évaluation invite les administrations concernées à explorer ces pistes.

Synthèse par Anicet Le Pors

Président de l'instance

Le rapport prend appui sur une base statistique importante, celle de l'administration qui lui a permis de définir rigoureusement le champ considéré et lui a fourni les principales données relatives à l'ensemble du dispositif « nouveaux services - emplois jeunes » permettant d'encadrer le programme spécifique du champ de la jeunesse et des sports, celle de l'enquête statistique commandée par l'instance qui a permis de répondre à de nombreuses questions posées par le cahier des charges. D'autre part, il a multiplié le recours à des sources d'information diverses, en particulier des enquêtes monographiques, pour traiter les principaux thèmes de l'évaluation. Les conclusions présentées ci-après ne doivent pas être séparées des justifications développées dans le rapport lui-même sur cette base.

1. Le dispositif, novateur, s'est progressivement banalisé

Le dispositif établi par la loi du 16 octobre 1997, et le programme relatif à la jeunesse et aux sports ont innové par rapport aux dispositifs antérieurs de lutte contre le chômage des jeunes. L'accent a été mis cette fois sur la création d'activités répondant à « des besoins émergents ou non satisfaits et présentant un caractère d'utilité sociale » et non sur la seule création d'emplois. Ce choix répondait en même temps au constat de sous-équipement de la société française en services de cette nature.

Telle a bien été la conception de départ développée par les textes d'application et les premières directives administratives. On relèvera toutefois que le ministère de la Jeunesse et des Sports a très tôt retenu, pour son propre programme, une acception large des critères du dispositif en se référant, à titre principal, à l'utilité sociale de besoins non satisfaits, étant donné l'ampleur des besoins de financement du secteur et le champ réduit des activités susceptibles

de répondre à des besoins émergents qui n'aient pas été déjà absorbés par le marché. C'est ainsi que des projets de services de proximité qui avaient été conçus mais manquaient de financements ont pu être réalisés. Pour les associations, le programme a permis de répondre aux attentes nouvelles des pratiquants et des prescripteurs locaux, de satisfaire de nouvelles exigences de l'intervention sociale, mais aussi de maintenir des activités menacées et parfois de refonder des projets associatifs en déclin. Les collectivités territoriales ont pu faciliter l'accès aux services et développer la médiation.

Cependant, on a rapidement constaté que l'amélioration de la croissance économique ainsi qu'un certain épuisement du vivier des activités nouvelles ont conduit le dispositif, qui devait avoir réalisé l'ensemble des créations d'emplois, soit 350 000, avant la fin 1999, à prendre du retard (273 000 emplois créés - nombre très nettement supérieur aux jeunes effectivement en activité - pour 302 570 embauches au 1^{er} janvier 2001), tandis que l'on observait un tassement du rythme des conventions conclues. L'accent s'est ainsi déplacé dans le sens indiqué par l'ordre des critères retenus par les textes : besoins émergents - non satisfaits - d'utilité sociale et c'est l'appréciation de l'utilité sociale qui a été déterminante, les responsables de terrain renonçant, selon l'expression de l'un d'eux, à une interprétation « théologique » du dispositif.

2. Le rôle du ministère de la Jeunesse et des Sports a été appréciable dans la conception du programme et sa mise en œuvre malgré certaines carences

Avant même la publication des textes définissant le dispositif, le ministère de la Jeunesse et des Sports a fait réaliser une étude, au cours de l'été 1997 sur le développement des activités dans le champ de la jeunesse et des sports et les types d'emplois susceptibles de correspondre à ces activités. Une typologie des activités en a été déduite dont l'instance a pu, *ex-post*, reconnaître la pertinence. Dans le même temps, le ministère exprimait le souhait qu'une évaluation du programme envisagé pour l'application du dispositif soit réalisée.

En revanche, sa participation à la mise au point des projets et des conventions correspondantes a été moins satisfaisante. L'application du dispositif a été placée sous l'autorité des préfets et les modalités très variables qui ont été retenues n'ont pas toujours permis aux responsables locaux du ministère de la Jeunesse et des Sports d'intervenir suffisamment en amont dans la préparation des dossiers situés dans leur champ de compétence. On a observé ainsi de grandes inégalités de participation d'un département à l'autre. Lorsqu'elles ont pu agir assez tôt, les directions départementales de la jeunesse et des sports se

sont efforcées de conseiller les candidats, de les accompagner dans leur démarche, de qualifier de façon convaincante leur projet, plutôt que de sanctionner les imperfections de leurs dossiers.

Le ministère a mené une politique active d'élaboration d'accords-cadres. Au total, 46 accords-cadres ont été conclus dont 32 dans le secteur sport (celui conclu avec le CNOSF pour 5 000 créations d'emplois) et 14 dans le secteur jeunesse et éducation populaire (celui conclu avec le Collectif national - CEMEA, Francas, Ligue de l'enseignement et PEP - pour 4 000 créations d'emplois). L'absence de convention collective dans le sport, défavorable au jeune, a pu favoriser l'embauche, mais elle sera un frein à la pérennisation des emplois.

Le programme « nouveaux services - emplois jeunes » a enregistré, au 1^{er} janvier 2001, 69 303 embauches (51 520 jeunes en activité) soit 38 % des embauches réalisées dans l'ensemble du dispositif (hors éducation nationale, police nationale et agents de justice). On notera également que le total des fonds publics drainés par le programme est supérieur au budget du ministère lui-même : 4,6 milliards de francs contre 4,4 milliards de francs pour l'année 2000.

3. Le programme a été une chance pour les jeunes concernés, mais sur un fond de grande précarité persistante

Les deux tiers des jeunes embauchés dans le programme étaient chômeurs à l'entrée, beaucoup se trouvaient en situation très précaire, les trois quarts en recherche d'emploi. À cet égard, la perspective de disposer d'un emploi stable à temps plein pendant cinq ans a été pour eux un puissant encouragement à former ou à consolider un projet professionnel personnel à partir d'une formation espérée et recherchée durant cette période.

Cette perspective était d'autant plus réaliste que l'on observe une grande proximité de ces jeunes au secteur. Une majorité détient un diplôme relevant du sport ou de l'animation. Les deux tiers avaient l'intention de travailler dans le champ jeunesse et sport avant leur entrée dans le programme et sept sur dix étaient des bénévoles ou des salariés dans le secteur. Le programme a ainsi eu un effet très positif sur ces jeunes, souvent en situation précaire, mais d'un niveau de formation relativement élevé et très motivés pour poursuivre une activité dans le champ de la jeunesse et des sports.

Dans les associations, qui seules pouvaient y recourir, 53 % des jeunes ont pu bénéficier d'un contrat à durée indéterminée. L'instance a pu établir une

typologie des activités exercées, mais c'est la polyvalence des emplois qui domine, ce qui rendra particulièrement difficile la caractérisation d'un métier et, partant, d'une situation statutaire favorable à la pérennisation.

Les jeunes du programme croient leur travail utile et sont satisfaits de l'exercer en dépit de rémunérations faibles : le SMIC est une règle assez générale et seulement 15 % sont au-dessus de 7 000 francs ; cette insuffisance alimente leur revendication principale d'une rémunération correspondant aux services rendus. La compensation réside dans les possibilités de formation auxquelles ils ont largement recours : 87 % des jeunes du programme ont suivi, suivent ou vont suivre une formation et 71 % d'entre eux en vue d'acquérir une compétence dans l'emploi actuel, alors même que sa pérennisation est loin d'être acquise. Les employeurs semblent aussi avoir compris que s'ils veulent conserver des jeunes motivés et compétents dans une situation où les salaires sont contraints, c'est par l'effort de formation qu'ils consentiront qu'ils peuvent espérer le faire.

Les jeunes chômeurs les moins diplômés et les jeunes femmes ont relativement moins bénéficié du programme, car leur part dans ce programme est moins importante que leur part dans le chômage des jeunes. Un quart des jeunes ont quitté le programme ; 20 % d'entre eux sont à nouveau chômeurs. Par ailleurs, le programme - comme d'ailleurs l'ensemble du dispositif - aura accru le poids des emplois hors statuts dans les collectivités publiques et, par référence, appuyé les revendications des employeurs du secteur privé en faveur d'une plus grande flexibilité de l'emploi.

4. Les associations ont répondu aux objectifs du programme au-delà des prévisions, mais leur lien financier avec les collectivités territoriales n'a pas été suffisamment pris en considération

Le programme relatif au champ de la jeunesse et des sports se distingue du dispositif « nouveaux services - emplois jeunes » par le poids des associations dans l'ensemble des employeurs : les trois quarts contre les deux tiers. Les associations ont embauché les deux tiers des jeunes du programme contre moins de la moitié pour le dispositif. C'était là une des raisons qui avaient conduit à choisir le champ de la jeunesse et des sports comme domaine d'évaluation.

Le monde associatif a donc bien répondu, et même bien au-delà des prévisions, aux objectifs du programme, encouragé en ce sens par l'administration de la jeunesse et des sports puisqu'un tiers des associations se sont appuyées sur un accord-cadre pour passer convention. L'effort le plus important s'est produit au

cours de l'année 1998 pour l'ensemble des employeurs. Fin 2000, les remplacements représentaient déjà la moitié des entrées, ce qui traduit un essoufflement certain.

Les employeurs se déclarent satisfaits du programme, les deux raisons positives les plus fréquemment citées étant le développement de nouvelles activités et le renforcement interne de la structure. Les associations se distinguent par l'accent qu'elles mettent sur la contribution à la diminution du chômage des jeunes et l'amélioration de leur fonctionnement interne, mais il est clair que la plupart d'entre elles reportent à plus tard leur réponse à la question de la pérennisation par leurs propres moyens, faute de disposer de tous les éléments leur permettant de se déterminer en pleine connaissance de cause, en particulier les décisions gouvernementales qui surviendront d'ici la fin du dispositif.

Cela s'explique aisément dans la mesure où les deux tiers d'entre elles ont comme financeur principal une collectivité territoriale (commune, conseil général ou conseil régional). C'est donc vers elles que les associations auront tendance à se retourner en fin de convention, alors que les collectivités territoriales n'auront généralement pas été consultées sur les choix des associations. Cette non prise en considération délibérée, au moment de l'instruction des projets, du lien financier existant entre les collectivités territoriales et les associations, va donc se traduire par des difficultés sérieuses au moment de la sortie du programme et porte enseignement pour l'avenir sur la nécessité de bien prendre en compte cette interdépendance.

5. Si l'effet d'incitation du programme auprès des employeurs a été réel, il a contenu un effet d'aubaine probablement assez important mais difficile à évaluer avec précision

Sans le programme, les employeurs auraient-ils mis en place les activités et créé les emplois considérés ? Le rapport permet de répondre simplement à cette question. Il y a eu un effet d'incitation certain : environ un tiers des employeurs interrogés indiquent que, sans le programme, ils n'auraient mis en place aucune activité, un tiers qu'ils ne l'auraient fait que plus tard, mais un tiers envisageaient cette mise en place avant l'adhésion au programme.

En l'absence de programme ce sont les associations qui auraient été les plus pénalisées tant en ce qui concerne les activités développées que les emplois créés, les deux effets devant être distingués, l'influence du programme étant plus sensible sur l'emploi que sur l'activité.

Mais l'effet d'incitation peut recouvrir des situations où les créations d'activités ou d'emplois seraient intervenues, même en l'absence de programme ; c'est à ce sujet que l'on peut parler d'effet d'aubaine. Celui-ci n'est certain que dans 3 % des cas (création d'activité et d'emploi en l'absence de programme). Mais 25 % des employeurs déclarent aussi qu'en l'absence de programme ils auraient néanmoins embauché sans créer l'activité ou en ne la créant que partiellement et 43 % que, sans embaucher, ils auraient mis en place l'activité immédiatement ou plus tard. Ces situations mêlent ainsi effet d'incitation et effet d'aubaine ; seuls 29 % des employeurs (32 % des associations) n'auraient pas réalisé d'embauche ni mis en place d'activité.

L'effet du programme est particulièrement important sur les structures de petite taille puisque près de la moitié des associations primo-employeurs n'auraient ni embauché ni créé d'activité, de même que plus du tiers des petites communes. Ce sont évidemment ces structures qui auront le plus de difficulté à pérenniser activités et emplois.

6. On observe une évolution plutôt encourageante des relations entre le bénévolat et le salariat

Le programme est intervenu à un moment où la place et le rôle du bénévolat interpellaient une part importante du mouvement associatif qui devait faire face à une certaine lassitude militante malgré l'essor du mouvement associatif lui-même, à une technicisation et à une complexification des tâches ainsi qu'à un déplacement des financements de l'opérateur vers l'action. Dans ces conditions, l'arrivée des jeunes du programme dans les associations pouvait laisser penser que la seule question posée était celle de leur accueil dans une perspective de substitution salariat-bénévolat. Le constat réalisé par l'instance est à la fois plus nuancé et plus encourageant.

Les jeunes du programme ont, de façon très générale, été très bien accueillis et leur présence s'est rapidement accompagnée d'effets positifs. 60 % des dirigeants d'associations concernées considèrent que leur charge de travail a diminué. Une redistribution interne est intervenue, les jeunes salariés prenant souvent en charge, dans la polyvalence de leur poste, des tâches administratives, laissant les bénévoles plus disponibles pour le contact avec les adhérents, les arbitrages de conflits, l'engagement de formations réglementaires, voire l'exercice de leur nouvelle vocation d'employeur, de chef d'entreprise, à laquelle ils n'étaient pas préparés.

Des effets négatifs peuvent, certes, être relevés. La responsabilité pénale des dirigeants bénévoles continue de peser sur leur engagement. Le basculement du bénévolat vers le travail salarié a, dans certaines collectivités territoriales, conduit au remplacement d'éducateurs municipaux par des jeunes du programme moins compétents. Mais ces inconvénients ne l'emportent pas sur les aspects positifs évoqués précédemment.

Au total, l'instance n'a pas constaté de chute du bénévolat en raison de l'arrivée des jeunes du programme. Les bénévoles se sont, dans la majorité des cas, sentis responsables du jeune recruté. Très souvent, la réorganisation interne de l'association, le développement de l'activité et une plus grande professionnalisation ont permis d'utiliser les nombreuses réserves de développement qui existaient dans les associations. Une nouvelle synergie s'est développée, favorable à la fois à l'emploi salarié et au bénévolat dont le développement a même pu apparaître parfois comme une condition de la pérennisation des emplois salariés. Il reste que la consolidation de ces constatations encourageantes dépendra fortement des possibilités effectives de pérennisation et l'on peut également s'interroger sur ce qui se passera dans les associations si le financement des salariés ne peut être poursuivi.

7. L'impact du programme sur la politique de formation du ministère de la Jeunesse et des Sports est très sensible

On a dit précédemment l'importance de la formation pour les jeunes du programme en raison, d'une part, de la modicité de leurs rémunérations et, d'autre part, de leur proximité au secteur à l'entrée dans le programme comme au regard de leur projet personnel de poursuivre leur activité professionnelle dans ce secteur. C'est ce qui explique que si le programme n'a pas directement innové en matière de formation, il a fortement accéléré les réformes du système de formation du ministère de la Jeunesse et des Sports qui avaient été envisagées ou engagées au cours des années précédentes.

Les jeunes du programme en ont largement bénéficié puisqu'en 2000 ils représentaient un cinquième des stagiaires en formation ; pour autant plus d'un quart d'entre eux jugeaient que la formation qu'ils avaient reçue n'était pas satisfaisante. Il est également apparu que les coûts des formations dispensées excédaient souvent les possibilités des petites structures et que ces formations étaient parfois très éloignées de la pratique quotidienne. On a également observé qu'il y avait fréquemment un déséquilibre entre les diplômes requis pour exercer une activité d'encadrement et la faible place de celle-ci dans

l'ensemble des activités effectivement pratiquées. Il reste qu'un tiers des jeunes ayant des activités d'encadrement n'ont pas les diplômes requis.

Le programme a tout d'abord accéléré le développement de la formation en alternance alors que, jusque-là, l'organisation privilégiée était plutôt celle de la formation en centre. Dès la fin de 1998, le ministère a créé un stage de pré-qualification permettant à un jeune (du programme ou non), qui n'était pas titulaire d'un diplôme réglementairement exigé dans le champ sportif, de pouvoir être rapidement en situation professionnelle d'encadrement, sous le contrôle d'un tuteur, pour préparer ce diplôme. Les formations habituellement dispensées en centre ont été séquencées en modules courts d'une semaine par mois, ce qui a changé les habitudes pédagogiques et stimulé la réflexion sur le terrain de l'articulation centre de formation-entreprise.

Le programme a, ensuite, favorisé l'évolution d'une logique de formation par disciplines vers une logique de construction de compétences par unités capitalisables. Dans le même esprit, des actions ont été engagées auprès des employeurs pour initier la formation à la dynamique de projet sur une base expérimentale territoriale. Le développement de la validation d'acquis professionnels, autorisé par la loi dès 1992, s'est inscrit dans la même démarche au ministère de la Jeunesse et des Sports à partir de 1999 ; la réduction de la période probatoire de cinq à trois ans devrait permettre à de nombreux jeunes du programme d'en profiter.

Enfin, on doit souligner que le programme a accéléré la mise en place d'une nouvelle architecture des diplômes. Il s'agit de l'institution d'un nouveau diplôme de niveau IV centré sur les compétences d'animation (brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport - BPJEPS) qui va renforcer l'identité du champ jeunesse et sport au moment où le ministère perd le monopole des diplômes permettant d'encadrer, contre rémunération, dans le champ sportif.

8. Le programme a surtout répondu à une urgence et à une volonté politique selon des modalités qui n'ont pas favorisé la responsabilisation des employeurs

L'instance a estimé à 7,8 milliards de francs au 1^{er} janvier 2001, le coût salarial du programme depuis son origine dans le champ de la jeunesse et des sports, ce coût s'élevant à la même date à 21,2 milliards de francs pour l'ensemble du dispositif (hors éducation nationale, police nationale et agents de justice), correspondant à une aide basée sur un montant uniforme, mais indexé, égal à

80 % du SMIC sur les cinq années de durée des conventions individuelles. Un débat avait eu lieu, à l'époque, pour savoir si l'aide ne devait pas être dégressive au cours de la période afin de responsabiliser les employeurs bénéficiaires en les préparant ainsi à la pérennisation des activités et des emplois. Mais le gouvernement avait alors tranché en faveur de l'uniformité de l'aide sur la période pour toutes les catégories de bénéficiaires afin de bien marquer son engagement sans réserve en faveur des jeunes sans emploi par le financement des activités du programme.

Un tel dispositif a eu un certain nombre de conséquences. La partie restante de l'aide (20 %) a souvent été couverte par d'autres collectivités publiques qui, elles, ont parfois appliqué une dégressivité à leur contribution. La plupart des associations ont estimé qu'elles pouvaient reporter à la période d'achèvement des conventions la recherche des solutions de pérennisation, estimant qu'il serait alors temps de tenir compte des conditions du moment et en spéculant sur la reconduction, sous une forme ou sous une autre, de l'aide publique. Quelques-unes, qui avaient bénéficié d'un effet d'aubaine ou qui n'avaient pas besoin de la totalité de l'aide publique, ont pu dégager une épargne qu'elles ont voulu faire fructifier, pensant disposer là d'un moyen de prolongation de l'activité ou de l'emploi créés.

L'instance a eu ainsi connaissance de plusieurs expériences de ce type qui l'ont amenée à consulter la Direction de la législation fiscale de la Direction générale des Impôts sur la légalité de telles pratiques. Celle-ci ayant été confirmée, on peut penser que ces exemples se sont ensuite multipliés. L'instance a rapporté cette situation et la solution a été retenue à l'automne 2000 par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité lui-même, qui a envisagé alors de permettre aux associations ayant la capacité de renoncer à une partie de l'aide prévue sur les deux ou trois dernières années, de se voir restituer cette partie au cours des trois années suivant les cinq années conventionnelles, abondée d'une prime finale.

Cette solution aurait pu ainsi conduire, *ex-post*, à imposer une certaine dégressivité à laquelle on avait renoncé au départ, tout en prolongeant le dispositif de quelques années. Le temps passant, sans perdre complètement de son intérêt, elle sera de plus en plus difficile à mettre en œuvre. Mais on peut remarquer aussi que ce sont les employeurs ayant bénéficié d'un effet d'aubaine et ayant épargné qui, par définition, auront le moins de difficulté à pérenniser.

9. Les perspectives de pérennisation, variables selon les secteurs et les activités, apparaissent dans l'ensemble très réduites sans nouvelle intervention publique

Dès le départ, de fortes contraintes ont été imposées au dispositif qui ne pouvaient que rendre très délicate la mise au point de modalités de pérennisation. Ainsi les emplois aidés au titre du dispositif ne pouvaient se substituer aux emplois bénéficiant déjà de l'aide publique. Ils ne pouvaient non plus affecter l'emploi déjà existant dans le secteur privé (tout en tendant à la solvabilisation de l'activité au terme de la convention). Ils ne pouvaient davantage remplacer l'emploi public normalement pourvu par voie de concours (tout en ouvrant aux bénéficiaires la possibilité de préparer ces concours dans l'exercice de leur activité). Au surplus, certains ministres ont exprimé publiquement des positions totalement contradictoires sur le sujet (exclusion de toute intégration au ministère de l'Éducation nationale, utilisation du dispositif comme modalité de pré-recrutement au ministère de l'Intérieur).

Il n'est pas facile aujourd'hui, bien que l'on soit à deux ans du terme du plus grand nombre des conventions conclues, d'avoir une vue claire des possibilités de pérennisation des associations comme des collectivités territoriales. Les employeurs s'expriment le plus souvent en termes de vœux, d'intentions plus que d'assurances réelles. Beaucoup comptent sur une intervention de l'État à l'initiative de cette politique pour procéder, le moment venu, à un redéploiement du dispositif, appuyé par une nouvelle allocation de fonds publics. Dans ces conditions, il est difficile d'accorder beaucoup de crédit aux employeurs qui déclarent, dans la proportion des trois quarts qu'ils ont l'intention de conserver le jeune embauché et dans la proportion des deux tiers qu'ils sont certains ou en bonne voie de pouvoir assurer qu'ils poursuivront l'activité avec les jeunes salariés du programme. En réalité, le processus de pérennisation est à peine commencé et on ne se hasarderait pas à considérer que l'emploi est garanti au-delà d'un quart des emplois du programme.

S'agissant des associations, dans la plupart des cas, la solvabilisation sera impossible sans apport extérieur. Elles ont, en général, peu développé de véritable culture d'entreprise et elles sont le plus souvent regardées comme prestataires de services au bénéfice d'usagers issus de milieux pauvres. Les cotisations sont donc faibles et peu susceptibles d'être suffisamment relevées pour pouvoir, à terme, financer les jeunes embauchés à la faveur du programme. Il existe sans doute des exceptions : ainsi certaines activités à la mode, goûtées par des usagers aisés, pourront plus facilement dégager des ressources propres. De même, il pourrait être envisagé que certains organismes sportifs

(fédérations, comités régionaux et départementaux, grands clubs), en raison de leur nombre important d'adhérents, procèdent à un relèvement modéré des cotisations sans conséquence préjudiciable pour le pratiquant. L'instance a également rencontré quelques cas d'organismes particulièrement dynamiques qui parviendront à solvabiliser les emplois du programme par un net progrès de leur gestion. Mais ce sont là cas particuliers, la plupart des petites associations, majoritaires chez les employeurs, ne parviendront pas à pérenniser les emplois qu'elles ont créés.

En ce qui concerne les collectivités territoriales, les difficultés sont d'un autre ordre. Il leur sera plus difficile de se séparer des jeunes qu'elles ont embauchés en raison de la culture de service public existant en France dans les collectivités publiques et des engagements moraux pris par les élus locaux vis-à-vis des jeunes qu'ils ont embauchés. C'est sans doute pour cela, qu'à l'inverse des associations, on n'observe pas d'effet de taille dans les collectivités territoriales en ce qui concerne les perspectives de pérennisation. En revanche, les règles de recrutement de la fonction publique territoriale devront sans doute être modifiées pour permettre aux activités du programme de trouver leur place dans des cadres d'emplois appropriés qui n'existent pas aujourd'hui.

Enfin, outre les financements complémentaires que l'État pourrait être conduit à engager dans le cadre d'une politique sectorielle pour réaliser une pérennisation allant bien au-delà de la solvabilisation spontanée, on peut envisager un relais du programme par des moyens d'intervention déjà éprouvés comme le FONJEP, le dispositif « Défi jeunes » ou le plan « Sport emploi », mais les moyens dont ils disposent ne semblent guère au niveau du problème à résoudre.

10. La philosophie du programme renvoie les jeunes vers la recherche de solutions individuelles et invite les employeurs à développer une logique managériale trop exclusive

L'accent mis dans la définition du dispositif (et partant du programme) « nouveaux services - emplois jeunes » sur les « besoins émergents » a concouru à singulariser activités et emplois bien que ceux-ci soient caractérisés par une forte polyvalence. Cela s'est traduit notamment par une floraison sémantique des dénominations d'emplois : « animateur », « médiateur » très souvent, mais aussi « facilitateur » ou « éveilleuse ». Il s'en est suivi une forte atomisation de cette population constituée plus que dans d'autres politiques de l'emploi, d'une somme de situations particulières, de destins individuels à régler au cas par cas.

Les jeunes du programme ont ainsi été invités à saisir leur chance (voire leur seconde chance), la réussite type consistant en la création de leur propre entreprise et à l'immersion à terme dans le marché concurrentiel. Beaucoup de projets personnels ont participé de cet esprit. Or cette référence a pu contredire la finalité d'utilité sociale qu'exigeait la loi du 16 octobre 1997 (et qui a fini par prévaloir dans la gestion du dispositif et du programme), voire la vocation de ces activités à relever du service public, et par conséquent à en appliquer les règles statutaires. C'était le cas, surtout, des jeunes recrutés par les collectivités territoriales.

Dans le même esprit, on a justement regretté la faiblesse de la culture économique (voire de l'esprit d'entreprise) des employeurs, tout spécialement des associations. Cette critique était pertinente dans la mesure où nombre d'entre elles devenaient primo-employeurs et devaient tenir compte d'une lassitude de certains de leurs bénévoles et d'une complexification croissante de leurs tâches. Mais elles étaient aussi animées d'une logique sociale qui ne pouvait se reconnaître dans la simple transposition de techniques managériales pour l'accomplissement de leurs missions.

Ces contradictions et ambiguïtés expliquent, pour une part, la difficulté à dégager des solutions de pérennisation des activités et des emplois du programme. D'une part, l'État ne peut se désintéresser des jeunes dont les activités ont, par nature, vocation à s'intégrer par solvabilisation dans le secteur marchand et qui n'y parviendraient pas. D'autre part, il ne peut envisager la titularisation de l'ensemble des emplois du programme dans le cadre du statut général des fonctionnaires, principalement dans la fonction publique territoriale. Elles expliquent également que les jeunes du programme ont, du moins pour le moment, peu développé de liens entre eux, ainsi qu'une certaine circonspection des organisations syndicales devant un programme dont elles apprécient certains aspects novateurs mais qu'inquiète son issue incertaine.

Introduction

À la demande de la ministre de la Jeunesse et des Sports et sur proposition du Conseil national d'évaluation, le Premier ministre a, par une décision du 30 juillet 1999, retenu dans le programme d'évaluation celle du *programme « nouveaux services - emplois jeunes » dans le champ de la jeunesse et des sports* (annexe 1) ¹.

On rappellera que le dispositif « nouveaux services - emplois jeunes » a été mis en place par diverses dispositions législatives et réglementaires à l'automne 1997 (annexe 4) ². Son enjeu est double. Il s'agit, d'une part, de créer et de développer de nouvelles activités socialement utiles, correspondant à des besoins locaux émergents ou non satisfaits, d'autre part, de permettre à 350 000 jeunes d'exercer ces activités et de se professionnaliser dans les métiers correspondants ³. Chaque poste de travail bénéficie d'une aide de l'État s'élevant à l'origine à 92 000 francs indexée sur le SMIC, pendant cinq ans. Le dispositif doit concerner les jeunes sans emploi de 18 à 26 ans, cette limite pouvant être portée à 30 ans pour les jeunes n'ayant jamais ou peu travaillé depuis la fin de leur scolarité. Les employeurs sont des collectivités publiques, des organismes de droit privé à but non lucratif et des personnes morales chargées de la gestion d'un service public. Les contrats sont, en principe, de droit privé. Ces créations devaient intervenir avant la fin 1999, mais elles se sont poursuivies au-delà.

(1) *En application de l'article 4 du décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques.*

(2) *Loi n° 97-940 du 16 octobre 1997 relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes. Décret n° 97-954 du 17 octobre 1997. Décret n° 97-1255 du 29 décembre 1997. Circulaire DGEFP 97/25 du 24 octobre 1997. Dans la suite du rapport, le programme d'ensemble « nouveaux services - emplois jeunes » sera appelé « dispositif », en précisant, le cas échéant, le champ considéré ; l'appellation « programme » sera réservée, en général, à l'application du dispositif au champ spécifique de la jeunesse et des sports tel que défini ci-après.*

(3) *À l'origine, les déclarations gouvernementales faisaient état d'un objectif de création de 700 000 emplois se partageant par moitié entre le public et le privé (déclaration de politique générale du Premier ministre du 19 juin 1997).*

Les activités concernées doivent répondre à un certain nombre de critères, outre leur nature de besoins émergents ou non satisfaits (ce qui, pour les collectivités territoriales, suppose qu'il s'agisse d'activités n'entrant pas dans leurs activités traditionnelles et non assurées jusqu'alors) : éviter la concurrence avec des activités déjà assurées dans le secteur marchand et présenter un caractère d'utilité sociale notamment dans des domaines tels que les activités sportives, culturelles ou éducatives. Ces activités et les postes de travail correspondants ont vocation à être pérennisés au-delà de la période de cinq années selon des modalités variées, parmi lesquelles figurent, en particulier, la solvabilisation de la demande par le marché et le financement par un ou plusieurs financeurs relayant l'aide de l'État ; les financements pouvant être publics ou privés.

Le ministère de la Jeunesse et des Sports a défini son propre programme « nouveaux services - emplois jeunes » dans ce cadre général. Le champ des activités situées sous sa responsabilité est vaste et varié. On y distingue, traditionnellement (même si cette distinction tend à s'estomper) un secteur jeunesse avec plus de 4 millions d'enfants accueillis dans les centres de vacances, les centres de loisirs sans hébergement, les réseaux régionaux et locaux de 450 associations nationales, et un secteur sport avec 170 000 associations locales accueillant 12 millions de licenciés encadrés par un million de bénévoles. On assiste dans la dernière période à des évolutions qui peuvent apparaître contradictoires entre une pratique du sport qui tend à devenir plus informelle et une professionnalisation du monde associatif concerné. Par ailleurs, la compétence du ministère de la Jeunesse et des Sports s'étend, en dehors de son champ *stricto sensu*, aux activités pour lesquelles le ministère est habilité à délivrer des diplômes. C'est ce constat qui a conduit à penser que le dispositif « nouveaux services - emplois jeunes » pouvait trouver dans le champ de la jeunesse et des sports un terrain d'application favorable et particulièrement instructif en raison de l'importance relative des associations susceptibles d'accueillir des jeunes au titre du programme ¹.

(1) Au 1^{er} janvier 2001, les associations du champ jeunesse et sports avaient réalisé 66,9 % des embauches au titre du programme contre 48 % pour l'ensemble du dispositif (hors Éducation nationale et Police nationale) ; les chiffres étaient respectivement de 25,1 % et 33,8 % pour les collectivités territoriales, de 6,3 % et 14,5 % pour les établissements publics et de 1,6 % et 3,7 % pour les autres organismes (source DARES). Ces pourcentages, relatifs aux embauches, sont peu différents de ceux correspondant aux jeunes en activité.

Afin de donner à la réflexion des bases claires, un *Rapport sur le développement d'activités pour l'emploi des jeunes* a été élaboré par le ministère de la Jeunesse et des Sports au cours de l'été 1997, conduisant à l'élaboration de quinze fiches « emploi - type » (annexe 9) ¹. Sur cette base, la ministre de la Jeunesse et des Sports a fixé les objectifs de créations d'emplois dans les domaines d'activités relevant de son ministère en même temps qu'elle exprimait le souhait qu'il soit procédé à une évaluation du programme dans le champ de la jeunesse et des sports. Après que le programme a été retenu par le Premier ministre, un cahier des charges de l'évaluation a été élaboré par le ministère (annexe 2), caractérisant l'organisation en réseau du champ, le choix d'une stratégie de proximité et retenant les objectifs proposés pour l'évaluation sous forme de sept impacts sur :

- le développement des activités ;
- le développement de l'emploi ;
- la situation des jeunes ;
- les organismes employeurs ;
- les autres dispositifs ;
- les formations et les diplômes du ministère ;
- la coopération inter-institutionnelle aux plans central et local.

Conformément aux dispositions réglementaires relatives à l'évaluation des politiques publiques, le Commissariat général du Plan a établi le budget de l'opération d'évaluation et constitué l'instance qui a été installée conjointement par la ministre de la Jeunesse et des Sports, le commissaire général du Plan et le président du Conseil national d'évaluation le 3 décembre 1999 (annexe 3). La lettre de mission adressée au président de l'instance le 18 novembre 1999 prévoyait (conformément aux règles imposées aux opérations d'évaluation) un délai de réalisation d'un an, mais il a été convenu d'un commun accord après l'installation de l'instance que, compte tenu des conditions de mise en place du

(1) *Rapport sur le développement d'activités pour l'emploi des jeunes d'un groupe de travail présidé par Yves Lair, président de la Fédération nationale des offices municipaux du sport, Yves Gruneisen, inspecteur général de la Jeunesse et des Sports, rapporteur.*

dispositif et de l'importance des recherches à effectuer, ce délai serait porté à quinze mois. L'instance s'est efforcée, à son tour, de s'approprier les objectifs de l'évaluation proposée en les reformulant et en précisant le contenu, dans la perspective, notamment, de la passation de marchés d'études sur les questions jugées les plus importantes. Elle s'est notamment interrogée sur les attentes des politiques publiques dans le cadre du programme, sur la notion de « besoins émergents ou non satisfaits », sur le cadrage juridique indispensable, sur les emplois concernés et les impacts à retenir. Toutefois, à ce stade, elle a peu modifié les objectifs proposés par le ministère de la Jeunesse et des Sports.

L'instance a rencontré deux difficultés méthodologiques majeures : la définition de son champ et la conception du référentiel à retenir.

Dès ses premières réunions, l'instance a tenté de cerner le champ de son évaluation. Il est alors apparu rapidement que le champ ministériel de la jeunesse et des sports était difficile à définir avec précision et qu'il ne recouvrait pas l'ensemble des emplois pouvant être regardés comme constitutifs du champ au sens de l'évaluation prescrite. C'est pourquoi il a été décidé de définir ce champ à partir du fichier des conventions du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA, annexe 5). Il en ressort que, hors Éducation nationale, Police nationale et Justice (pour les agents de justice), au 1^{er} janvier 2001, sur un total de 180 796 embauches en cumul de flux (135 250 jeunes en activité), 69 302 embauches correspondent au champ « nouveaux services - emplois jeunes » de la jeunesse et des sports (51 520 jeunes en activité). Ces embauches se répartissent elles-mêmes en 22 382 embauches (16 686 jeunes en activité) dans le secteur du sport et 46 920 embauches (34 834 jeunes en activité) dans les autres secteurs jeunesse et sports (principalement : animateurs socioculturels, autres animateurs ou éducateurs, animateurs de développement local, aide à la gestion associative).

Inscrivant ses travaux dans le cadre de la problématique fixée par les textes précités et l'expérience du Conseil national d'évaluation, l'instance a beaucoup réfléchi à la nature du référentiel à prendre en compte. S'il est entendu que l'évaluation d'une politique publique consiste à comparer ses résultats aux moyens qu'elle met en œuvre et aux objectifs initialement fixés, elle ne pouvait se borner, en l'espèce, à limiter son investigation à la comparaison des résultats globaux obtenus par le programme « nouveaux services - emplois jeunes » avec les fonds publics engagés et les objectifs proclamés. Comme on l'a vu, le dispositif défini au niveau gouvernemental par les textes de l'automne 1997 a fait l'objet d'une appropriation spécifique par le ministère de la Jeunesse et des Sports. À travers les conventions et les accords-cadres conclus sous sa tutelle, ont été définis les engagements réciproques particuliers des partenaires

impliqués (annexe 10). Les contrats conclus en application de cette procédure ont encore singularisé les comportements des contractants : jeunes, employeurs, financeurs. Dans ces conditions, les impacts (emplois, activités, professionnalisation, formation, bénévolat, etc.) devaient être considérés non seulement sur l'ensemble du programme, mais aussi à chacun des niveaux d'intervention des acteurs et des publics concernés. Au surplus, les paramètres du programme ont évolué au cours de la période, en ce qui concerne tant l'action du gouvernement et des services déconcentrés que celle des participants. Le référentiel est ainsi apparu comme devant être constitué par l'ensemble intégré et évolutif sur la période des références de l'action des partenaires aux différents niveaux.

L'instance s'est réunie régulièrement selon un calendrier préfixé. Elle s'est efforcée d'acquérir une connaissance aussi complète que possible des différents travaux déjà réalisés sur le sujet (annexe 12). Elle a effectué plusieurs déplacements pour étudier les conditions concrètes de mise en œuvre du programme sur le terrain (Seine-et-Marne, Deux-Sèvres, Pas-de-Calais, Bourgogne, Midi-Pyrénées, annexe 13). Elle a procédé à une cinquantaine d'auditions en séance plénière ou en formation restreinte (annexe 14). Par ailleurs, elle a demandé séparément à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et à l'Inspection générale de la Jeunesse et des Sports (IGJS) d'approfondir en deux rapports la pratique administrative de la gestion du programme (annexe 6) ¹. Enfin, elle a passé plusieurs marchés d'études avec des sociétés spécialisées pour affiner l'analyse des aspects quantitatifs du programme concernant d'une part les jeunes et d'autre part les employeurs, ainsi que l'étude des différents impacts qualitatifs finalement retenus par l'instance : offre de services, bénévolat, formation, pérennisation (selon des méthodologies précisées en annexes 7 et 8) ².

(1) *Rapport de contribution à l'évaluation des politiques publiques : nouveaux services - emplois jeunes dans le secteur de la jeunesse et des sports sur les sites de l'Essonne, du Doubs et de l'Ille-et-Vilaine, de Hayet Zeggar et Philippe Didier-Courbin, membres de l'IGAS. Rapport de contribution à l'évaluation des politiques publiques nouveaux services - emplois jeunes dans le champ de la jeunesse et des sports - Impact de ce dispositif sur le devenir des formations et des diplômés du ministère dans les régions de Bretagne, de Poitou-Charentes, des Pays de Loire et d'Aquitaine, de Yves Gruneisen, inspecteur général de la Jeunesse et des Sports.*

(2) *Il s'agit de la société Louis Harris pour l'étude statistique, de la société Algoé pour l'étude sur l'offre de services, de la société Amédis pour l'étude sur la formation, de la société BPI pour l'étude sur la pérennisation, des sociétés BRC et AIRES pour l'étude sur le bénévolat.*

L'importance du programme « nouveaux services - emplois jeunes » pour le ministère de la Jeunesse et des Sports ne saurait être sous-estimée puisque le total des fonds publics drainés par le programme et financés par le budget du ministère de l'Emploi et de la Solidarité est supérieur au budget du ministère de la Jeunesse et des Sports : de l'ordre de 4,6 milliards contre 4,4 milliards de francs pour l'année 2000 ¹. Depuis le début du dispositif, on estime, au 1^{er} janvier 2001, à 7,8 milliards de francs le montant des dépenses publiques réalisées pour les salaires uniquement au titre du programme dans le champ de la jeunesse et des sports sur un total de 21,2 milliards de francs pour l'ensemble du dispositif (hors Éducation nationale, Police nationale et Justice pour les agents de justice). Aussi l'instance s'est-elle efforcée de répondre aux questions centrales qui lui semblaient se trouver posées par le programme et qui ont déterminé le plan retenu par le présent rapport d'évaluation :

- Quel a été l'apport du programme pour les jeunes ?
- En quoi le développement des activités jeunesse et sports a-t-il été affecté par le programme ?
- Quels enseignements et quelles conséquences peut-on en tirer pour les politiques publiques relatives à la jeunesse et aux sports ?

La première partie du rapport traite donc du programme et de ses effets sur la jeunesse. Le champ jeunesse et sports retenu est tout d'abord précisé. La population concernée y est analysée aussi précisément que possible (sexe, âge, niveau de formation), y compris en ce qui concerne la situation antérieure des jeunes du champ et leur place, au regard de différents critères, par rapport à l'ensemble des jeunes concernés par le dispositif. On s'est efforcé de traduire également les conditions de travail de ces jeunes, en liaison avec leurs caractéristiques d'emploi, leur perception des possibilités de formation et, par là, de professionnalisation. La mesure de l'apport du programme prend en compte les différentes sources d'information évoquées ci-dessus ainsi que l'enquête de la Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité (DARES) sur les sorties du dispositif. Enfin, le rapport élargit dans cette partie la réflexion sur l'apport du programme à la jeunesse de façon générale.

(1) Le budget du ministère de la Jeunesse et des Sports s'est élevé, pour l'année 2000, à 3,4 milliards de francs auxquels on peut ajouter environ un milliard de francs au titre du Fonds national pour le développement du sport.

La deuxième partie étudie les effets du programme dans les champs d'activités concernés. Elle caractérise tout d'abord les employeurs en les replaçant, là aussi, dans l'ensemble du champ du programme selon différents critères de statut, de taille, etc. Elle s'efforce de montrer comment ont été élaborés les projets du programme et fait le bilan du programme selon les employeurs. Les activités considérées sont ensuite analysées sous différents aspects : l'impact du programme sur les activités existantes dans les associations, la réponse des associations à des attentes nouvelles, enfin la réponse des collectivités territoriales au développement des services. Une attention toute spéciale est portée à l'évolution du bénévolat qui s'inscrit désormais dans une complexification croissante des tâches, une tendance à la substitution salariat-bénévolat qu'encourage dans certains cas le programme, et une restructuration interne du bénévolat lui-même. La question de la pérennisation est essentielle dans l'évaluation et déterminante de la réussite du programme. Son analyse révèle une grande diversité d'approches, qu'elle soit le fait des associations ou celui des collectivités territoriales ; elle n'écarte pas pour autant l'intervention de l'État.

La troisième partie se place du point de vue des politiques publiques et relate les différents aspects de l'action administrative dans la mise en œuvre du programme, tant en ce qui concerne les administrations centrales que les services déconcentrés. Le processus des différentes séquences de développement du programme est décrit. L'organisation de la coopération avec les autres organismes concernés (collectivités territoriales, associations, fédérations, syndicats) est ensuite abordée en soulignant les différences de stratégies de ces organismes dans l'application du programme. Enfin, un développement particulier est consacré à l'importante question de l'impact du programme sur la politique de formation et de délivrance des diplômes (annexe 11).

Première partie
Le programme et ses effets
sur la jeunesse

Chapitre 1

Les jeunes concernés

Au 2 mars 2001, 273 000 emplois ont été créés dans l'ensemble du dispositif « nouveaux services - emplois jeunes » correspondant à 302 570 embauches, dont 89 550 à l'Éducation nationale, 22 400 à la Police nationale, 1 150 comme agents de justice et 180 796 dans des associations, collectivités territoriales ou établissements publics¹. L'évaluation de l'instance porte sur les jeunes embauchés dans ces dernières structures, donc hors Éducation nationale, Police nationale et Justice (pour les agents de justice), dans le champ de la jeunesse et des sports, champ que l'instance a dû définir.

Pour évaluer la situation des jeunes, plusieurs sources ont été mobilisées : le fichier statistique de la DARES construit à partir des données de gestion du CNASEA (organisme payeur de l'aide de l'État) de décembre 2000 (annexe 5), ainsi que les enquêtes d'évaluation auprès des jeunes et des employeurs, commanditées par l'instance d'évaluation et réalisées sur le terrain en octobre et novembre 2000 (annexe 7).

Le fichier statistique a permis, dans un premier temps, de définir le champ d'évaluation, puis a servi de cadre général pour décrire les jeunes embauchés. Il a été également utilisé comme base de sondage pour constituer les échantillons de jeunes et d'employeurs interrogés lors des enquêtes statistiques de l'instance.

1. Le champ

Le champ d'évaluation a été défini par l'instance en prenant en compte les domaines d'activité des projets et les catégories d'emplois créés, tels qu'ils sont déclarés par les employeurs lors du dépôt du dossier. Ont été considérés comme

(1) Les 273 000 emplois créés ne correspondent pas tous aux jeunes effectivement en activité considérés dans la suite du rapport.

faisant partie du champ de l'évaluation tous les emplois créés par des projets du domaine d'activité « sports », ainsi que ceux des catégories « animateur socioculturel », « animateur sportif », « autre animateur et éducateur », « animateur du développement local » et « aide à la gestion associative » dans les autres domaines d'activité (tableau 1). Fondée sur des catégories administratives, cette délimitation du champ d'évaluation est la traduction des activités en direction de la jeunesse ou dédiées aux sports. Sans autres sources disponibles, on se propose dans la suite du rapport d'appeler « jeunesse et sports » le champ ainsi défini et de parler de programme pour ce qui concerne l'application du dispositif « nouveaux services - emplois jeunes » à ce champ spécifique alors qu'on réservera le terme de dispositif à l'ensemble du champ (généralement hors Éducation nationale, Police nationale et Justice pour les agents de justice).

Les jeunes embauchés dans le champ de la jeunesse et des sports sont au nombre de 69 302 au 1^{er} janvier 2001 et représentent 38 % de l'ensemble des jeunes concernés par le dispositif « nouveaux services - emplois jeunes ». Les emplois créés dans la catégorie d'activité « sports » représentent un tiers des embauches du champ étudié. Ce sont les associations qui ont embauché le plus de jeunes : 48 % dans le dispositif et 67 % dans le programme.

Du fait des sorties prématurées et des remplacements, 135 250 jeunes du dispositif (sur 180 796 embauchés) sont en activité au 1^{er} janvier 2001, dont 51 520 dans le programme (sur 69 302 embauchés).

Tableau 1
Types d'activité et catégories d'emplois - Flux cumulés d'embauches
au 31 décembre 2000

en effectifs

	Éducation	Solidarité	Quartier	Culture	Nature	Tourisme	Sports	Autres	Total
01-03 Valorisation et conseil environnement	508	733	623	281	12 418	401	164	1 317	16 445
04,05 Valorisation et entretien du patrimoine	176	330	408	1 779	3 357	1 747	172	821	8 790
06,15 Médiateur de sécurité	205	768	898	88	265	48	129	7 183	9 584
07-14 Aide aux personnes	6 296	13 804	1 619	2 980	965	471	598	6 751	33 484
16 Animateur socioculturel	1 706	1 590	866	5 111	361	536	617	1 675	12 462
17 Animateur sportif	502	529	288	289	199	213	12 730	557	15 307
18 Autre animateur ou éducateur	3 950	3 897	1 545	2 729	1 511	1 040	1 867	4 850	21 389
20 Animateur du développement local	495	1 276	538	1 157	656	1 180	836	2 356	8 494
21 Aide à la gestion associative	390	1 179	393	1 300	278	253	2 433	1 525	7 751
19, 22 Médiateur local ou familial	544	2 322	3 701	885	492	125	225	4 557	12 851
99 Autres CNASEA	2 439	6 521	2 628	3 502	3 507	1 578	2 611	11 453	34 239
Total	17 211	32 949	13 507	20 101	24 009	7 592	22 382	43 045	180 796

Source : CNASEA (12/2000), MES-DARES, données France entière.

Lecture : les flux cumulés d'embauches représentent le nombre total des jeunes embauchés depuis le début du dispositif.

En grisé, le champ de la jeunesse et des sports.

2. Les caractéristiques : sexe, âge, niveau de formation

Les jeunes du champ de la jeunesse et des sports se différencient peu des autres embauchés par leur sexe ou leur âge. L'âge moyen d'entrée dans le dispositif est de 24 ans. 30 % des jeunes sont entrés dans le dispositif après 25 ans. Cependant les jeunes embauchés sur des activités à vocation sportive sont un peu plus jeunes et sont beaucoup plus souvent des hommes (71 %) (tableau 2).

Tableau 2
Sexe et âge des jeunes du dispositif
« nouveaux services - emplois jeunes »

	en %			
	Ensemble du dispositif	Champ jeunesse et sports	Activités à vocation sportive	Autres activités du champ JS
Sexe				
Homme	49,7	51,4	70,6	42,3
Femme	50,3	48,6	29,4	57,7
Âge				
18-19 ans	2,8	2,3	3,6	1,7
20-21 ans	13,1	12,3	15,7	10,7
22-23 ans	23,8	23,0	24,8	22,2
24-25 ans	30,9	31,0	28,8	31,9
26-27 ans	19,9	21,0	18,4	22,2
28-30 ans	9,5	10,4	8,7	11,3
Total	100	100	100	100
Âge moyen	24 ans 2 mois	24 ans 3 mois	23 ans 11 mois	24 ans 5 mois

Source : CNASEA (12/2000), MES-DARES, données France entière.

Lecture : dans l'ensemble des jeunes embauchés du dispositif (hors Éducation nationale, Police nationale et Justice), 49,7 % sont des hommes ; ils sont 2,8 % à avoir été embauchés entre 18 et 19 ans. Les jeunes ont été embauchés à l'âge moyen de 24 ans et 2 mois.

Ces jeunes du champ de la jeunesse et des sports ont un niveau de formation légèrement plus élevé que l'ensemble des jeunes du dispositif : 43 % ont un niveau supérieur au bac, 38 % le niveau bac et surtout moins de 19 % possèdent un niveau inférieur au bac contre plus de 24,5 % dans l'ensemble du dispositif. Dans le domaine du sport, les jeunes sont un peu moins nombreux dans les niveaux supérieurs (31 %) mais près d'un sur deux a le niveau Bac.

Tableau 3
Niveau de formation des jeunes

	en %			
	Ensemble du dispositif	Champ jeunesse et sports	Activités à vocation sportive	Autres activités du champ JS
Niveau < Bac	24,5	18,5	21,4	17,2
Niveau Bac	33,3	38,0	47,7	33,3
Niveau Bac+2	21,4	22,0	17,2	24,3
Niveau > Bac+2	19,8	21,5	13,7	25,2
	100	100	100	100

Source : CNASEA (12/2000), MES-DARES, données France entière.

Si ces différences de niveau de formation sont relativement faibles selon les domaines d'activité des emplois, on observe de fortes différences par sexe. Dans l'ensemble du dispositif, les femmes ont un niveau de formation très supérieur à celui des hommes : un tiers des hommes a un niveau inférieur au bac (pour 17 % chez les femmes), un autre tiers un niveau supérieur au bac (50 % chez les femmes). Bien qu'un peu atténuée pour les plus faibles niveaux, cette différence se retrouve dans le champ de la jeunesse et des sports.

Tableau 4
Niveau de formation des jeunes par sexe

	en %					
	Ensemble du dispositif		Champ jeunesse et sports		Hors champ jeunesse et sports	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Niveau < Bac	34,1	16,9	23,7	13,0	40,9	19,2
Niveau Bac	33,4	33,2	41,3	34,5	28,1	32,5
Niveau Bac+2	18,4	24,4	19,0	25,2	18,1	23,9
Niveau > Bac+2	14,1	25,5	16,0	27,3	12,9	24,4
	100	100	100	100	100	100

Source : CNASEA (12/2000), MES-DARES, données France entière.

Un jeune du programme sur deux détient un diplôme relevant des métiers du sport et de l'animation (60 % des hommes et 40 % des femmes). Dans les emplois créés dans le domaine du sport, ce sont près des trois quarts des jeunes qui sont dans ce cas. La fréquence de ces diplômes complémentaires diminue avec le niveau de formation générale : les jeunes de niveau de formation générale inférieur au bac ont majoritairement un diplôme jeunesse et sports (57 %) alors que seuls 40 % des jeunes de niveau supérieur au bac en déclarent.

Les diplômes sont des diplômes professionnels d'État du ministère de la Jeunesse et des Sports pour 19 % des jeunes, des diplômes non professionnels de qualification du champ de la jeunesse et des sports - principalement des diplômes fédéraux ou des brevets d'aptitude aux fonctions d'animation ou de direction (BAFA-BAFD) - pour 23 % des jeunes, ou des diplômes regroupés dans la catégorie « divers » (brevet de secourisme, surveillant de baignade, arbitrage, etc.) pour 8 %. C'est dans les projets sportifs que l'on retrouve la majorité des diplômes d'État, compte tenu des réglementations en vigueur dans l'animation sportive.

Ces données caractérisent une « proximité » très forte de ces jeunes au champ jeunesse et sports, puisque le ministère de la Jeunesse et des Sports ne délivre pas plus de 12 000 diplômes par an.

Tableau 5
Diplômes jeunesse et sports

	en %		
	Champ jeunesse et sports	Activités à vocation sportive	Autres activités du champ JS
Diplômes d'État	18,9	38,6	9,7
Diplômes non professionnels	23,1	24,7	22,4
Diplômes divers	7,7	8,3	7,4
Aucun diplôme Jeunesse et sports	50,2	28,4	60,4
Total	100	100	100

Source : Enquête statistique de l'instance auprès des jeunes, novembre 2000.

3. La situation antérieure des jeunes

Dans le champ jeunesse et sports comme dans l'ensemble du dispositif, près de trois jeunes sur quatre étaient à la recherche d'un emploi lors de leur embauche. Les jeunes embauchés sur des projets sport sont un peu plus nombreux que les autres sans passé professionnel, ce qui s'explique par leur plus jeune âge lors de l'embauche.

Tableau
Situation des jeunes lors du recrutement

6

en %

	Ensemble du dispositif	Champ jeunesse et sports	Activités à vocation sportive	Autres activités du champ JS
Scolarisé ou étudiant	4,5	5,9	7,5	5,1
Formation professionnelle	0,7	0,8	1,3	0,5
Militaire	0,9	1,0	1,1	1,0
Salarié	19,6	18,8	15,7	20,2
Recherche d'emploi	72,9	72,1	72,5	71,9
Autre	1,3	1,5	1,8	1,3
	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : CNASEA (12/2000), MES-DARES, données France entière.

3.1. L'itinéraire professionnel avant le recrutement

Entre la sortie du système scolaire et l'entrée dans le programme, les jeunes ont connu en général plusieurs années d'expériences professionnelles diverses (source : Enquête statistique de l'instance auprès des jeunes). En effet, seulement un quart des jeunes est embauché dans le cadre du programme moins d'un an après sa sortie du système scolaire. Pour les autres, l'embauche est précédée d'une période de plusieurs années (plus de trois ans pour la moitié d'entre eux) pendant laquelle ils connaissent plusieurs situations, période essentiellement marquée par l'alternance de périodes de chômage et d'emplois précaires :

- le chômage concerne en moyenne deux jeunes sur trois. La fréquence de périodes de chômage augmente avec la durée entre la sortie du système scolaire et l'entrée dans le programme ; ainsi 84 % de ceux qui sont sortis de système scolaire plus de trois ans avant leur recrutement ont connu le chômage ;

- les emplois précaires sont aussi fréquents : parmi les jeunes ayant eu au moins un emploi, un sur deux n'a connu que des emplois de courte durée de moins de six mois, et ceci concerne particulièrement ceux qui ont connu le chômage.

11 % des jeunes n'ont connu que le chômage, ils sont sortis depuis peu du système scolaire, deux ans en moyenne. Un tiers des jeunes a essentiellement connu le chômage entrecoupé par des emplois courts de quelques mois, et ceci sur un temps plus long, trois ans et demi en moyenne. Ainsi 44 % des jeunes ont connu une insertion professionnelle difficile ; on y trouve plus de femmes que d'hommes. Quatre jeunes sur dix ont connu des parcours plus stables avant d'entrer dans le programme, avec des périodes de chômage pour 19 %, sans chômage pour 21 %. Ceux qui ont connu le chômage sont plus âgés et depuis plus longtemps sur le marché du travail que les autres, près de cinq ans en moyenne. Le dernier groupe (15 %) réunit ceux qui n'étaient pas encore entrés sur le marché du travail : ils ont trouvé leur emploi actuel dès la fin de leurs études ou à la sortie du service national.

La comparaison avec l'ensemble des jeunes sur le marché du travail est difficile car les statistiques nationales sont construites à un instant donné et ne prennent que rarement en compte la situation dans sa durée. On peut tout de même retenir quelques chiffres nationaux à partir de l'enquête Emploi de l'INSEE. Dans les années 1997 et 1998, 43 % des hommes actifs de 21-25 ans et 24 % des 26-30 ans sont au chômage ou ont connu le chômage dans l'année, pour les femmes les pourcentages sont respectivement de 48 % et 29 %. Cette plus grande difficulté des femmes sur le marché du travail se retrouve chez les jeunes du programme « nouveaux services - emplois jeunes ». Mais globalement ces jeunes entrants du programme étaient dans une situation plus difficile, surtout pour les plus âgés, les 25-30 ans : les hommes les plus âgés du programme sont 43 % à n'avoir connu que le chômage, éventuellement entrecoupé d'emplois courts, les femmes 59 %, chiffres qui sont à comparer aux 24 % et 29 % dans la population française active. Bien que les chiffres ne soient pas comparables terme à terme, leur différence exprime bien une situation plus difficile chez les jeunes du programme. En revanche, on remarque que si, sur le plan national, on observe un effet très net du niveau de formation, les plus formés ayant de moins grandes difficultés à être en emploi, on ne peut mettre en évidence aucun effet chez les jeunes du programme.

Quel que soit le niveau de formation, le programme s'est donc adressé principalement à des jeunes en difficulté sur le marché du travail. Cependant les femmes et les jeunes de faible niveau d'études ou sans diplôme ont eu moins accès au programme.

Cette situation plus difficile des jeunes sur le marché du travail les a-t-elle poussés à accepter l'emploi par défaut ? Un certain nombre d'éléments recueillis dans l'enquête statistique permet d'éclairer cette question. Ce sont tout d'abord les raisons données par les jeunes à accepter l'emploi du programme, mais également leur proximité au domaine de la jeunesse et des sports mesurée par les intentions d'y travailler et les pratiques passées.

3.2. Les motivations des jeunes

Lorsqu'on demande aux jeunes du programme pourquoi ils ont accepté leur emploi, la réponse la plus fréquente est l'intérêt du travail proposé, cité par six jeunes sur dix, ils sont même un quart à ne donner que cette réponse. 38 % ont accepté leur emploi notamment parce qu'ils étaient sans autre proposition, le plus souvent des femmes. La possibilité d'acquérir une expérience professionnelle et de bénéficier d'une formation, les avantages liés au contrat, sa durée de cinq ans, le temps plein ou la sécurité financière sont moins souvent avancés par les jeunes. Les avantages liés à l'emploi sont principalement évoqués par les jeunes qui étaient en emploi avant leur embauche (45 % parmi ceux-ci). Il convient toutefois de rappeler que les motivations avancées s'expriment sur un fond de grande précarité.

Tableau
Motifs d'acceptation de l'emploi

7

	Total	Hommes	Femmes	Assoc.	Collect. territ.	Établ. publics
Intérêt du travail proposé	59,4	61,4	57,2	61,8	54,3	57,4
Sans autre proposition d'emploi	38,0	34,7	41,7	35,5	42,9	42,5
Expérience professionnelle	28,6	28,7	28,5	28,5	27,0	35,4
Avantages liés à l'emploi	27,3	26,4	28,3	26,4	28,9	28,9

en %

Source : Enquête statistique de l'instance auprès des jeunes, novembre 2000.

Le total des pourcentages est supérieur à 100, les personnes interrogées ayant pu citer plusieurs réponses.

Deux jeunes sur trois avaient l'intention de travailler dans le champ d'activités de la jeunesse et des sports avant l'opportunité du programme, 71 % pour les jeunes hommes et 57 % pour les jeunes femmes. C'est un des premiers effets du programme d'avoir, en finançant des postes, orienté des jeunes dans ces

activités. Du point de vue des intentions des jeunes on peut distinguer quatre cas de figure :

- avoir eu, avant son embauche dans le cadre du programme, à la fois l'intention de travailler dans le champ de la jeunesse et des sports et un projet professionnel : 42 % des jeunes embauchés se déclarent aujourd'hui dans cette configuration initiale, 44 % des hommes et 39 % des femmes ;

- avoir eu l'intention de travailler dans le champ de la jeunesse et des sports sans projet professionnel précis : 22 % des jeunes embauchés, 26,5 % pour les hommes et 18 % pour les femmes ;

- ne pas avoir eu l'intention de travailler particulièrement dans le champ de la jeunesse et des sports tout en déclarant un projet professionnel antérieur à l'embauche dans le cadre du programme : ce cas de figure rassemble 17 % des jeunes, plus souvent des femmes (22 %) que des hommes (12,5 %) ;

- n'avoir eu ni l'intention de travailler particulièrement dans le champ ni de projet professionnel précis : 19 % des jeunes embauchés se placent dans cette situation initiale (17 % des hommes et 22 % des femmes).

La diversité et la précarité des situations vécues par la majorité de ces jeunes ne sont pas la seule explication de la relative incertitude professionnelle qui demeure à l'embauche dans le programme. Si l'on prend l'exemple des jeunes, un tiers du total, qui n'ont pas connu de période de chômage (ils étaient en emploi de droit commun ou en stage) et qui semblent donc avoir une meilleure stabilité professionnelle, ils ne présentent cependant pas les indices d'une plus grande orientation vers le champ jeunesse et sports : le taux de diplômés jeunesse et sports n'est pas beaucoup plus important (54 % contre 48 %) et ils n'ont pas développé plus souvent un projet professionnel avant leur embauche (60 % contre 58 %).

Plus d'un tiers des jeunes embauchés dans le cadre du programme a également eu une activité salariée antérieure dans le domaine jeunesse et sports (contrat à durée indéterminée, contrat à durée déterminée, vacataire, saisonnier ou contrat emploi-solidarité, contrat emploi de ville, etc.) et pour un sur trois d'entre eux dans la structure où ils travaillent actuellement.

Six jeunes sur dix étaient des bénévoles engagés dans le domaine jeunesse et sports et un sur deux a noué à l'occasion de cet engagement des relations qui l'ont orienté vers le programme dans le poste qu'il occupe. Plus d'un bénévole

sur trois est d'ailleurs devenu, dans le cadre du programme, salarié de la structure dans laquelle il était bénévole.

En tout état de cause, de nombreux jeunes avaient des liens avec le champ d'activité jeunesse et sports avant leur entrée dans le programme, comme pratiquant, comme bénévole ou encore comme salarié. 71 % des jeunes pratiquaient une activité sportive et 35 % une activité socioculturelle. Les 16 % qui n'étaient pas des pratiquants de ces activités arrivent plus souvent par hasard dans le champ de la jeunesse et des sports, sans intention préalable ni projet professionnel. En revanche, 37 % des pratiquants relient directement leur embauche dans le poste qu'ils occupent à des relations nouées à l'occasion de ces activités et 29 % ont même été embauchés par la structure dans laquelle ils pratiquaient leurs activités de loisirs.

On a ainsi une mesure de la proximité professionnelle du jeune avant son embauche dans le cadre du programme. Par ordre décroissant de proximité :

- expérience antérieure de salarié : 36 % ;
- sinon, expérience antérieure de bénévole : 38 % ;
- sinon, expérience antérieure de pratiquant : 18 % ;
- aucune expérience antérieure : 8 %.

Ce sont donc 92 % des jeunes qui ont une connaissance préalable du champ.

Tableau 8
Liens entre l'orientation préalable et la proximité
au domaine jeunesse et sports

en %

Avant l'embauche	Salarié	Bénévole	Pratiquant	Aucun lien	Total
Orientation jeunesse et sports et projet professionnel	58,0	41,4	24,0	11,5	41,7
Orientation jeunesse et sports sans projet professionnel	23,0	28,6	13,9	10,4	22,4
Projet professionnel sans orientation jeunesse et sports	9,2	14,3	33,1	26,6	16,9
Ni projet professionnel ni orientation jeunesse et sports	9,8	15,7	29,0	51,5	19,0
Total	100	100	100	100	100

Source : Enquête statistique de l'instance auprès des jeunes, novembre 2000.

Lecture : parmi les jeunes ayant été salariés dans le domaine de l'animation avant leur embauche, 58,0 % avaient l'intention de travailler dans le domaine de la jeunesse et des sports ainsi qu'un projet professionnel.

Il y a un lien très fort entre la proximité antérieure au champ et l'orientation vers le champ à l'embauche dans le programme.

Malgré leur situation souvent difficile sur le marché du travail, les jeunes ont donc dans leur grande majorité accepté leur emploi non pas par défaut mais avec une forte motivation liée à un projet professionnel et à une grande proximité aux activités sportives et socioculturelles. Il reste que près d'un jeune sur cinq n'avait ni projet professionnel ni désir de travailler dans le domaine jeunesse et sports et que, parmi eux, nombreux sont ceux qui n'y avaient aucune expérience, même en tant que pratiquants.

Chapitre 2

Le programme et les conditions d'emploi

Le programme a tout d'abord permis aux jeunes d'accéder à un emploi qui, nous l'avons vu, correspondait pour un grand nombre d'entre eux à un projet personnel. Pour 67 % des jeunes, l'employeur est une association, pour 25 % une collectivité territoriale et pour 6 % un établissement public (les 2 % restants sont dans d'autres structures). Dans l'enquête statistique, les jeunes ont été interrogés sur les contenus des emplois occupés ainsi que sur les conditions de travail. On a également cherché à recueillir leur point de vue sur les formations dont ils ont pu bénéficier dans le cadre de leur emploi.

1. Les caractéristiques de l'emploi

Quand on demande aux jeunes de décrire leurs emplois par les activités et les tâches qu'ils effectuent, on est tout d'abord frappé par la polyvalence. Si l'ensemble des jeunes est en mesure de citer une activité principale, il leur faut en moyenne plus de quatre activités complémentaires pour rendre compte du contenu de leur emploi. Un jeune sur deux est dans l'incapacité de parler de tâche dominante, ce qui n'est pas étonnant dans les métiers de l'animation. Plus de la moitié des jeunes disent effectuer les tâches suivantes : l'administration et la gestion (79 %), l'informatique (71 %), l'encadrement d'une pratique sportive ou culturelle (62 %), la médiation (55 %), la prospection et la communication (55 %). Seul l'entretien des équipements est une tâche effectuée par moins d'un jeune sur deux.

1.1. Une typologie des emplois

Malgré cette diversité des missions, on peut délimiter huit groupes d'emplois d'importance variable. C'est une typologie construite à partir des déclarations des jeunes. Les illustrations par les emplois tels qu'ils sont nommés dans le fichier de gestion du CNASEA permettent de préciser le contenu des groupes mais elles montrent parfois les écarts entre les déclarations des employeurs lors

du dépôt du dossier et les activités décrites par les jeunes. De plus, les métiers indiqués au départ peuvent avoir évolué au cours du temps.

Groupe 1 : Emplois d'encadrement d'activités sportives (26 %)

Les jeunes occupant ces emplois ont été embauchés sur des postes d'animateurs sportifs, ils encadrent des activités sportives, compétitives ou de loisirs, ce sont en majorité des hommes plutôt jeunes. Ils sont plus souvent embauchés dans des petites associations et sont nombreux à avoir des activités secondaires multiples : promotion de la vie associative, activités périscolaires ou liées aux soutiens aux jeunes, à la solidarité, à l'intégration. Les tâches qu'ils effectuent sont très variées. C'est dans ce groupe que l'on retrouve les animateurs sportifs, spécialisés ou non, les animateurs de club ou les éducateurs sportifs de proximité.

Groupe 2 : Emplois d'encadrement d'activités culturelles éducatives (25 %)

Il s'agit d'emplois d'animateurs culturels ou d'éducateurs, exercés plus souvent par des femmes, qui s'adressent principalement à un public d'enfants et d'adolescents. Si l'activité principale est le loisir culturel ou l'encadrement d'activités dans le temps périscolaire, ils s'étendent à de nombreuses autres activités : soutien aux projets des jeunes, promotion de la vie associative et développement local. Ces emplois se retrouvent plutôt dans des structures importantes, que ce soit des associations ou des collectivités territoriales, ou dans des établissements publics. Leurs tâches sont variées. On y trouve les animateurs culturels, les accompagnateurs éducatifs, les médiateurs culturels et même des médiateurs du livre ou des animateurs en informatique mais qui mettent en avant les contenus d'animation et d'encadrement de leur emploi plutôt que la technicité.

Groupe 3 : Emplois d'animateurs de tourisme culturel et de développement local (18 %)

Ces emplois s'adressent à des publics variés. Plus diplômés que l'ensemble, les jeunes occupant ces emplois ont des activités secondaires de loisirs culturels et de soutien. On les retrouve dans le secteur du tourisme, du développement local ou de la promotion de la vie associative. Ils effectuent un grand nombre de tâches, de l'administration à la médiation en passant par la prospection et l'encadrement. Ils sont présents dans tous les types de structures. Par rapport aux emplois du groupe précédent, ce sont des emplois beaucoup plus tournés vers la communication, le développement et la coordination d'activités ou de projets. Il s'agit par exemple d'emplois d'animateur coordinateur de festival, d'agent de développement touristique ou d'agent de communication.

Groupe 4 : Emplois d'animateurs-éducateurs médiateurs (13,5 %)

L'activité principale est liée à la solidarité, l'intégration. Dans ces emplois, les jeunes peuvent travailler plus spécialement auprès des jeunes et des publics difficiles, mais certains n'ont pas de public spécifique. Ils font du soutien aux projets des jeunes et beaucoup de médiation. La majorité d'entre eux ont été recrutés comme animateurs ou éducateurs dans des structures importantes ou des établissements publics. On remarque qu'ils participent tous à des tâches administratives. On y trouve par exemple un assistant sociojudiciaire, un auxiliaire d'intégration scolaire et sociale, un modérateur urbain, un accompagnateur de réinsertion, mais aussi un animateur médiateur jeunes ou un animateur de personnes âgées.

Groupe 5 : Emplois d'aide à la gestion (6,8 %)

Les trois quarts ont été embauchés sur un emploi ayant cette dénomination mais un nombre non négligeable l'a été comme animateur ou éducateur. Ils ont comme tâche principale l'administration et la gestion mais ils ont des activités secondaires variées : loisirs sportifs ou culturels, développement local ou éducation à la citoyenneté. C'est un groupe assez féminisé et travaillant plutôt dans des associations. Ce sont des accompagnateurs de la vie associative ou des coordinateurs.

Groupe 6 : Emplois d'agents de développement local (5,7 %)

C'est le groupe le plus spécialisé avec des activités de développement local et de tourisme, des tâches de prospection. Ce sont majoritairement des femmes qui occupent ces emplois avec des niveaux de formation élevés, un grand nombre ayant des diplômes du ministère de la Jeunesse et des Sports. On les retrouve plus nombreux dans les collectivités locales et les établissements publics. C'est le groupe ayant le plus de salaires supérieurs au SMIC. Contrairement au groupe 3 des animateurs de tourisme culturel et de développement local, les jeunes occupant ces emplois n'ont aucune tâche d'encadrement de pratiques ou de médiation. Ce sont des agents de développement sur un territoire ou dans un domaine.

Groupe 7 : Emplois d'animateurs, relatifs aux nouvelles technologies (2,5 %)

Les jeunes occupant ces emplois sont les seuls à déclarer que leur tâche principale concerne l'informatique. Leur activité principale est le loisir scientifique ou la promotion de la vie associative. Ils sont relativement nombreux dans les établissements publics. Bien que pouvant avoir des rôles d'encadrement ou de médiation comme ceux du groupe 2, ils considèrent que

l'élément principal de leur métier est l'informatique. Ce sont par exemple des assistants multimédia ou des médiateurs de nouvelles technologies.

Groupe 8 : Emplois d'entretien et de sécurité des équipements (2,4 %)

Les jeunes concernés sont dans leur grande majorité dans des collectivités locales, principalement de petite taille. Leurs activités sont liées aux loisirs sportifs ou culturels, ils ont peu de tâches d'encadrement de pratiques ou de médiation et un quart d'entre eux n'a pas de contact avec le public. Comme dans le groupe précédent, les jeunes sont spécialisés et ils considèrent que l'entretien constitue la part la plus importante de leur emploi. On y trouve par exemple un animateur de jardin médiéval, un médiateur du livre ou un organisateur de séjours découverte.

Les regroupements opérés à partir des déclarations des jeunes reflètent bien les évolutions constatées dans le champ de l'animation et du sport par différentes études prospectives.

Le *Rapport sur le développement d'activités pour l'emploi des jeunes*¹ part d'une « analyse des besoins sociaux non satisfaits, et le plus souvent nouveaux » pour identifier des emplois types (annexe 9). Parmi les sept besoins sociaux repérés, cinq se retrouvent pleinement dans les groupes précités : il s'agit du soutien à la vie associative, de l'encadrement et du développement des activités sportives et culturelles, de l'accueil, de l'entretien et la sécurité dans les équipements, des services aux jeunes, du développement local. Les deux derniers besoins, l'aide et l'accompagnement éducatifs auprès des enfants et des adolescents, la prévention et le développement de la vie sociale, se retrouvent en activités secondaires de nombreux emplois.

La seconde étude, *Les emplois de l'animation en Ile-de-France*², explore les différents profils d'emplois de l'animation et les distingue par les domaines d'intervention : activités, publics concernés, contextes, etc. Mais on y insiste sur la diversité des activités : « Dans un nombre de cas croissant, les contextes d'emploi exigent une polycompétence, permettant de proposer et de construire

(1) *Rapport sur le développement d'activités pour l'emploi des jeunes, d'un groupe de travail présidé par Yves Lair, président de la Fédération des offices municipaux du sport, et Yves Gruneisen, inspecteur général de la Jeunesse et des Sports, rapporteur.*

(2) Michel Rousseau, « *Les emplois de l'animation en Île-de-France* », *Étude prospective régionale 1995-1997, La Documentation française, 1997.*

des projets d'animation en utilisant plusieurs supports d'activité, en fonction des attentes des publics et des circonstances. Cette polycompétence peut également être un moyen de dépasser l'obstacle de la saisonnalité de certaines activités, en particulier pour les activités sportives de plein air et de découverte du patrimoine naturel. » Les grandes catégories d'emplois retenues sont par exemple : aide-animateur, animateur spécialisé dans un domaine ou généraliste, animateur-éducateur spécialisé ou non, animateur-responsable. Dans les contenus des différents profils proposés, on retrouve les groupes obtenus à partir des descriptions des contenus des emplois, mais l'étude sur les emplois de l'animation ajoute une dimension supplémentaire liée au niveau de qualification requis.

1.2. Les activités spécifiques : l'encadrement de pratiques et la médiation

L'une des activités spécifiques du champ de la jeunesse et des sports est l'encadrement de pratiques, qu'elles soient sportives ou socioculturelles. En réalité, seuls 58 % des jeunes effectuent des tâches d'encadrement de pratiques autour desquelles s'organisent les formations jeunesse et sports. Et dans ce cas, on vérifie alors que les diplômés du ministère de la Jeunesse et des Sports s'y concentrent : 96 % des diplômés d'État en sport encadrent effectivement des activités sportives et, d'une manière plus large, 78 % de ceux qui disposent d'un diplôme professionnel jeunesse et sports. Mais un tiers des jeunes qui participent à l'encadrement d'activités n'ont aucun diplôme professionnel ou non professionnel jeunesse et sports. Dans une perspective de professionnalisation, ou même de simple respect de la réglementation, le besoin potentiel de formation est considérable. Ainsi, si on se restreint aux seules activités sportives, compétitives ou de loisirs, dans lesquelles la réglementation est plus contraignante, la part des non-diplômés qui y participent atteint presque 30 %.

La participation directe à l'encadrement des pratiques sportives ou socioculturelles est fortement marquée par l'intention, antérieure à l'embauche, de travailler dans le domaine jeunesse et sports : plus de 70 % des jeunes qui affichaient cette intention encadrent des activités contre un tiers des autres. La proximité antérieure vient confirmer la cohérence du parcours professionnel antérieur : les deux tiers des anciens salariés et bénévoles participent, dans le cadre du programme, à l'encadrement des pratiques sportives ou socioculturelles contre un tiers des anciens pratiquants et moins d'un quart des plus éloignés du champ de la jeunesse et des sports.

En revanche, l'embauche sur des tâches administratives, informatiques ou d'entretien n'est en relation ni avec une proximité antérieure au champ, ce qui signifierait que le recrutement sur ces postes a été plus large, ni, et ce n'est pas sans conséquences sur l'avenir de ces jeunes, avec leur orientation professionnelle dans le champ.

Les tâches de prospection et de développement se situent entre ces deux extrêmes, elles sont plutôt confiées à des jeunes ayant une expérience et des projets d'avenir dans le champ de la jeunesse et des sports. La prospection est plus souvent confiée à des jeunes proches du milieu jeunesse et sports, ce qui a pu être vérifié dans des monographies qui seront évoquées ci-dessous.

Les tâches de médiation sont également intermédiaires. Elles concernent plus de la moitié des postes (55 %) et, dans un peu moins de deux cas sur trois, elles sont assurées en même temps que des tâches d'encadrement de pratiques sportives. Les jeunes qui assurent des tâches spécifiques de médiation sans encadrement de pratiques (19 % de l'ensemble) sont plus diplômés en formation générale (62 % ont plus que le baccalauréat contre 36 % des encadrants-médiateurs) et moins diplômés dans les spécialités jeunesse et sports (31 % contre 68 %). Ils ont une expérience professionnelle dans le domaine sportif ou socioculturel (comme salariés ou bénévoles) moins importante (63 % contre 87 % pour ceux qui encadrent des pratiques), et une plus faible orientation antérieure vers jeunesse et sports (53 % contre 80 %). Ce type de poste, uniquement médiateur, mérite d'être repéré en tant que tel : il représente en effet une figure emblématique du programme, un enjeu de reconnaissance d'une nouvelle activité. Ces médiateurs sans encadrement de pratiques regroupent des emplois d'agent de communication jeunesse, d'accueil, de coordination ou de valorisation. Le partage entre médiateur et encadrant-médiateur ne se modifie pas selon le statut de l'employeur. En revanche, le médiateur sans encadrement est rare dans les activités sportives (21 % contre 79 %), moyen dans les activités éducatives et culturelles (35 % contre 65 %), et fréquent dans les autres activités (61 % contre 39 %).

Seulement 12 % des jeunes disent ne pas avoir de contact avec un public. Cette ouverture au public concerne tous les métiers, même ceux d'aide à la gestion ou ceux liés au développement local où les deux tiers ont des contacts dans leur activité principale.

Deux jeunes sur trois ont des contacts avec l'extérieur, administrations ou entreprises. Ces contacts sont d'autant plus fréquents que les jeunes ont un niveau de formation élevé (49 % parmi ceux qui n'ont pas le bac et 77 % dans les niveaux supérieurs) ou qu'ils exercent des emplois liés au développement

local (83 %) et au tourisme (73 %). On observe donc une surqualification des tâches de représentation.

1.3. Le point de vue des jeunes sur la nouveauté et l'utilité de leurs emplois

Les trois quarts des jeunes jugent que leur emploi est très utile et ils sont une très faible minorité (moins de 3 %) à le juger plutôt inutile, voire pas utile du tout. Les autres le jugent plutôt utile. Les plus critiques sont les techniciens en nouvelles technologies : à peine plus d'un sur deux déclare son emploi très utile.

Si le sentiment d'utilité des emplois est indéniable, les avis sur la nouveauté sont plus mitigés. Un jeune sur deux estime que son emploi est totalement nouveau et que personne n'assurait ses activités avant son arrivée ; les autres se partagent à part égale entre deux avis : les uns pensent que leur emploi est partiellement nouveau, offrant de nouveaux services qui n'existaient pas avant ou améliorant le fonctionnement de la structure, les autres estiment que leur emploi n'a rien de nouveau et que les activités étaient assurées en totalité avant.

2. Les conditions d'emploi et de travail

2.1. La nature du contrat et la rémunération

Les jeunes sont embauchés en contrat à durée indéterminée (CDI) dans 36 % des cas ; pour les associations qui seules peuvent recourir au CDI, ce taux s'élève à 53 %. Dans ces structures, les métiers d'aide à la gestion et ceux de techniciens de l'informatique et de l'entretien sont plus fréquemment en CDI que les autres, autour de 70 %. Les emplois sont pratiquement tous à temps complet : seuls 3 % des jeunes travaillent à temps partiel moins de 31 heures, 41 % autour de 35 heures, 46 % 39 heures ; 10 % déclarent travailler 40 heures et plus.

Dans les collectivités territoriales et les établissements publics, les embauches du champ de la jeunesse et des sports sont réalisées dans les mêmes conditions salariales que pour les autres emplois du dispositif : 44 % sont embauchés au SMIC, 50 % entre 1 et 1,2 fois le SMIC ; 6 % des salaires à l'embauche sont supérieurs à 1,2 fois le SMIC. Si globalement les salaires à l'embauche pratiqués par les associations sont plus élevés que dans les collectivités territoriales et les établissements publics, ceux pratiqués par les associations du

champ de la jeunesse et des sports sont sensiblement plus faibles que dans les autres associations : 42 % au SMIC (contre 35 % dans les autres associations) et 16 % au-delà de 1,2 fois le SMIC contre 18 % dans les autres associations. Et ce sont les embauches associatives pour des projets sportifs *stricto sensu* qui font baisser les salaires d'embauche : 52 % des salariés y sont embauchés au SMIC et seuls 9 % reçoivent des salaires supérieurs à 1,2 SMIC. Cette différence de salaire à l'embauche se retrouve à structures d'âge et de formation identiques.

Au moment de l'enquête auprès des jeunes du champ de la jeunesse et des sports, c'est-à-dire après plus d'un an passé dans le dispositif, la rémunération reste le SMIC pour 42 % des emplois et seuls 15 % gagnent plus de 7 000 francs nets. Un tiers des jeunes a eu une augmentation de salaire depuis l'embauche. Dans les associations, un jeune sur deux déclare qu'il existe une convention collective concernant le type d'emploi qu'il occupe, mais seulement 38 % disent en bénéficier (alors que la moitié des employeurs déclarent en appliquer une). L'application d'une convention collective influe sur les salaires puisque, dans ce cas, 72 % des jeunes perçoivent des salaires au-dessus du SMIC (contre 58 % dans l'ensemble), ils sont également 48 % à avoir eu une augmentation de salaire depuis leur embauche.

Dans les collectivités territoriales et les établissements publics, les jeunes déclarent l'existence d'une section syndicale dans la structure dans 45 % des cas, alors que dans les associations ils ne sont que 14 %. L'enquête statistique auprès des jeunes n'a pas permis de mettre en évidence si l'existence d'une section syndicale avait une influence sur le montant ou l'augmentation des salaires.

Les salaires dépendent d'abord du niveau de formation des jeunes : 50 % des jeunes ayant une formation inférieure au bac sont payés au SMIC, ils sont moins d'un sur trois parmi les plus formés. Les jeunes d'Ile-de-France sont également mieux rémunérés que les autres. Les plus petites structures, que ce soient des associations ou des collectivités locales, offrent des salaires plus bas (un jeune sur deux au SMIC dans les petites structures, contre un jeune sur trois dans les structures de grande taille). En revanche, on n'observe aucun effet de sexe, d'âge, d'ancienneté ou de métier exercé. Les augmentations de salaires sont bien sûr d'abord liées à l'ancienneté mais aussi au niveau de formation (le quart pour les bas niveaux et plus de 40 % pour les plus hauts niveaux) et à la localisation (quatre jeunes sur dix en région parisienne). C'est dans les établissements publics qu'il y a le moins d'augmentations de salaires (18 %) et dans les associations moyennes ou grandes qu'on en observe le plus (43 %). Les jeunes exerçant des métiers dans l'animation sportive sont les moins nombreux à avoir vu leur salaire augmenter (à peine un quart d'entre eux). Et pourtant la

réglementation dans le champ sportif exige un diplôme pour l'encadrement d'activités et justifierait donc un salaire plus élevé. Il n'en est rien puisque les salaires d'embauche sont en général plus faibles et les augmentations de salaire moins fréquentes dans l'animation sportive. Il faut remarquer que les structures sportives sont en général de plus petite taille que les autres (chapitre 4).

31 % des jeunes ont des primes, la prime moyenne annuelle étant un peu supérieure à 4 000 francs. Chez ceux qui ne bénéficient pas de primes, un tiers déclare qu'il n'y a pas de prime pour les emplois du dispositif. 47 % des jeunes déclarent avoir des indemnités de déplacement. Les avantages hors primes prennent les formes suivantes : mutuelle (pour 39 % d'entre eux), accès privilégié aux prestations de la structure (37 %), accès à une cantine ou aux chèques-restaurant (24 %), avantages pour les enfants (garderie, séjours en vacances, 13 %), indemnités ou facilités de logement (7 %). 18 % des jeunes ne perçoivent aucun avantage.

Les avantages dont peuvent bénéficier les jeunes ne sont liés significativement qu'à la structure d'accueil. Ce sont les jeunes travaillant dans les établissements publics et les collectivités territoriales de grande taille qui ont le plus d'avantages, se distinguant de ceux travaillant dans les petites associations.

En résumé, on peut donc dire que les emplois jeunes se caractérisent par des salaires assez bas et des types de contrats et avantages liés très fortement aux structures d'accueil. On verra plus loin que c'est sur les salaires que les jeunes ont le plus de revendications.

2.2. L'organisation du travail

72 % des jeunes ont un tuteur, qui est dans les trois quarts des cas leur employeur ou un supérieur hiérarchique, et 85 % ont un responsable qui supervise leur travail. À peine 5 % d'entre eux n'ont ni tuteur ni superviseur. Ils sont donc peu nombreux à ne pas avoir d'encadrement et ne se distinguent par aucune caractéristique particulière, ni par leur âge ou leur formation, ni par le type de structure d'accueil, ni par leurs activités, ni par le fait qu'ils travaillent seuls ou en équipe.

Près d'un jeune sur deux (47 %) dit travailler le plus souvent seul. Cette situation se retrouve bien évidemment plus fréquemment dans les petites associations, mais il est frappant d'observer que dans les petites collectivités territoriales 60 % des jeunes travaillent seuls. Certains métiers sont moins compatibles avec un travail en équipe, comme ceux d'aide à la gestion ou ceux liés à l'entretien qui sont les plus nombreux à regrouper des jeunes travaillant

seuls (entre 60 et 70 %). Les métiers de l'animation socioculturelle et de la médiation favorisent les situations de travail en équipe (environ 40 % seulement y travaillent seuls), ceux liés aux sports étant intermédiaires (53 %). Quand le jeune est intégré dans une équipe, c'est le plus souvent avec d'autres salariés de la structure (75 % des cas), avec d'autres emplois du programme (46 %), parfois avec des bénévoles (30 %). Les jeunes les moins diplômés travaillent plus souvent en équipe avec d'autres emplois du programme et moins souvent avec d'autres salariés, ils sont moins insérés dans le monde professionnel. Le travail en équipe avec des bénévoles est l'apanage des petites associations dans lesquelles 56 % des jeunes travaillant en équipe le font avec des bénévoles, ce chiffre n'étant que de 22 % dans les associations importantes. Les sportifs sont plus en contact avec des bénévoles que les autres.

2.3. L'opinion des jeunes sur leurs conditions de travail

Globalement les jeunes se disent satisfaits de leurs conditions de travail : 31 % sont très satisfaits, 55 % assez satisfaits, 11 % peu satisfaits et 3 % pas satisfaits du tout. Les motifs d'insatisfaction portent principalement sur les conditions matérielles, le manque d'encadrement ou de formation, ou les relations avec les autres membres de la structure, ces insatisfaits étant légèrement plus nombreux dans les collectivités locales qu'ailleurs. L'opinion négative est très fortement liée à un manque d'encadrement puisqu'on la retrouve chez un tiers des jeunes n'ayant ni tuteur ni superviseur.

Si les conditions de travail sont considérées comme satisfaisantes par de nombreux jeunes, il n'en est pas de même des rémunérations. Que ce soit par rapport à leur travail ou par rapport à leur qualification, seuls 4 % se disent très satisfaits, 38 % sont assez satisfaits, 40 % sont peu satisfaits et 18 % pas satisfaits du tout. Cette insatisfaction est légèrement atténuée chez les jeunes mieux payés, bénéficiant de primes et ayant eu des augmentations de salaire, mais au total ce sont les plus diplômés qui se plaignent le plus, en particulier quand ils évaluent leur rémunération par rapport à leur qualification (tableau 9).

Tableau 9
Estimez-vous que votre rémunération est très ou assez satisfaisante ?

en %

	Par rapport à votre travail	Par rapport à votre qualification
Niveau de formation inférieur au Bac	48	57
Bac	44	54
Bac+2	43	31
Supérieur à Bac+2	33	18
Augmentation salaire		
Oui	52	44
Aucune	37	39
Ensemble	42	41

Source : Enquête statistique de l'instance auprès des jeunes, novembre 2000.

Lecture : parmi les jeunes de niveau inférieur au bac, 48 % estiment que leur rémunération est très satisfaisante ou assez satisfaisante par rapport à leur travail, ils sont 57 % lorsqu'ils jugent leur rémunération par rapport à leur qualification. Parmi ceux qui ont eu une augmentation de salaire, ils sont respectivement 52 % et 44 % à juger leur rémunération satisfaisante.

3. La formation et la professionnalisation : le point de vue des jeunes

La demande de formation est pratiquement unanime : seuls 3 % des jeunes n'en souhaitent pas. 10 % des jeunes n'ont actuellement aucune perspective de formation et pourtant le souhaiteraient. C'est donc 87 % qui déclarent avoir suivi, suivre actuellement ou bientôt une formation, sur leur temps de travail à 90 % et, pour 71 % d'entre eux, en vue d'acquérir des compétences pour leur emploi actuel, ce qui ne vaut bien entendu qu'à condition que cet emploi soit pérennisé. 23 % se forment pour un autre emploi et 6 % par intérêt personnel sans lien avec leur emploi actuel ou futur.

3.1. Les conditions de la formation

Seulement 30 % des jeunes ont pu bénéficier d'une évaluation de leurs compétences (appelée également « module de positionnement ») depuis leur embauche et ils sont encore moins nombreux, à peine plus d'un sur cinq, quand la formation n'a pas encore eu lieu. Ce sont les détenteurs de diplômes ou de brevets non professionnels qui ont le plus bénéficié de cette évaluation (38 %).

Le rythme des formations est très variable : un ou deux jours par semaine pour 31 %, une semaine par mois (26 %), regroupées en une session (23 %) ou sans rythme précis (20 %). La moitié des formations (55 %) s'étale sur un à six mois, les autres beaucoup plus dans le temps (11 % sur plus de deux ans). En croisant le rythme et l'étalement des formations, on peut estimer que la moitié des formations sont de plus de vingt jours. Les formations ont lieu dans la majorité des cas en jour de semaine, seulement dans 5 % des cas le soir et dans 3 % le week-end.

Quatre formations sur dix ne débouchent sur aucune qualification validée, cette situation étant un peu plus fréquente pour les jeunes femmes (47 %). Dans les collectivités territoriales, les jeunes sont un peu moins nombreux à ne pas bénéficier de formations diplômantes (34 %).

Quand les formations préparent un diplôme ou un concours (dans six cas sur dix), il s'agit de concours administratifs (22 %), de diplômes d'animation (25 %), de diplômes sportifs (21 %), de diplômes universitaires ou autres (32 %). Les jeunes dans les collectivités territoriales et les établissements publics sont plus nombreux à préparer des concours.

Tableau 10
Concours et diplômes préparés à l'occasion d'une formation diplômante

Concours ou diplôme	Total	en %		
		Associations	Collectivités territoriales	Établissements publics
Concours administratifs	21,8	12,5	37,3	41,5
Diplôme d'animation	24,7	25,8	22,1	25,0
Diplôme sportif	20,9	26,4	13,0	5,7
Diplôme universitaire	6,5	3,9	9,5	16,7
Diplôme autre	21,6	26,2	14,9	8,4
Non réponse	4,5	5,2	3,2	2,7
	100	100	100	100

Source : Enquête statistique de l'instance auprès des jeunes, novembre 2000.

Champ : jeunes ayant suivi des formations préparant un diplôme ou un concours (N=519).

3.2. Le projet personnel de formation des jeunes

La moitié des jeunes déclare avoir eu un projet personnel de formation avant leur embauche. Le lien avec un projet professionnel antérieur est fort : il est renforcé par une orientation préalable vers les domaines de la jeunesse et des sports : dans ce cas, 73 % des jeunes font état d'un projet personnel de formation. Ils ne sont plus que 15 % parmi ceux qui n'avaient ni projet professionnel ni orientation vers les activités jeunesse et sports. La fréquence d'un projet personnel de formation est également liée à une proximité au domaine antérieure à l'embauche. Ainsi 63 % des jeunes qui étaient déjà salariés dans le champ de la jeunesse et des sports déclarent un projet personnel de formation antérieur à leur embauche contre seulement un tiers des jeunes sans expérience du domaine. De la même façon, le fait d'avoir des diplômes spécifiques du domaine jeunesse et sports contribue à l'élaboration d'un projet

de formation. C'est particulièrement net pour les jeunes du niveau baccalauréat : 75 % de ceux qui ont un diplôme jeunesse et sports déclarent un projet personnel de formation contre 34 % des autres. Le domaine sportif recrute la plus forte proportion de jeunes ayant déjà un projet personnel de formation (61 %), viennent ensuite les activités éducatives et culturelles (53 %).

On peut repérer quatre cas de figure résumant les rapport des jeunes à la formation :

- projet antérieur confirmé par l'expérience de formation dans l'emploi actuel : 37 % des jeunes ;
- pas de projet antérieur mais un projet qui s'élabore à l'occasion de l'emploi actuel : 29 % des jeunes ;
- projet antérieur que l'emploi actuel ne permet pas d'avancer : 15 % des jeunes ;
- ni projet antérieur, ni projet actuel : 19 % des jeunes.

Le programme a donc permis à deux jeunes sur trois de préciser ou d'élaborer un projet de formation. Mais pour 15 % des jeunes il y a un problème de cohérence entre le projet personnel et sa réalisation dans l'emploi actuel puisque la formation proposée n'est pas en accord avec leur projet antérieur, et pour les 19 % restants la formation ne leur est d'aucune aide pour élaborer un projet. C'est dans l'activité sportive que le projet antérieur confirmé par l'expérience de l'emploi est le plus fréquent : 47 %. Si on y ajoute ceux dont le projet de formation s'élabore, on totalise 72 % des jeunes. On peut confronter ces différents cas de figure concernant le projet personnel de formation aux formations effectivement reçues dans le cadre de l'emploi actuel en précisant si ces formations sont à l'initiative des jeunes (tableau 3).

Le plus souvent, c'est à leur l'initiative que les jeunes suivent une formation. L'existence d'un projet de formation confirmé ou en cours d'élaboration conduit plus fréquemment à obtenir une formation. En revanche, près d'un jeune sur quatre ayant un projet antérieur non confirmé ou n'ayant pas encore pu en élaborer un n'ont ni formation en cours ni formation prévue. Il y a donc dans ces cas-là un problème d'accès à la formation.

Tableau 11
Liaison entre le projet personnel et la formation reçue

en %

Formation	Non	En cours	Prévue	Dont initiative
Projet personnel de formation antérieur confirmé	6,8	74,2	19,0	89,0
Projet personnel de formation en cours d'élaboration	8,9	70,1	21,0	79,1
Projet personnel de formation antérieur non confirmé	21,6	50,0	28,4	83,5
Pas de projet personnel de formation	25,5	51,5	23,0	72,5
Ensemble	13,2	65,0	21,8	82,5

Source : Enquête statistique de l'instance auprès des jeunes, novembre 2000.

Lecture : parmi les jeunes ayant un projet de formation confirmé dans l'emploi, 6,8 % n'ont pas de formation, 74,2 % ont une formation en cours et 19 % une formation prévue. Parmi ceux ayant une formation en cours ou prévue, 89 % des jeunes en ont pris l'initiative.

La possibilité de faire valider par le ministère de la Jeunesse et des Sports les compétences acquises à l'occasion du programme n'est pas connue de 45 % des jeunes ; 12 % des jeunes déclarent que leurs activités ne relèvent pas du domaine. C'est donc moins d'un jeune sur deux qui donne son avis sur cette question. Parmi ceux-ci, 69 % envisagent de faire cette demande, les femmes plus que les hommes (75 % contre 66 %). Ce sont les jeunes qui ont des diplômes jeunesse et sports, mais pas des diplômes d'État, qui sont les plus nombreux (80 %).

Il y a un problème d'information auprès des jeunes qui sont très nombreux à ne pas connaître cette possibilité de validation des compétences acquises.

3.3. Le bilan de la formation du point de vue des jeunes

44 % des jeunes cumulent un projet de formation confirmé ou élaboré par l'expérience du programme et une formation directement liée à l'emploi actuel.

Pour la grande majorité d'entre eux (87 %), le projet professionnel est renforcé par le programme. On est dans un processus de professionnalisation où emploi, formation et projet professionnel vont de pair. D'ailleurs les jeunes de ce groupe souhaitent tous rester dans la structure d'accueil ou travailler dans le même domaine à l'issue du programme.

Pour 17 % des jeunes, la formation proposée est en accord avec leur projet de formation, qu'il soit confirmé ou élaboré depuis leur embauche, mais cette formation ne concerne pas l'emploi actuel. Là encore le projet professionnel est renforcé pour nombre d'entre eux (83 %). Ils sont très nombreux, plus de neuf sur dix, à désirer travailler dans le même domaine plus tard, dans la structure d'accueil ou ailleurs. Il conviendra de s'assurer de la solidité et de la pertinence d'un processus de professionnalisation dans ce groupe où la grande majorité des jeunes considèrent que la formation a pour but de trouver un autre emploi.

Plus d'un quart des jeunes (26 %) se disent déçus par la formation proposée puisqu'elle ne leur a permis ni de préciser leur projet personnel de formation antérieur ni d'en élaborer un s'ils n'en avaient pas avant leur embauche. Plus d'un jeune sur deux n'a pas de projet professionnel élaboré ou précisé. La formation semble ici plus subie que liée à un projet personnel et il y a lieu de s'interroger sur leur professionnalisation car ces jeunes restent très nombreux, plus de huit sur dix, à avoir l'intention de continuer à travailler dans le domaine de la jeunesse et des sports.

Restent les jeunes ne bénéficiant d'aucune formation (13 %). Pour 60 % d'entre eux le projet professionnel a cependant été renforcé ou élaboré par l'expérience de l'emploi. C'est un groupe qui exprime fréquemment le désir de formation et où seul un jeune sur dix a l'intention de changer de domaine d'activité à l'issue du programme.

Chapitre 3

L'apport du programme aux jeunes

Au 1^{er} janvier 2001, 180 796 jeunes ont été embauchés dans le dispositif et 135 250 sont encore en activité. Trois ans après la mise en place du dispositif, ce sont donc 45 546 contrats qui ont pris fin avant les cinq ans d'aide de l'État. On étudiera tout d'abord le devenir des jeunes concernés par ces sorties anticipées, à l'aide du fichier CNASEA mais également grâce à une enquête du ministère de l'Emploi et de la Solidarité réalisée en janvier 2000 auprès de jeunes sortis du dispositif. Puis on reviendra aux jeunes encore en activité que l'on a interrogés pour connaître leurs opinions sur la pérennisation de leur emploi au-delà des cinq ans d'aide de l'État et sur l'apport du programme dans leur vie professionnelle et personnelle.

1. Les enseignements des sorties du dispositif

1.1. Le cadre statistique

Au 1^{er} janvier 2001, le taux de sorties anticipées est de 25,2 % (source CNASEA), avec une moyenne d'un peu plus de dix mois passés dans le dispositif. C'est un taux moyen calculé sur l'ensemble des embauches : ainsi on observe un taux de 35 % pour les jeunes embauchés lors de la première année du dispositif et de 4 % pour les embauches du second semestre 2000.

Globalement les taux de sortie dépendent plus du type de structure des employeurs que de l'appartenance ou non au champ de la jeunesse et des sports. Les associations ont des taux de 6 points supérieurs à ceux observés dans les collectivités territoriales.

Tableau 12
Taux de sortie anticipée du dispositif

	Ensemble du dispositif	Champ jeunesse et sports	Hors champ jeunesse et sports
Population totale	25,2	25,7	24,9
Associations	28,2	27,4	29,0
Collectivités territoriales	22,0	21,6	22,1
Établissements publics	23,0	23,3	23,0

en %

Source : CNASEA (12/2000), MES-DARES, données France entière.

On peut faire l'hypothèse que les fins de contrat ne sont pas du même ordre selon qu'elles surviennent en tout début de contrat ou plus tard. Dans les deux premiers mois les ruptures peuvent correspondre à la période d'essai d'un mois, renouvelable une fois pour les jeunes en CDD, pendant laquelle le jeune et l'employeur peuvent mettre fin au contrat. Pour les CDI, c'est la convention collective qui s'applique quand elle existe. Mais il est important de différencier les ruptures de début de contrat des autres. On observe 19 % des sorties dans les deux premiers mois de l'emploi, et 41 % des sorties ont lieu au-delà de douze mois. Là encore le champ de la jeunesse et des sports se distingue peu. Pour avoir plus de recul, on se concentre sur les premiers entrants du dispositif, ceux dont l'embauche a eu lieu en 1997 et 1998. Dans cette première cohorte où le taux de sortie est de 35 %, pour 60 % de ces sortants l'expérience professionnelle a été d'au moins un an.

1.2. Les facteurs de la sortie du dispositif

Le champ de la jeunesse et des sports ne présente pas de particularités par rapport à l'ensemble en ce qui concerne le sexe, l'âge, le niveau de formation et le type de structure. Les diplômés du supérieur quittent un peu plus souvent le programme (+ 4 points par rapport aux jeunes de niveau inférieur au

baccalauréat), les hommes plus que les femmes, les plus de 25 ans un peu moins souvent que les plus jeunes.

En ce qui concerne les motifs de sortie donnés par les employeurs (source : CNASEA), la seule différence importante du champ de la jeunesse et des sports est le recrutement d'un commun accord sur un autre type d'emploi dans la même structure : dans l'ensemble du dispositif, ce motif est en moyenne de 7 % et monte à 11 % en cas de sortie au-delà de onze mois passés dans le dispositif, alors que dans le champ jeunesse et sports il est inférieur à 4 % et n'atteint que 7 % dans le meilleur des cas.

Les sorties sont plus fréquemment à l'initiative de l'employeur dans les associations quel que soit le champ. Les recrutements d'un commun accord dans la même structure sont pratiquement absents dans les associations (mais on rappellera que c'est dans les associations que sont les CDI). Il faut remarquer que dans un cas sur trois, les raisons ont été classées en « autres causes ».

1.3. La situation des jeunes sortis du dispositif

Les jeunes enquêtés déclarent que l'initiative de la sortie leur incombe à 64,5 %, contre 18,5 % pour les employeurs et 17 % d'un commun accord ¹. Les jeunes du champ jeunesse et sports ne se différencient pas de l'ensemble. Dans les établissements publics ils sont un peu plus nombreux (72 %) à avoir pris l'initiative. La comparaison avec les raisons données par les employeurs (tableau 13) est difficile puisque les employeurs n'ont pas explicité leur réponse dans un cas sur trois. Il faut cependant remarquer que, dans les deux sources, l'initiative de la rupture vient le plus souvent des jeunes.

(1) Une enquête de la DARES menée auprès des jeunes sortis du dispositif a été réalisée en janvier 2000. 914 jeunes ont été interrogés et, parmi ceux-ci, 328 appartiennent au champ jeunesse et sports. Les sorties du programme « nouveaux services - emplois jeunes », *Premières informations et premières synthèses, DARES, n° 47.2, novembre 2000.*

Tableau 13
Motifs de sortie indiqués par l'employeur

en %

	Sorties du dispositif				Sorties dans le champ JS			
	Total	Assoc.	Collec. territ	Étab. publics	Total	Assoc.	Collec. territ.	Étab. Publics
Rupture à l'initiative du salarié	47,4	49,0	46,4	45,2	51,3	52,1	48,7	51,6
Départ pour autre emploi ou formation	2,3	33,6	31,4	30,9	35,2	35,6	33,3	37,9
Insatisfaction du jeune	15,1	15,4	15,0	14,3	16,1	16,5	15,4	13,7
Rupture à l'initiative de l'employeur	11,8	14,9	7,6	7,8	11,8	13,7	7,0	5,9
Recrutement d'un commun accord sur un autre type d'emploi dans la même structure	7,2	3,1	10,7	14,8	3,6	2,3	7,4	6,9
Autres causes	33,6	33,0	35,3	32,2	33,3	31,9	36,9	35,6
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Source : CNASEA (12/2000), MES-DARES, données France entière

Quand la rupture vient du jeune, les raisons évoquées sont les suivantes : pour un emploi qui leur convenait mieux dans un cas sur deux, parce que le jeune n'était pas satisfait de son emploi (37 %), pour des raisons personnelles (37 %), pour reprendre des études (10 %). Si globalement, sur l'ensemble des fins anticipées de contrat, quatre jeunes sur dix ont quitté leur emploi pour un autre (plus d'un sur cinq est resté chez le même employeur), ils sont un tiers à mettre en avant une insatisfaction de leur emploi passé, les raisons principales étant

l'insuffisance de perspectives de l'emploi, un emploi qui ne correspondait pas à celui proposé initialement, l'insuffisance voire le manque total de formation, les mauvaises relations avec l'employeur et le manque d'encadrement.

À leur sortie prématurée du dispositif, plus de la moitié des jeunes sont en emploi, mais un tiers se retrouve au chômage (on rappellera qu'ils l'étaient aux deux tiers à l'entrée). Leur situation au moment de l'enquête s'améliore puisque 73 % sont en emploi, 16 % au chômage et près de 8 % en reprise des études ou en formation. Les jeunes sortants du champ jeunesse et sports ne se différencient pas de l'ensemble des sortants. En revanche, la durée dans le dispositif, l'existence ou non d'une formation pendant l'emploi ainsi que le type de structure d'accueil influent sur cette situation. 28 % des jeunes restés au moins un an dans le dispositif avant leur sortie connaissent le chômage au moment de l'enquête, soit 12 points de plus que la moyenne.

Tableau
Situation des jeunes par durée dans le dispositif

14

	en %				
	< 3 mois	3-5 mois	6-11 mois	12 mois et +	Ensemble
En emploi	74,1	77,7	73,3	65,4	73,4
En études ou formation	8,9	9,0	7,0	5,5	7,7
Au chômage	12,5	9,8	17,5	28,3	15,9
En inactivité	2,4	2,8	1,2	0,0	1,7
Autres	2,1	0,7	1,0	0,8	1,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : MES-DARES, Enquête auprès des jeunes sortis du dispositif NS-EJ, 2000.

Les jeunes sortis du dispositif ayant bénéficié d'une formation dans le cadre du dispositif sont peu nombreux, 28 %, un peu plus nombreux quand ils sont restés au moins un an dans le dispositif, un sur deux. Il faut remarquer que ces chiffres sont très inférieurs à ceux recueillis dans l'enquête statistique auprès des jeunes où 87 % avaient ou avaient eu une formation. Les jeunes sortants ayant été formés sont beaucoup plus favorisés que les autres puisque 80 % d'entre eux sont en emploi au moment où on les interroge. La structure d'accueil est un

autre élément important, beaucoup plus important que le fait d'appartenir ou non au champ de la jeunesse et des sports.

Tableau 15
Situation des jeunes sortis du dispositif par type de structure

	Champ JS	Ensemble du dispositif	Associations	Collectivités territoriales	Étab. Publics
En emploi	70,2	73,4	69,3	76,7	77,5
En études ou Formation	7,5	7,7	7,9	6,4	10,3
Au chômage	20,2	15,9	20,6	12,9	9,3
En inactivité	1,3	1,7	1,4	2,3	1,6
Autres	0,8	1,2	0,8	1,7	1,3
Total	100	100	100	100	100

en %

Source : MES-DARES, Enquête auprès des jeunes sortis du dispositif NS-EJ, 2000.

Les jeunes ayant eu leur emploi dans des associations sont dans une moins bonne situation que ceux venant d'une collectivité ou d'un établissement public. Ceci peut venir du fait que, dans les associations, les jeunes étaient moins nombreux à préparer des concours et ont donc eu moins souvent la possibilité d'obtenir leur emploi actuel par concours (ce qui est le cas de 10 % des jeunes en emploi).

1.4. Opinion des jeunes sur le programme après la sortie anticipée

Si deux jeunes sur trois portent un jugement positif sur leur expérience dans le dispositif, ils ne sont qu'un sur cinq à porter un jugement très positif. 18 % considèrent que cette expérience a été sans effet et 17 % ont un jugement plutôt négatif ou très négatif. Dans le champ de la jeunesse et des sports, les opinions sont moins tranchées mais les jeunes sont moins nombreux à juger leur expérience passée sans effet. L'absence d'effet est plus fréquente dans les collectivités territoriales et les jeunes dans les associations ont des jugements moins nets. Mais c'est leur situation au moment de l'enquête qui influence plus fortement leur jugement.

Tableau
« Finalement, diriez-vous que votre expérience

16

en emploi-jeune a été... ? »

en %

	Sortants du dispositif	Emploi	Formation, études	Chômage	Inactivité, autre
Très positive	20,4	22,4	18,1	13,6	11,9
Plutôt positive	44,1	45,3	41,9	40,3	39,9
Sans effet	18,1	17,4	21,1	17,5	32,1
Plutôt négative	8,9	7,6	6,8	16,7	3,9
Très négative	8,3	7,2	10,8	11,9	12,2
Non-réponse	0,2	0,1	1,3	0,0	0,0
Total	100	100	100	100	100

Source : MES-DARES, Enquête auprès des jeunes sortis du dispositif NS-EJ, 2000

Champ : ensemble du dispositif

Tableau 16 (suite)

	Sortants du champ JS	Emploi	Formation, études	Chômage	Inactivité, autre
Très positive	16,7	19,7	14,0	9,1	0,0
Plutôt positive	49,2	51,5	46,5	42,7	43,3
Sans effet	14,6	14,7	9,5	13,3	43,2
Plutôt négative	10,4	8,2	17,5	16,7	0,0
Très négative	8,9	5,7	12,5	18,2	13,5
Non réponse	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0
Total	100	100	100	100	100

Source : MES-DARES, Enquête auprès des jeunes sortis du dispositif NS-EJ, 2000
 Champ : sortants du champ de la jeunesse et des sports (N=328)

Le jugement porté par les jeunes est d'autant plus favorable qu'ils ont pu bénéficier de formation : 44 % des jeunes émettant une opinion très favorable ont bénéficié d'une formation contre seulement 13 % parmi ceux qui portent un jugement très négatif. De même l'apport du dispositif sur leur projet professionnel ou leur projet personnel de formation est fortement corrélé à leur opinion : près de huit jeunes sur dix ayant une opinion très négative considèrent que l'emploi n'a pas du tout contribué à l'élaboration ou à la confirmation de leurs projets. Sur tous ces aspects, les jeunes déclarant que leur expérience a été sans effet se rapprochent des jeunes ayant des opinions négatives.

Le tableau précédent peut être complété par l'impact du dispositif sur un certain nombre de points.

Tableau 17
« Avez-vous le sentiment que votre emploi-jeune vous a permis... »

en %

	Ensemble	Bilan de l'emploi dans le dispositif				
		Très positif	Positif	Sans effet	Négatif	Très négatif
... d'être utile	75,1	94,3	87,6	53,4	44,1	41,2
... d'être plus indépendant, plus autonome	65,4	84,9	75,0	40,6	55,4	30,8
... d'acquérir des compétences professionnelles	64,7	96,2	78,5	28,9	33,2	25,2
... d'avoir plus confiance en vous	59,3	77,9	72,7	34,9	39,7	17,1
... de vous intégrer dans la société	54,0	72,0	64,7	32,3	36,9	19,0
... de faire des projets	53,9	79,9	62,0	25,7	36,5	26,7

Source : MES-DARES, Enquête auprès des jeunes sortis du dispositif NS-EJ, 2000

Lecture : parmi les jeunes ayant rompu leur contrat, 75,1 % ont le sentiment que l'emploi leur a permis d'être utiles ; parmi les jeunes ayant un bilan très positif sur cet emploi, ils sont 94,3 % à avoir ce sentiment d'utilité.

On voit bien se dessiner le groupe des jeunes ayant un bilan très positif, qui dans la presque totalité considèrent que le dispositif leur a permis d'acquérir une expérience professionnelle et leur a donné le sentiment d'être utiles, plus indépendants et autonomes. À l'opposé, lorsque le bilan est sans effet ou négatif, seul un tiers des jeunes au plus considère avoir acquis des compétences professionnelles et ils sont peu nombreux à juger que l'emploi leur a permis de faire des projets, d'avoir plus confiance en eux ou d'avoir le sentiment de s'intégrer dans la société.

Si le quart des jeunes sortent prématurément du dispositif « nouveaux services - emplois jeunes », c'est dans la plupart des cas parce qu'ils ont trouvé un autre emploi et avec une opinion très largement favorable sur leur expérience professionnelle dans le dispositif. Il n'en reste pas moins vrai que 16 % des jeunes du dispositif, et même 20 % pour les jeunes du programme, se retrouvent en situation de chômage et sont plus souvent que les autres déçus par leur passage dans le dispositif. L'accès à une formation a été rare, à peine plus d'un jeune sur quatre, mais elle a une forte influence sur l'accès ultérieur à l'emploi et sur le jugement global porté.

2. La pérennisation du point de vue des jeunes du programme

Dans l'enquête menée par l'instance, les jeunes ont été interrogés sur la capacité des employeurs, selon eux, à maintenir leur emploi à l'issue des cinq ans d'aide de l'État ainsi que sur leur avenir professionnel. La question de la pérennisation est abordée ici du point de vue des jeunes uniquement.

Globalement, 30 % des jeunes assurent que leur emploi sera certainement maintenu et 39 % pensent qu'il le sera probablement. Ils sont un peu moins optimistes dans les associations que dans les autres structures. Plus d'un quart des jeunes estiment que leur emploi ne sera probablement pas ou certainement pas maintenu.

Tableau 18
Le point de vue des jeunes sur le maintien de l'emploi

	Total	Associations	Collectivités territoriales	Établissements publics
Oui certainement	30,2	28,0	33,9	35,7
Oui probablement	39,4	37,4	44,7	36,9
Non probablement pas	16,8	18,9	12,5	13,8
Non certainement pas	10,9	12,9	6,8	9,5
Non-réponse	2,7	2,8	2,2	4,2
	100	100	100	100

Source : Enquête statistique de l'instance auprès des jeunes, novembre 2000

Certains jeunes désirent rester dans leur structure d'accueil à l'issue de l'aide de l'État, certains disent être à la recherche d'un autre emploi dès maintenant. On peut définir cinq groupes de jeunes selon leurs avis sur la pérennisation de leur emploi et sur leur avenir professionnel. Leur confiance plus ou moins grande vis-à-vis de leur avenir dans la structure participe à leur satisfaction générale mesurée par un indice global qui regroupe leur avis sur la rémunération, les conditions de travail et le profit professionnel et personnel qu'ils tirent de leur expérience dans le programme.

Groupe 1 (34,3 %) : les jeunes souhaitent rester dans l'organisme employeur, ne recherchent pas d'emploi et pensent que leur employeur est en mesure de maintenir l'emploi (certainement ou probablement). Ces jeunes sont très optimistes quant à leur avenir professionnel et sont globalement les plus satisfaits.

Groupe 2 (22,1 %) : les jeunes souhaitent rester dans l'organisme employeur et pensent que leur employeur est en mesure de maintenir l'emploi (certainement ou probablement) mais ils recherchent un autre emploi. Ce groupe pose un problème de compréhension : pourquoi sont-ils à la recherche d'un emploi alors qu'ils déclarent vouloir rester dans la structure et qu'ils pensent que leur employeur est en mesure de maintenir leur emploi ? Peut-être souhaitent-ils changer de statut, ou alors ils ne sont pas si sûrs que cela de la capacité de leur employeur à pérenniser le poste. De plus, ils sont plus nombreux que dans le groupe précédent à exprimer une moindre satisfaction de leur expérience.

Groupe 3 (16,4 %) : les jeunes souhaitent rester mais ils sont pessimistes quant au maintien de l'emploi. Ces jeunes désirent tous continuer à travailler dans le domaine de l'animation.

Groupe 4 (13,3 %) : les jeunes veulent quitter leur employeur, bien qu'ils soient plutôt optimistes sur le maintien de leur emploi. Ce sont des jeunes qui ont un niveau de formation supérieur à la moyenne. Un quart d'entre eux souhaite changer de profession. Ils sont majoritairement critiques sur les rémunérations et moins nombreux à juger leur expérience professionnelle profitable, ce qui entraîne un niveau de satisfaction plus faible que dans les groupes précédents.

Groupe 5 (14,1 %) : ces jeunes souhaitent quitter la structure à la fin du contrat et sont pessimistes sur le maintien de l'emploi. C'est le groupe dans lequel le niveau de satisfaction est le plus faible.

Tableau
Opinion des jeunes sur leur avenir professionnel

19

en %

Indice de satisfaction	Élevé	Moyen	Faible	Total
Population totale	31,6	38,5	29,9	100
1. Souhaite rester, optimiste, sur le maintien, ne cherche pas d'emploi	45,6	41,9	12,5	100
2. Souhaite rester, optimiste sur le maintien, mais cherche un emploi	34,4	39,5	26,1	100
Souhaite rester mais pessimiste sur le maintien de l'emploi	24,2	41,5	34,2	100
3. Ne souhaite pas rester mais optimiste sur le maintien	19,7	29,4	50,9	100
4. Ne souhaite pas rester et pessimiste sur le maintien	13,0	33,5	53,5	100

Source : Enquête statistique de l'instance auprès des jeunes, novembre 2000

Lecture : parmi les jeunes du groupe 1, 45,6 % ont un indice de satisfaction très élevé concernant leur expérience dans le programme, 41,9 % sont moyennement satisfaits et 12,5 % peu satisfaits.

Quelles que soient leur opinion sur la pérennisation de leur poste et leur vision de l'avenir professionnel, deux jeunes sur trois estiment que le programme est tout à fait profitable professionnellement, seuls 5 % jugent que le programme ne leur est pas profitable.

Tableau 20
« L'emploi vous a-t-il été profitable professionnellement ? »
(selon l'indice de satisfaction)

en %

	Indice de satisfaction			
	Ensemble	Élevé	Moyen	Faible
Oui tout à fait	66,7	98,4	73,7	17,7
Oui plutôt	28,4	1,6	21,0	66,3
Non plutôt pas	2,8	0,0	0,3	9,0
Non pas du tout	2,1	0,0	0,0	6,9

Source : Enquête statistique de l'instance auprès des jeunes, novembre 2000

Lecture : parmi les jeunes ayant un indice élevé quant à leur satisfaction globale, 98,4 % estiment que l'emploi leur a été tout à fait profitable professionnellement. Ils sont néanmoins 17,7 % parmi les jeunes dont l'indice de satisfaction est faible.

Tableau
 « Estimez-vous que votre emploi vous permet de... ? »
 (selon l'indice de satisfaction)

en %

	Indice de satisfaction			
	Ensemble	Elevé	Moyen	Faible
Être utile	97,4	99,7	99,5	92,5
Enrichir vos relations dans le domaine	94,6	98,1	97,9	86,6
Acquérir des compétences professionnelles	94,1	99,0	97,9	84,1
Etre plus indépendant, plus autonome	89,3	94,5	93,0	79,0
Vous intégrer dans la société	86,2	94,3	90,1	72,7
Avoir plus confiance en vous	84,0	92,9	87,8	69,8
Faire des projets personnels	77,9	92,0	82,6	57,0
Réaliser votre projet professionnel	76,9	89,5	83,9	54,7
Avoir une première expérience professionnelle	71,5	77,0	72,1	65,0

Source : Enquête statistique de l'instance auprès des jeunes, novembre 2000.

Cette opinion très favorable sur l'apport du programme est à nuancer en fonction du degré de satisfaction global sur l'emploi. Si tous ou presque estiment que l'emploi leur a permis d'être utiles, d'enrichir leurs relations professionnelles et d'acquérir des compétences, les avis sont plus nuancés sur les sentiments d'autonomie, d'intégration dans la société et de confiance en soi, qui sont moins mis en avant par les peu satisfaits. L'écart est encore plus grand en ce qui concerne les projets puisque près d'un jeune sur deux parmi les peu satisfaits n'a pas pu réaliser son projet professionnel et ne peut pas faire de projets personnels.

En résumé, sur 100 jeunes entrés dans le programme « nouveaux services - emplois jeunes », 75 sont encore en contrat et 25 ont quitté leur poste. Parmi ces derniers, 18 ont retrouvé un emploi, 2 sont en formation mais 5 sont au chômage. Sur les 75 jeunes toujours dans le programme, 50 estiment que l'emploi est une expérience très profitable professionnellement, 21 que l'expérience est plutôt profitable mais 4 sont critiques. Si le dispositif est perçu comme une expérience très positive par la grande majorité des jeunes, ce que l'instance a observé lors de ses déplacements, il faut garder en tête le nombre non négligeable de jeunes ne tirant pas profit de cette expérience professionnelle et qui sont déçus. Ce sont des jeunes qui n'ont pas pu élaborer ni même consolider leur projet professionnel et qui estiment que l'emploi ne leur permet pas d'acquérir des compétences.

3. Un premier bilan du programme pour les jeunes

Le programme a concerné au premier chef les jeunes embauchés qui, pour nombre d'entre eux, étaient dans une situation difficile vis-à-vis du marché du travail. Il a permis également d'encourager l'initiative de jeunes qui cherchaient à réaliser leur propre projet professionnel. Mais le programme a eu également des retombées plus générales, sur les jeunes et les enfants en particulier, public souvent destinataire des activités.

3.1. L'amélioration de la situation d'emploi des jeunes

Avant le programme, un jeune sur cinq embauchés dans le cadre du programme était déjà en emploi, chez le même employeur dans la moitié des cas. Il s'agissait souvent d'emploi précaire, de temps très partiel, de contrat aidé comme le contrat emploi solidarité. À ces jeunes, le programme a apporté un emploi à temps plein pour une durée de cinq ans. Et, souvent, de plus grandes

responsabilités associées à une formation professionnelle et à des perspectives renforcées de pérennisation finale.

Les témoignages sont également nombreux de jeunes ayant saisi l'opportunité du programme comme une seconde chance de travailler dans les activités liées à la jeunesse et aux sports. Ils y avaient renoncé suite à un échec dans la formation initiale ou face à l'impossibilité d'y trouver un emploi. En particulier, ces jeunes, parfois salariés dans d'autres activités, ont ainsi pu revenir dans le champ de l'animation, milieu qu'ils apprécient comme pratiquants et/ou bénévoles. Pour eux, la question de la formation (formation professionnelle diplômante) est particulièrement sensible. Ils acceptent des conditions de rémunération souvent inférieures à celles qu'ils connaissaient avant ; mais la contrepartie est bien sûr de trouver les moyens de construire leur insertion professionnelle dans le métier choisi.

3.2. L'encouragement à l'initiative des jeunes

Le programme, en mettant l'accent sur la création d'activités nouvelles, a été considéré par de nombreux jeunes comme un encouragement à la réalisation de leur propre projet d'activités. Ils sont nombreux (25 %) à avoir envisagé, avant leur embauche dans le cadre du programme, de créer leur propre structure ; après une ou deux années dans le programme, les trois quarts d'entre eux maintiennent cet objectif. Cette perspective n'est donc pas marginale, dans les intentions en tout cas.

Par son objectif de création d'activités nouvelles, le programme « nouveaux services - emplois jeunes » se situe dans la même perspective que le dispositif Défi Jeunes qui s'adresse aux jeunes de 18 à 30 ans (chapitre 7). Ceux qui le comparent à ce dispositif trouvent dommage que l'instruction des projets se passe exclusivement par écrit, à distance. Si le nombre important de dossiers interdisait dans la pratique d'auditionner systématiquement tous ceux qui répondaient à l'appel d'offres, une procédure particulière aurait pu ou pourrait encore s'appliquer aux projets débouchant sur la création d'une nouvelle structure associative porteuse du projet présenté. Elle pourrait être ouverte aux partenaires qui abondent systématiquement un projet labellisé par le programme et donner l'occasion de négocier des adaptations, au motif de l'aide à la création d'entreprises associatives (elles ne sont pas concernées par les dispositifs classiques).

On trouvera plus loin (chapitre 7) la présentation d'une initiative qui illustre cet usage du programme qui met à la disposition des jeunes porteurs de projets des postes de « développeurs d'activité » dans une structure de « couveuse

d'activité¹ ». Il s'agit d'une traduction particulièrement éclairante de la dynamique initiale : l'expérimentation durable (sur cinq ans) de nouvelles activités (nouvelles quant aux modalités ou au contenu des prestations concernées), exercées par des jeunes en position de développeurs du projet agréé dans le cadre du programme.

3.3. La mobilisation du service public de l'emploi pour les candidats non retenus à l'embauche dans le programme

Le fait de s'être porté candidat aux postes financés par le programme, sans finalement être recruté ou sans avoir pris le poste, a eu un impact sur la situation du jeune. En particulier, à l'occasion des embauches massives (à l'Éducation nationale, à la Poste, dans les grandes municipalités) et parfois en préparation du traitement des flux importants d'offres d'emplois pour les jeunes attendus du programme, des agences locales de l'emploi (parfois des missions locales) ont procédé à des appels à candidatures adressés à l'ensemble des jeunes de leurs fichiers. C'est à partir des réponses, souvent nombreuses, précisant les champs d'activités visés, que la gestion des offres d'emplois du programme a été réalisée. Les présélections ont ainsi été facilitées. Et les jeunes qui n'ont pas été finalement recrutés se sont retrouvés en quelque sorte prioritaires pour l'ensemble des offres d'emplois reçues dans la période. Le souci de ne pas décevoir les attentes soulevées par le programme a souvent été manifesté par les acteurs de la mise en œuvre du programme. Il s'est parfois concrétisé par la proposition de solutions alternatives à ceux qui n'avaient pas été recrutés sur les postes ouverts à cette occasion. De plus, il semble que le fait d'avoir été sélectionné par des employeurs réputés exigeants (l'Éducation nationale par exemple) ait pu être utilisé comme label, par le jeune et par les services de l'emploi, pour répondre à d'autres offres d'emplois.

3.4. Le programme dans le contexte de l'amélioration de la situation de l'emploi

Contrairement aux autres dispositifs de la politique de l'emploi, beaucoup plus ciblés, le programme « nouveaux services - emplois jeunes » a concerné toute la diversité des jeunes de 18 à 30 ans. Le caractère massif des recrutements, la stabilité (cinq ans) du financement de l'emploi mais aussi le salaire proposé

(1) L'association *Etymôn*, couveuse d'activités créée par le Réseau Initiatives de Toulouse.

(souvent le SMIC ou référé au SMIC) ont marqué la situation des jeunes sur le marché du travail dans la période ¹. Aussi, les effets du programme ne se limitent pas aux seuls jeunes recrutés. Néanmoins, l'amélioration rapide de la conjoncture de l'emploi dans la période a certainement limité les dérives redoutées par certains : embauche prioritaire des jeunes les mieux placés sur le marché du travail, surqualifiés par rapport aux postes ouverts ou sous-payés par rapport à leur qualification ; rénovation des activités apportée essentiellement par la jeunesse des salariés. L'importance du phénomène des départs anticipés à l'initiative du jeune salarié en témoigne, comme la lenteur à atteindre l'objectif des 350 000 embauches. Les enquêtes auprès des employeurs et en particulier des plus fragiles (petites communes, petites associations ou associations totalement financées par des collectivités publiques) montrent qu'ils sont de plus en plus sensibles à la montée des exigences des jeunes embauchés dans le cadre du programme ; ainsi, lorsque le salaire est contraint, c'est la formation (financée, diplômante, facilitée par des horaires aménagés) qui évite le départ du jeune.

3.5. Les adolescents et les enfants premiers destinataires des activités financées par le programme

Un tout autre type d'impact concerne les jeunes destinataires des activités mises en place ou développées dans le cadre du programme. Il est remarquable que la contrepartie des cofinancements apportés par les communes et les conseils généraux ait été, souvent, une intervention auprès des jeunes scolarisés, soit dans le cadre d'activités scolaires ou périscolaires, soit dans le cadre plus large de la politique menée auprès des jeunes, pendant les vacances scolaires en particulier. De nombreux jeunes ont ainsi directement bénéficié du programme par les activités nouvelles organisées pour eux.

Selon les résultats de l'enquête menée par l'instance auprès des jeunes, pour 45 % des emplois, les activités sont organisées pour tout public et, dans 28 % des cas (mais respectivement 35 et 44 % pour les animateurs sportifs et socioculturels), elles sont destinées plus spécifiquement à un public de jeunes, enfants ou adolescents. On peut estimer que ce sont quelque 14 500 emplois tournés vers des publics jeunes et 23 000 vers du tout-public parmi les 51 520 emplois du domaine jeunesse et sports.

(1) Plus, peut-être, que la structure du chômage des jeunes, comme le montre une étude de Michel Destéfanis, Évolutions récentes de la population des jeunes demandeurs d'emploi, document de travail 00/01 du Centre d'études de l'emploi, 2000.

Mais, au-delà de l'activité du jeune embauché dans le cadre du programme et dont une partie du travail va consister à intervenir auprès d'autres jeunes ou d'enfants, c'est souvent toute l'activité de la structure qui concerne les jeunes et les enfants, en particulier dans le champ jeunesse et sports. Pour l'employeur, la contrepartie demandée par le cofinanceur est l'occasion de toucher de nouveaux publics, d'offrir des prestations d'initiation susceptibles de sensibiliser enfants et parents aux activités qu'il propose. L'instance a pu enregistrer de nombreux témoignages, dans les associations sportives mais aussi dans des centres sociaux, de l'impact direct en termes de fréquentation nouvelle de jeunes, souvent associé à un renouveau associatif, à de nouvelles activités définies pour ces nouveaux usagers.

Le programme, par le volume de financement direct et complémentaire qu'il apporte aux activités du champ, a redynamisé l'offre d'activités, en particulier pour les enfants et les jeunes, comme on le constatera dans la deuxième partie du rapport.

Deuxième partie
Le programme et
les champs d'activités

Chapitre 4

Les employeurs concernés

Le dispositif « nouveaux services - emplois jeunes » a concerné 52 807 employeurs (hors Éducation nationale, Police nationale et Justice) ; les deux tiers des employeurs sont des associations, 21 % des collectivités territoriales, 8 % des établissements publics. Dans le programme, 31 260 structures ont embauché au moins un jeune dans le champ de la jeunesse et des sports, soit six employeurs sur dix concernés par le dispositif ; les associations y sont les plus nombreuses puisqu'elles représentent les trois quarts des employeurs. Après avoir caractérisé les employeurs qui ont participé au programme et les modes d'élaboration des projets, on s'efforcera d'établir, de leur point de vue, le bilan de cette participation.

1. Les employeurs dans le programme

1.1. Le cadre général

En ce qui concerne la répartition géographique en France métropolitaine, le dispositif est présent dans plus de trois communes sur dix, et dans plus de deux sur dix si l'on considère le seul champ de la jeunesse et des sports. Si les communes rurales ne sont présentes qu'à hauteur de 25 % dans le dispositif¹, la proportion atteint sept communes de mille habitants et plus sur dix, qu'elles soient rurales ou urbaines. Les employeurs du programme sont présents dans près d'une commune rurale d'au moins 1 000 habitants sur deux et à plus de 60 % dans les communes urbaines, et même dans trois sur quatre dans les très grandes villes.

(1) Les communes rurales représentent plus de 85 % de l'ensemble des communes de France métropolitaine mais ne regroupent qu'un peu plus du quart de la population.

Tableau 22
Répartition géographique du dispositif
selon la taille de la commune

en %

	France métropolitaine(*)		Dans le dispositif (**)		Dans le programme (**)	
	Effectif	% population	Effectif	% communes	Effectif	% communes
Communes rurales :	31 246	27,3	7 734	24,8	4 341	13,9
- moins de 1 000 habitants	27 506	16,7	5 075	18,5	2 510	9,1
- 1 000 habitants et plus	3 740	10,6	2 659	71,1	1 831	49,0
Unités urbaines de moins de 10 000 habitants	2 240	11,6	1 717	76,7	1 445	64,5
Unités urbaines de 10 000 à 49 999 habitants	1 121	11,7	829	74,0	695	62,0
Unités urbaines de 50 000 à 199 999 habitants	769	13,0	631	82,1	542	70,5
Unités urbaines de 200 000 à 1 999 999 habitants	791	20,5	681	86,1	599	75,7
Unité urbaine de Paris	379	15,9	342	90,2	291	76,8
Total	36 546	100	11 934	32,7	7 913	21,7

Sources : (*) Recensement de la population en 1990, INSEE.

(**) CNASEA (12/2000), MES-DARES, données France métropolitaine.

Lecture : en France métropolitaine, on dénombre 31 246 communes rurales dans lesquelles vivent 27,3 % de la population totale. Dans 7 734 communes rurales (soit 24,8 % des communes rurales en France), il y a au moins un employeur dans le dispositif. Dans 4 341 communes rurales (soit 13,9 % des communes rurales en France), il y a au moins un employeur dans le programme du champ jeunesse et sports.

Les employeurs du dispositif sont majoritairement des associations, plus encore dans le champ de la jeunesse et des sports. Au 1^{er} janvier 2001, les employeurs ont embauché 180 796 jeunes dont 69 302 dans le champ jeunesse et sports, soit 38 %. Ce sont les associations qui ont embauché le plus de jeunes, 48 % de l'ensemble et 67 % des jeunes du champ jeunesse et sports. Si l'on ne tient compte que des postes actuellement occupés, en éliminant les fins anticipées de contrat, on retrouve la même répartition, légèrement plus faible dans les associations où les fins de contrat sont un peu plus fréquentes.

Tableau 23
Statut des employeurs

	en %		
	Ensemble du dispositif	Champ jeunesse et sports	Hors champ jeunesse et sports
Associations	67,7	75,6	56,2
Collectivités territoriales	21,5	18,4	26,0
Établissements publics	7,9	4,5	12,9
Autres	2,9	1,5	4,9
Total	100	100	100

Source : CNASEA (12/2000), MES-DARES, données France entière.

Tableau 24
Répartition des jeunes selon le statut de l'employeur

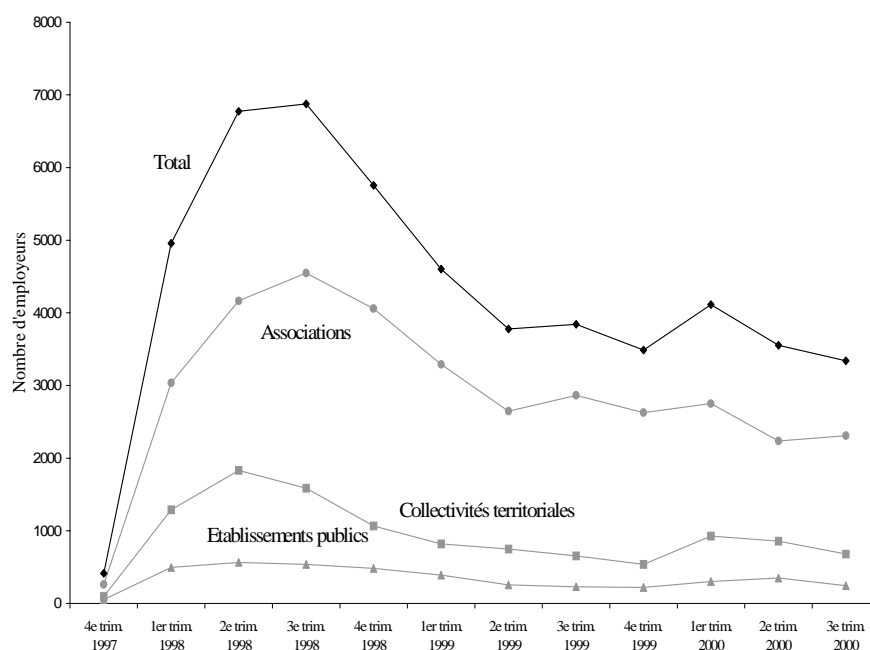
	Ensemble du dispositif	Champ jeunesse et sports	Hors champ jeunesse et sports
<i>Embauches</i>			
Effectifs	180 796	69 302	111 494
	48,0 %	66,9 %	36,2 %
Associations	33,8 %	25,1 %	39,1 %
Collectivités territoriales	14,5 %	6,3 %	19,7 %
Établissements publics	3,7 %	1,7 %	5,0 %
Autres			
Total	100 %	100 %	100 %
<i>En poste au 1^{er} janvier 2001</i>			
Effectifs	135 250	51 520	83 730
	46,1 %	65,3 %	34,3 %
Associations	35,2 %	26,5 %	40,5 %
Collectivités territoriales	14,9 %	6,5 %	20,1 %
Établissements publics	3,8 %	1,7 %	5,1 %
Autres			
Total	100	100 %	100 %

Source : CNASEA (12/2000), MES-DARES, données France entière.

Lecture : en décembre 2000, 180 796 jeunes ont été embauchés depuis le début du programme, dont 48,0 % dans des associations. 135 250 jeunes sont en poste à cette date dont 46,1 % dans des associations.

Les dates de signature des premières conventions permettent d'étudier l'entrée des employeurs dans le dispositif. C'est au deuxième trimestre 1998 que les employeurs ont été les plus nombreux. Les entrées massives des associations se sont un peu prolongées, leur pic étant au troisième trimestre de la même année, comme l'indique le graphique ci-après.

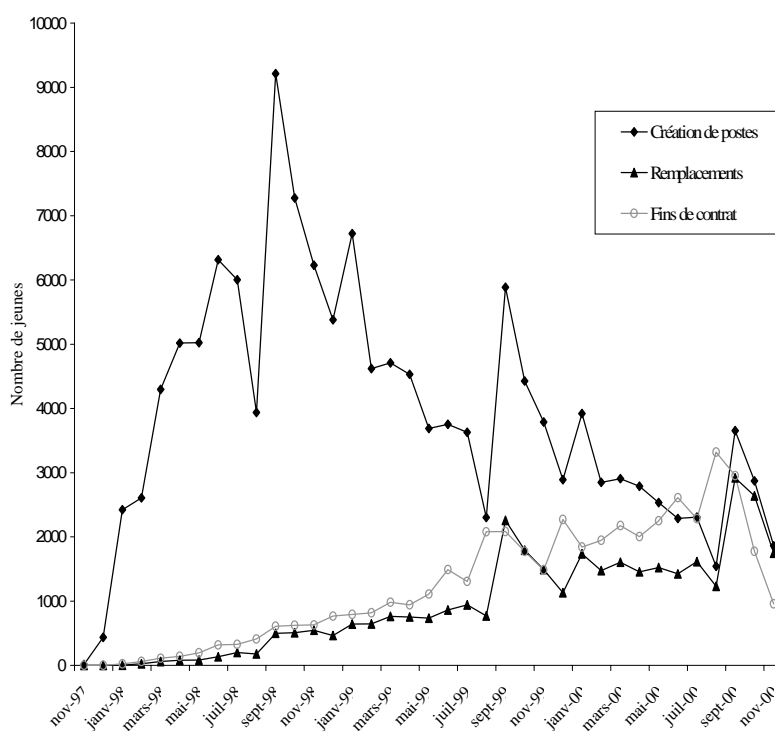
Graphique 1
Périodes de signatures des conventions



Source : CNASEA (12/2000), MES-DARES, données France entière.

Cette évolution dans le temps des premières signatures de conventions se retrouve pour les entrées des jeunes dans le dispositif. Avec le temps, le nombre de jeunes primo-entrants diminue alors que les remplacements augmentent. Dans les derniers mois de 2000, les remplacements représentent près de la moitié des entrées.

Graphique 2
Mobilités des jeunes du dispositif



Source : CNASEA (12/2000), MES-DARES, données France entière.

Le taux de sortie anticipée du dispositif chez les jeunes était de 25 % au 1^{er} janvier 2001. Ces fins de contrat ont affecté 37 % des structures, 35 % des associations, 38 % des collectivités territoriales et 46 % des établissements publics. Dans le champ de la jeunesse et des sports, les fins de contrat s'observent dans 40 % des structures, beaucoup plus dans les collectivités territoriales (49 %) et les établissements publics (56 %) que dans les associations (37 %). Mais ce sont plus les postes hors champ jeunesse et sports que les postes du champ qui sont concernés puisque les structures dans lesquelles on observe des sorties anticipées pour des postes du champ sont moins nombreuses (34 %). Pour avoir une indication de la rotation des postes, on peut comparer le nombre total de jeunes embauchés au nombre de jeunes toujours en poste. 63 % des structures n'ont connu aucune modification de leurs effectifs, dans 16 % des structures moins d'un jeune sur deux est concerné, dans

16 % au moins un jeune sur deux. 5 % des structures n'ont plus aucun poste. Pour les postes dépendant du champ jeunesse et sports, ce sont les deux tiers des structures qui n'ont connu aucune modification d'effectifs et 7 % qui n'ont plus aucun poste.

Tableau 25
Structures concernées par les rotations de postes

	en %			
	Ensemble	Associations	Collectivités territoriales	Établissements publics
- Postes du dispositif				
Stabilité des postes	63,2	64,7	61,9	54,4
Taux de rotation inférieur à 2	15,6	11,5	22,4	30,1
Taux de rotation de 2 et plus	16,0	17,6	12,4	12,6
Plus aucun poste	5,2	6,2	3,3	2,9
Total	100	100	100	100
- Postes du programme				
Stabilité des postes	66,3	66,6	65,2	64,3
Taux de rotation inférieur à 2	10,0	8,4	15,2	15,7
Taux de rotation de 2 et plus	16,7	17,6	14,2	13,7
Plus aucun poste	7,0	7,4	5,4	6,3
Total	100	100	100	100

Source : CNASEA (12/2000), MES-DARES, données France entière.

Lecture : chez 63,2 % des employeurs du dispositif, le nombre de postes est resté stable ; pour 15,6 %, le taux de rotation, c'est-à-dire le rapport entre le nombre d'embauches et le nombre de jeunes encore en activité, est inférieur à 2 ; pour 16 %, ce rapport est supérieur ou égal à 2 ; 5,2 % des employeurs n'ont plus aucun poste.

1.2. Les associations

Les associations ayant participé au programme font partie du secteur associatif défini comme étant celui des associations de la loi du 1^{er} juillet 1901 à l'exception des associations culturelles définies par la loi du 9 décembre 1905. On peut estimer leur nombre à 880 000 en 2000 ¹. Les associations employeurs, 16 % de l'ensemble des associations, sont connues par le répertoire Sirene ² qui en dénombre 145 000, dont plus de la moitié n'ont qu'un ou deux salariés (traitement du fichier Sirene en janvier et mars 2000). Une enquête effectuée en 1999 auprès de plus de 5 000 associations, dont 1 690 employeurs, permet de caractériser les associations par leur budget de fonctionnement (en 1998) et leur secteur d'activité.

Tableau 26
Caractéristiques du secteur associatif

	en %		
	Ensemble des associations	Associations sans salariés	Associations employeurs
Budget (en milliers de francs)			
Moins de 50	65,9	76,1	14,7
50 à 100	11,1	11,2	10,7
100 à 200	7,9	6,8	13,2
200 à 500	6,5	4,3	18,0
500 à 1 000	3,0	1,1	12,4
1 000 et plus	5,6	0,5	31,0
Total	100	100	100

Source : Enquête Matisse-LES-CNRS 1999 auprès des associations.

(1) Viviane Tchernonog, *Logiques associatives et financement du secteur associatif* Rapport d'une recherche effectuée pour le compte de la MIRE, décembre 2000. Les éléments généraux concernant le secteur associatif sont repris de ce rapport.

(2) Le répertoire Sirene est la base de données des entreprises et des établissements de l'INSEE.

Tableau 27

Secteur d'activité du champ associatif

Secteurs d'activité	en %		
	Ensemble des associations	Associations sans salariés	Associations employeurs
Sports	22,2	21,5	25,9
Loisirs et vie sociale	20,4	21,5	15,2
Culture	17,9	18,0	17,2
Éducation, formation, insertion	6,0	5,2	10,7
Action locale, défense des droits et des intérêts	16,6	18,3	6,9
Développement local, tourisme, gestion des services locaux	2,6	2,3	4,5
Action sociale, santé	10,6	9,3	16,3
Action caritative et humanitaire	3,0	3,3	1,9
Autres	0,7	0,6	1,4
Total	100	100	100

Source : Enquête Matisse LES-CNRS 1999 auprès des associations.

Dans les associations employeurs, 53,5 % ont un ou deux salariés, 24,6 % entre 3 et 9, 17,7 % entre 10 et 49 et 4,2 % 50 ou plus. Les associations de type sportif, culturel ou de loisirs représentent près de 60 % des associations employeurs. Ce sont elles qui regroupent le plus grand nombre d'associations intéressées par le programme « nouveaux services - emplois jeunes », bien qu'on puisse en trouver également dans les autres secteurs d'activité, en particulier ceux de l'éducation et du tourisme.

On a cherché à estimer la part des associations ayant participé au dispositif « nouveaux services - emplois jeunes » dans le champ associatif ¹.

Tableau 28
Nombre d'associations dans le champ associatif et dans le dispositif
selon les secteurs d'activité

	<i>Champ associatif employeur (*)</i>	Associations ayant participé au dispositif (**)		Associations jeunesse et sports (**)	
	(estimation)	Effectif	%	Effectif	%
Sports	37 500	9 480	25,3	9 480	25,3
Culture, loisirs, vie sociale	47 000	5 652	12,0	3 760	8,0
Éducation, formation, insertion	15 500	2 957	19,1	1 572	10,1
Action locale, développement local	16 500	5 510	33,4	2 439	14,8
Action sociale, santé, famille	23 700	5 214	22,0	2 176	9,2
Action caritative et humanitaire	2 800	251	9,0	55	2,0
Autres	2 000	4 480	n.s.	2 399	n.s.
Total	145 000	33 544	23,1	21 881	15,1

Sources : (*) Enquête Matisse-LES-CNRS 1999 auprès des associations.

(**) CNASEA (12/2000), MES-DARES, données France entière.

(1) Les secteurs d'activité du sport et de l'éducation sont bien repérés dans les deux sources, l'enquête Matisse-LES et le fichier CNASEA. Pour les autres secteurs, des rapprochements et des regroupements ont été effectués en fonction des types de structures constituant ces secteurs dans chacune des sources. Les associations du dispositif sont classées par les domaines d'activité des conventions signées ; quand plusieurs conventions étaient signées, on tenait compte du nombre de postes créés et on affectait l'association à la catégorie majoritaire des postes.

Lecture : dans le secteur d'activité du sport, l'estimation du nombre d'associations est de 37 500. 9 480 associations participent au dispositif « nouveaux services - emplois jeunes », ce qui correspond à 25,3 % du nombre total d'associations dans ce secteur.

23 % des associations participent au dispositif « nouveaux services - emplois jeunes » et 15 % dans le champ de la jeunesse et des sports. C'est dans le secteur de l'action locale et du développement local (qui inclut le tourisme) que le dispositif a touché la part la plus élevée d'associations, une sur trois. Viennent ensuite le secteur sportif, puis celui de l'éducation. Dans le champ de la jeunesse et des sports, la participation la plus forte est celle des associations sportives.

On peut également chercher à mesurer l'intensité de participation des associations par rapport à leur taille en termes d'effectifs salariés. Malheureusement, près d'une association sur cinq n'a pas déclaré son nombre de salariés. On peut tout de même remarquer que ce sont les associations de trois à neuf salariés qui ont été les plus touchées par le dispositif.

Tableau 29
Nombre d'associations dans le champ associatif et dans le dispositif
selon le nombre de salariés

	Champ associatif employeur (*) (estimation)	Associations ayant participé au dispositif (**)		Associations du champ de la jeunesse et des sports (**)	
		Effectif	%	Effectif	%
1 ou 2 salariés	77 575	13 083	16,9	9 388	12,1
3 à 9 salariés	35 670	8 382	23,5	5 105	14,3
10 à 49 salariés	25 665	5 297	20,6	2 748	10,7
50 à 199 salariés	4 785	999	20,9	403	8,4
200 salariés et plus	1 305	248	19,0	121	9,3
Nombre de salariés inconnu	-	5 535	-	4 116	-
Total	145 000	33 544	23,1	21 881	15,1

Sources : (*) Enquête Matisse-LES-CNRS 1999 auprès des associations.

(**) CNASEA (12/2000), MES-DARES, données France entière.

L'enquête effectuée auprès des employeurs ayant participé au programme permet de mettre en évidence la particularité des associations. Ces associations ont plus de salariés qu'en moyenne dans le monde associatif puisque celles du programme ne sont qu'un tiers à avoir un ou deux salariés, alors que dans le monde associatif elles représentent plus de la moitié des associations employeurs. Ce sont également des associations ayant des budgets en général plus importants : 65 % ont un budget de 500 000 francs et plus contre 43 % pour l'ensemble des associations employeurs.

Deux tiers des associations du programme sont agréées Jeunesse et Sports au plan national ou local, les plus importantes associations un peu moins que les petites. Un tiers des associations s'est appuyé sur un accord-cadre. Neuf associations sur dix déclarent que des bénévoles participent à la gestion, à l'animation, à la gestion et à l'encadrement des activités.

Tableau 30
Caractéristiques générales des associations du programme

en %

	Ensemble	Un salarié	2 à 4 salariés	5 à 10 salariés	Plus de 10 salariés
Agrément Jeunesse et Sports	66,6	69,8	73,3	57,7	63,5
Appui sur un accord-cadre	31,5	33,1	31,3	27,3	34,7
Existence de bénévoles	90,0	96,7	94,5	85,9	82,2
Nombre de bénévoles					
1 à 10	31,9	40,1	33,8	29,7	23,0
11 à 25	31,2	39,5	33,7	25,8	24,5
Plus de 25	36,9	20,4	32,5	44,5	52,5
Nombre d'adhérents					
100 au plus	35,2	38,9	32,3	40,8	29,7
101 à 300	28,6	39,3	35,5	21,7	16,1
Plus de 300	36,2	20,9	32,2	37,5	54,2
Date de création					
Avant 1961	24,7	22,4	23,6	20,3	32,4
Entre 1961 et 1980	26,8	28,0	25,7	22,5	31,6
Entre 1981 et 1990	23,0	18,9	20,9	30,8	21,6
Après 1990	25,5	30,7	29,8	26,4	14,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Enquête statistique de l'instance auprès des employeurs, novembre 2000.

Le budget d'une association est fortement lié à sa taille, appréciée par le nombre de salariés. Le financeur principal est dans près d'un cas sur deux la commune et dans un cas sur quatre le conseil général ou le conseil régional, et ceci varie peu avec la taille de l'association. L'administration centrale et les services déconcentrés de l'État sont les financeurs principaux dans 14 % des cas, mais ce chiffre varie du simple au triple selon la taille, de 7 % pour les primo-employeurs à 22 % dans les associations de plus de 10 salariés. Le mécénat et les dons sont peu cités (6 %) mais représentent l'apport financier principal pour une très petite association sur dix. Les fédérations, qu'elles soient sportives ou socioculturelles, ne sont que très rarement le financeur principal. Seule une association sur quatre ne dépend que d'un seul financeur, et plus l'association est grande, plus elle multiplie ses sources de financement.

Si l'on tient compte des financeurs principaux et complémentaires, les deux tiers des associations reçoivent des financements des communes et des conseils généraux, et près de la moitié des services de l'État, et ceci en dehors de l'apport du programme aux postes eux-mêmes.

Tableau 31
Budget des associations du programme

en %

	Ensemble	Un salarié	2 à 4 salariés	5 à 10 salariés	Plus de 10 salariés
Budget (en milliers de francs)					
Moins de 250	17,1	51,4	14,4	6,5	1,8
250-500	15,9	29,1	26,5	3,5	2,3
500-1 000	30,3	16,9	47,1	40,3	9,4
Plus de 1 000	34,6	1,3	11,6	46,7	82,4
Inconnu	2,1	1,3	0,4	3,0	4,1
Financier principal					
Conseil général	17,3	18,2	17,9	17,2	15,8
Conseil régional	7,6	6,1	9,9	7,6	5,8
Commune	41,6	44,6	38,1	40,9	44,2
Fédération	2,5	2,7	3,0	2,4	1,2
Services de l'État	14,2	7,5	12,4	14,8	21,8
Mécénat, dons	6,3	10,8	9,8	2,9	1,1
Pas de financier principal	10,5	9,4	9,0	14,1	10,1
Financiers complémentaires (*)					
Conseil général	44,9	41,2	38,6	46,8	54,7
Conseil régional	26,2	17,6	26,5	24,8	34,7
Commune	26,8	21,0	26,9	31,9	26,9
Fédération	13,5	17,5	15,4	10,8	9,9
Services de l'État	32,0	20,9	23,6	44,9	40,0
Mécénat, dons	23,0	24,3	22,6	24,4	21,1
Nombre de financiers complémentaires					
0	23,0	26,3	25,2	20,6	19,6
1	20,9	27,1	24,7	16,5	14,6
2	21,8	25,0	21,8	20,3	20,6
3 et plus	34,3	21,6	28,3	42,6	45,3
Total	100	100	100	100	100

Source : Enquête statistique de l'instance auprès des employeurs, novembre 2000.

Lecture : les associations ayant un budget inférieur à 250 000 francs représentent 17,1 % de l'ensemble des associations. Dans 17,3 % des cas le financier principal est le Conseil général et 23 % n'ont qu'un financier.

(*) La somme des réponses est supérieure à 100 car les employeurs peuvent avoir plusieurs financiers complémentaires.

Dernier élément de description des associations : leur orientation principale que l'on mesure par les domaines d'activité des conventions signées. On peut distinguer les associations sportives dans lesquelles les postes ont tous été créés dans le domaine du sport, les associations socioculturelles, tous les postes étant

créés dans les domaines de la culture et de l'éducation, et les autres associations qui n'ont pas de domaine d'activité privilégié. Plus les associations sont petites, plus elles ont des activités spécifiques.

Tableau 32
Activité principale des associations

	en %				
	Ensemble	Un salarié	2 à 4 salariés	5 à 10 salariés	Plus de 10 salariés
Activités sportives	43,1	67,1	55,0	28,8	20,2
Activités socioculturelles	24,2	14,3	25,1	31,2	24,6
Activités non spécifiques	32,7	18,6	19,9	40,0	55,2
Total	100	100	100	100	100

Source : Enquête statistique de l'instance auprès des employeurs, novembre 2000.

À partir de l'enquête auprès des employeurs, on peut mettre en évidence plusieurs types d'associations selon la taille et l'orientation :

- Les primo-employeurs n'ayant comme salarié que le jeune du programme sont des associations à très petit budget, ayant toutes des bénévoles. Les deux tiers sont des associations sportives, les autres sont socioculturelles. Ce groupe représente une association sur cinq.

- Les petites associations ayant moins de 5 salariés. Elles ont des budgets un peu plus importants que les précédentes. Elles représentent 32 % des associations et plus d'une sur deux est une association sportive.

- Parmi les associations ayant au moins 5 salariés, on identifie les associations sportives (12 %), les associations socioculturelles (13 %) et les associations sans dominante spécifique, plus généralistes (23 %). Dans les premières on trouve des associations sportives comme des clubs omnisports ou des comités départementaux ou régionaux sportifs ; dans le deuxième groupe, des organismes culturels tels que des maisons des jeunes et de la culture ou des centres socioculturels spécialisés ou non ; dans le dernier groupe, des offices de tourisme ou des associations intégrées dans un réseau national.

1.3. Les collectivités territoriales

Là encore le dispositif a atteint un grand nombre de communes, 9 050 en tout dans la France métropolitaine. Dans les communes de plus de 1 000 habitants, plus d'une commune sur deux a participé au dispositif en tant qu'employeur, et même plus des trois quarts des plus grandes villes. Si dans le champ de la jeunesse et des sports les communes rurales ont pris une part moins importante, les unités urbaines sont présentes dans les proportions d'une sur deux à deux sur trois selon la taille de la commune. Tous les chefs-lieux de département et d'arrondissement ont participé au programme.

Tableau 33
Répartition géographique des collectivités territoriales
employeurs de jeunes dans le cadre du dispositif

	France métropolitaine	Dans le dispositif		Dans le programme	
	(*) Effectif	(**)		(**)	
		Effectif	% communes	Effectif	% communes
Communes rurales	31 246	5 460	17,5	2 978	9,5
Moins de 1 000habitants	27 506	3 377	12,3	1 533	5,6
1 000 habitants et plus	3 740	2 083	55,7	1 445	38,6
Unités urbaines de moins De 10 000 habitants	2 240	1 440	64,3	1 241	55,4
Unités urbaines de 10 000 à 49 999 habitants	1 121	696	62,1	599	53,4
Unités urbaines de 50 000 à 199 999 habitants	769	538	70,0	473	61,5
Unités urbaines de 200 000 à 1 999 999 habitants	791	608	76,9	538	68,0
Unité urbaine de Paris	379	308	81,3	263	69,4
Total	36 546	9 050	24,8	6 092	16,7

Sources : (*) Recensement de la population en 1990, INSEE.

(**) CNASEA (12/2000), MES-DARES, données France métropolitaine.

Dans l'ensemble du dispositif, 11 343 collectivités territoriales ont embauché 61 029 jeunes. Dans le champ de la jeunesse et des sports, 5 745 ont participé au programme en embauchant 17 243 jeunes, soit 28,5 % de l'ensemble des jeunes. Les conventions signées par les collectivités territoriales l'ont été principalement dans les domaines de l'environnement, de la famille et de la culture. Les jeunes embauchés dans le champ de la jeunesse et des sports l'ont été tout d'abord dans la culture, le sport, la famille et l'éducation.

Tableau 34
Domaines d'activité des embauches dans les collectivités territoriales

en %

	Ensemble du dispositif		Champ de la jeunesse et des sports	
	Embauches	Jeunes en activité	Embauches	Jeunes En activité
Éducation	8,0	7,9	11,2	11,1
Famille, santé solidarité	14,3	14,4	13,5	13,7
Logement, vie de quartier	9,1	8,8	9,6	9,5
Transport	1,0	1,0	0,4	0,4
Culture	10,4	10,8	15,8	15,9
Justice	0,2	0,2	0,1	0,1
Sécurité	8,2	7,8	2,4	2,2
Environnement	25,0	25,5	8,3	8,3
Tourisme	3,5	3,4	4,8	4,6
Sport	4,4	4,6	15,5	15,9
Autres	15,9	15,6	18,4	18,3
Total	100	100	100	100

Sources : CNASEA (12/2000), MES-DARES, données France métropolitaine.

Les collectivités territoriales ont embauché d'autant plus de jeunes qu'elles étaient plus importantes et, quelle que soit la taille de la commune, elles ont embauché plus de jeunes dans le dispositif quand elles embauchaient simultanément des jeunes du champ de la jeunesse et des sports.

Tableau 35
Nombre moyen de jeunes embauchés dans les collectivités territoriales
par type d'unité géographique

	Ensemble des collectivités		Collectivités ayant au moins un jeune dans le programme	
	Dispositif	Programme	Dispositif	Programme
Communes rurales	1,9	0,6	2,2	1,5
Unités urbaines de moins de 10 000 habitants	3,6	1,2	4,7	2,1
Unités urbaines de 10 000 à 49 999 habitants	8,5	2,5	12,5	4,3
Unités urbaines de 50 000 à 199 999 habitants	12,6	3,1	17,9	5,1
Unités urbaines de 200 000 à 1 999 999 habitants	15,6	3,9	21,6	6,2
Unité urbaine de Paris	21,6	5,1	28,2	7,3
France entière	5,4	1,5	8,4	3,0

Sources : (*) Recensement de la population en 1990, INSEE.

(**) CNASEA (12/2000), MES-DARES, données France métropolitaine.

Les collectivités territoriales n'ont pas seulement participé au programme en tant qu'employeurs. Elles sont également les financeurs les plus importants de nombreuses associations puisque, d'après l'enquête de l'instance auprès des employeurs, 66,5 % des associations déclarent avoir pour financeur principal la commune, le conseil général ou le conseil régional, et elles sont encore plus nombreuses si l'on tient compte des financements complémentaires.

2. L'élaboration des projets

2.1. L'instruction des dossiers

L'instance lors de ses déplacements et les membres de l'Inspection générale des affaires sociales ont constaté que l'animation du dispositif privilégié, selon les cas, soit une approche territoriale autour des sous-préfets, soit une approche plus sectorielle autour de la préfecture ou de la Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP), associant

d'avantage les directions techniques et leurs réseaux. Dans certains cas, des élus et des dirigeants associatifs ont été sollicités. L'instruction des dossiers de conventions s'est donc effectuée dans des conditions différentes selon les régions. L'enquête de l'instance auprès des employeurs permet d'évaluer les conditions de mise en œuvre du projet du point de vue des responsables des structures.

63 % des employeurs n'ont eu aucune difficulté à élaborer le projet, 14 % ont eu peu de difficultés, 19 % quelques-unes. Les employeurs déclarant avoir eu beaucoup de difficultés ne sont que 4 %. Quand il y a des difficultés, c'est dans les deux tiers des cas dans la définition même des postes et des activités qu'elles se situent, environ 30 % des employeurs ont eu des difficultés d'ordre administratif et 10 % d'ordre budgétaire. Pour construire leur projet et bâtir leur dossier, les employeurs avaient la possibilité de demander des conseils ou un accompagnement. Ils sont nombreux à avoir profité de cette offre : seuls 27 % n'en ont pas éprouvé la nécessité et 8 % ne savaient pas que c'était possible. Dans un cas sur trois, l'aide est venue des services de la DDTEFP ou des pilotes locaux, les autres organismes tels que l'ANPE, les services du ministère de la Jeunesse et des Sports, le milieu associatif, les collectivités territoriales étant cités dans 10 à 15 % des cas. Les cabinets de conseils ne sont intervenus que dans 4 % des cas. Les services du ministère de la Jeunesse et des Sports ont apporté une aide au moins ponctuelle au quart des structures. L'aide apportée était d'ordre administratif dans deux cas sur trois, relative à la définition des postes proposés dans un cas sur deux, à la définition des activités dans un cas sur trois. Si un tiers des associations s'est appuyé sur un accord-cadre national, les associations socioculturelles ont été les moins nombreuses, une sur quatre.

Ce sont les très petites associations, particulièrement celles pour lesquelles l'emploi était le premier salarié, qui ont le plus bénéficié de conseils (sept sur dix) et pour lesquelles l'effort des conseils de l'administration a été le plus positif, alors que les associations de grande taille ainsi que les établissements publics ont été moins demandeurs (un sur deux).

À la suite de la décision de mettre en œuvre le projet, les réactions à l'intérieur de l'organisme ont été dans la très grande majorité positives. Seules 6 % des structures n'évoquent aucune réaction. 92 % des structures font état de réactions positives et 11 % de réactions négatives. Seules 2 % des structures n'évoquent que des réactions négatives.

Les deux réactions positives les plus citées concernent le développement de nouvelles activités et le renforcement de la structure. Les réactions négatives se concentrent sur l'incertitude de la pérennisation de l'emploi et, pour les petites

associations, sur le coût financier. Parmi les associations, une sur deux évoque des réactions positives de la part des bénévoles et seulement 5 % de réactions négatives. Cette unanimité générale dans l'accueil du programme se retrouve à travers tous les types de structure.

2.2. Les objectifs de la participation au programme

Tout comme on a pu le constater en ce qui concerne les jeunes, la participation des employeurs au programme « nouveaux services - emplois jeunes » s'inscrit dans un ensemble d'opportunités et de contraintes qui préexistent au programme et selon toute vraisemblance perdureront.

Aucun employeur ne donne à sa participation au programme un objectif exclusif d'amélioration interne de son fonctionnement. Cette préoccupation, majoritaire, est toujours associée à un développement, qualitatif ou quantitatif, des prestations. On peut en revanche isoler les employeurs qui ne déclarent pas d'objectifs internes d'amélioration du fonctionnement. C'est le cas de 20 % des structures, 14 % des associations seulement mais 41 % des collectivités territoriales. Il ne s'agit pas, pour ces collectivités territoriales, d'une simple opportunité : en l'absence du programme, elles n'auraient été que 18 % à renoncer à développer ces prestations nouvelles ou renouvelées (contre 27 % des autres employeurs) et 38 % s'y seraient engagées sans retard (contre 32 % des autres). Ce qui caractérise en revanche les associations, c'est la forte relation entre d'une part le développement de nouvelles activités et d'autre part l'amélioration de leur fonctionnement interne (68 % des associations), auxquelles s'ajoutent les 19 % qui visent à améliorer leurs prestations existantes. Les 65 établissements publics enquêtés se situent, quant à leurs objectifs, entre les collectivités territoriales et les associations. Ainsi, le quart d'entre eux ne déclarent que des objectifs extérieurs d'amélioration ou de développement d'activités.

On a vu que les objectifs des employeurs à l'entrée dans le programme étaient multiples et que, pour la majorité (59 %) des collectivités territoriales et 86 % des associations, les objectifs en termes d'activités (nouvelles ou améliorées), indispensables à l'agrément dans le programme, étaient accompagnés d'objectifs d'amélioration du fonctionnement interne de la structure. Le bilan des effets du programme est très proche des objectifs exprimés par les employeurs. La coexistence de la réalisation, à l'occasion du programme, d'objectifs externes et d'objectifs internes est un indice supplémentaire que le programme est souvent l'occasion de répondre, dans les associations en particulier, à la fois à des besoins internes et à des tentatives (contraintes ou non par le cahier des charges) de renouvellement ou d'amélioration des activités.

Tableau 36
Comparaison des objectifs initiaux
et du bilan des effets du programme

en %

	Ensemble		Associations		Collectivités territoriales		Établissements Publics	
	Objectif	Bilan	Objectif	Bilan	Objectif	Bilan	Objectif	Bilan
Prestations nouvelles ou améliorées	20,2	19,3	13,5	13,2	40,6	37,9	26,8	25,3
Amélioration prestations et fonctionnement interne	14,9	14,2	18,7	18,2	4,6	5,0	8,0	0,0
Prestations nouvelles et amélioration fonctionnement	64,7	66,0	67,7	68,2	54,3	56,6	65,2	73,2
Aucun effet	0,2	0,5	0,1	0,4	0,5	0,5	0,0	1,5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Source : Enquête statistique de l'instance auprès des employeurs, novembre 2000.

De plus, les jeunes salariés recrutés dans le cadre du programme participent souvent directement à la réalisation de ce double objectif. C'est ce que confirme le fait que, malgré l'augmentation du volume des activités, les bénévoles responsables des structures associatives interrogées considèrent à 57 % que leurs tâches se sont allégées et seuls 14 % constatent un alourdissement de leurs tâches.

3. Le bilan du programme du point de vue des employeurs

3.1. Les apports du programme

Selon les employeurs, le programme « nouveaux services - emplois jeunes » a permis de mettre en place des activités nouvelles dans 84 % des cas, d'ajouter de nouvelles prestations (86 %), d'améliorer la qualité des prestations anciennes (90 %), d'améliorer le fonctionnement de la structure (80 %). La quasi-totalité des établissements publics déclare avoir pu mettre en place des activités et des

prestations nouvelles, et améliorer la qualité. Dans les collectivités territoriales, il y a eu le plus souvent mise en place d'activités nouvelles (plus de 90 %), alors que les prestations nouvelles, et l'amélioration de la qualité sont plus souvent mises en avant par les associations. L'amélioration du fonctionnement interne de la structure touche plus les associations que les autres structures et d'autant plus qu'elles sont plus petites. Il est à noter que les trois quarts des collectivités territoriales ayant peu de salariés considèrent, elles aussi, que le programme a eu un effet positif sur leur fonctionnement interne.

Cet avis global sur l'apport du programme n'est pas lié à l'opinion sur l'avenir des jeunes et des activités. Si les structures ont parfois du mal à envisager la pérennisation (chapitre 7), elles sont toutes très positives quant à ce que le programme leur a apporté.

Tableau 37
Bilan du programme du point de vue des employeurs

	Mettre en place des activités nouvelles	Ajouter de nouvelles prestations	Améliorer la qualité des prestations	Améliorer le fonctionnement interne	Aucun effet
Ensemble	83,8	86,4	89,5	80,2	0,5
Associations					
Un salarié	73,6	86,5	94,6	92,6	2,0
2 à 4 salariés	81,1	90,6	94,0	89,3	0,0
5 salariés et plus	81,6	87,8	92,4	81,7	0,0
Total des associations	79,8	88,4	93,3	86,4	0,4
Collectivités territoriales					
1 à 15 salariés	89,7	79,3	75,0	73,2	1,5
16 à 60 salariés	93,5	70,9	70,9	57,6	0,0
Plus de 60 salariés	97,2	84,4	80,3	55,5	0,0
Total des collectivités	93,6	78,1	75,4	61,6	0,5
Établissements publics	95,2	92,2	93,7	73,1	1,5

Source : Enquête statistique de l'instance auprès des employeurs, novembre 2000.

L'apport du programme est très positif, que ce soit en direction des jeunes ou en direction des activités (tableau 38).

Tableau 38
Apport du programme « nouveaux services - emplois jeunes »

en %

D'une façon générale, diriez-vous que le programme « nouveaux services - emplois jeunes » a...	Ensemble	Associations	Collectivités territoriales	Établissements publics
Contribué à diminuer directement le chômage des jeunes	86,0	88,0	79,1	85,8
Permis à certains jeunes d'acquérir une première expérience professionnelle utile	94,7	94,6	94,4	96,8
Contribué à la mise en place de services complètement nouveaux	83,4	81,2	88,0	91,9
Amélioré la quantité et la qualité de services déjà rendus	95,5	96,9	90,3	96,9
Amélioré le fonctionnement des structures qui participent au programme	80,5	82,3	75,6	76,1
Permis de développer des activités d'utilité sociale	82,3	82,4	80,8	85,9
Favorisé le développement d'activités sportives et socioculturelles	81,3	82,2	86,5	53,9
Permis de mener à bien des activités difficiles à réaliser dans une organisation traditionnelle	77,9	80,4	70,5	74,6
Permis des collaborations nouvelles avec les différents acteurs de la région	61,8	65,2	57,2	40,0
Été une mesure d'aide à l'emploi trop contraignante	15,5	15,5	14,9	17,6

Source : Enquête statistique de l'instance auprès des employeurs, novembre 2000.

Si l'acquisition par les jeunes d'une première expérience professionnelle est reconnue par tous les employeurs, la contribution à diminuer le chômage des jeunes est plus mise en avant par les associations que par les collectivités territoriales. L'influence du programme sur la création et l'amélioration des activités est reconnue par tous ; l'amélioration du fonctionnement interne est plus importante dans les associations, ce que l'on observait déjà plus haut. Pour un grand nombre d'employeurs, le programme a également favorisé le développement d'activités sportives et socioculturelles, les établissements publics se sentant moins concernés. Il est attesté par un grand nombre que le programme a permis de mener à bien des activités difficiles à réaliser dans une organisation traditionnelle et de mettre en place des collaborations nouvelles dans la région, ce dernier point étant plus important pour les associations. Enfin,

rare sont les employeurs qui soulignent l'aspect contraignant de cette mesure d'aide à l'emploi.

3.2. Effet du programme sur les embauches et la mise en place des activités

Si le programme « nouveaux services - emplois jeunes » n'avait pas existé, les structures auraient-elles mis en place les activités décrites dans le projet et auraient-elles embauché ? Environ un tiers des employeurs interrogés indiquent qu'ils n'auraient mis en place aucune activité, un tiers ne l'aurait fait que plus tard, le dernier tiers envisageait cette mise en place avant l'entrée dans le dispositif. Ce sont les associations qui auraient été les plus pénalisées. En l'absence de programme et toujours selon les employeurs interrogés, seules 28 % des structures auraient embauché des jeunes et là encore les associations étaient les plus nombreuses à ne pas pouvoir le faire. Si le programme a permis l'accélération de la mise en place d'activités, son influence a été beaucoup plus grande sur la création d'emplois.

Tableau 39
Effets du programme sur la création d'activités et sur les embauches

	en %			
	Associations	Collectivités territoriales	Établissements publics	Total
Mise en place des activités sans le programme				
Aucune	36,2	23,3	32,0	33,1
Plus tard sûrement	30,6	38,1	21,8	31,7
Oui en partie	28,6	30,3	34,9	29,4
Oui complètement	4,0	4,2	8,0	4,3
Non-réponse	0,6	4,2	3,1	1,5
Embauche de salariés sans le programme				
Non	74,5	59,1	56,7	70,0
Oui	24,8	36,2	41,7	28,3
Non-réponse	0,7	4,7	1,6	1,6
	100	100	100	100

Source : Enquête statistique de l'instance auprès des employeurs, novembre 2000.

L'étude simultanée des créations de postes et d'activités met en évidence l'importance du programme : seules 3 % des structures auraient embauché des jeunes et mis en place toutes les activités si le programme « nouveaux services - emplois jeunes » n'avait pas existé. En revanche, 29 % des structures (32 % des associations) indiquent qu'elles n'auraient rien pu faire. L'effet du programme est particulièrement important sur les structures de petite taille puisque près de la moitié des associations primo-employeuses n'auraient ni embauché ni créé d'activités, de même que plus du tiers des petites collectivités territoriales (tableau 40).

Tableau 40
Effets du programme sur la création d'activités et sur les embauches
selon la taille des structures

	Total	Associations			Collectivités territoriales			Etablis. publics
		1 salarié	2 à 4 salariés	5 salariés et plus	1 à 15 salariés	16 à 60 salariés	> 60 salariés	
Sans le programme :								
- pas d'embauche et pas d'activités mises en place	29,0	46,6	33,7	24,3	36,6	19,7	8,4	24,0
- mise en place d'activités plus tard sans embauche	24,8	21,6	24,3	26,6	22,2	27,9	31,7	15,5
- mise en place des activités sans embauche	17,8	20,3	18,5	17,7	10,3	20,9	14,0	18,8
- embauche sans mettre en place les activités	11,2	5,4	8,9	13,2	11,7	10,3	18,0	14,4
- embauche et mise en place en partie des activités	14,0	4,8	12,9	14,4	13,2	14,6	27,9	20,8
- embauche et mise en place de toutes les activités	3,2	1,3	1,7	3,8	6,0	6,6	0,0	6,5
	100	100	100	100	100	100	100	100

Source : Enquête statistique de l'instance auprès des employeurs, novembre 2000.

On voit qu'il est bien difficile de caractériser avec certitude un effet d'aubaine. Pour de nombreuses structures, les activités engagées lors du programme étaient en gestation et c'est le programme « nouveaux services - emplois jeunes » qui a permis leur mise en œuvre. Sans le programme, seules 17 % des structures auraient réalisé leur projet en embauchant les jeunes et en mettant en place au moins partiellement les activités, entre 6 % pour les primo-employeurs associatifs et 28 % pour les collectivités territoriales les plus importantes. En revanche, seulement 29 % des structures n'auraient ni réalisé d'embauches, ni mis en place d'activités. Il est donc délicat de séparer l'effet d'aubaine de l'effet d'incitation, mais, dans ces cas, on peut s'attendre à une pérennisation facilitée à des degrés divers.

Chapitre 5

Les activités concernées et l'offre de services

La comparaison de la France et des autres pays de l'OCDE montre que le secteur des services y reste largement sous-dimensionné, malgré des perspectives de développement clairement identifiées dès les années quatre-vingt. Avec la sélectivité du marché du travail en défaveur des jeunes en raison des exigences des employeurs en matière d'expérience professionnelle ¹, c'est la principale justification donnée à la création du dispositif « nouveaux services - emplois jeunes » qui part de l'analyse des besoins à satisfaire et s'appuie sur l'initiative locale : « Dans ces domaines où une offre est à construire face à une demande trop peu développée pour qu'un marché puisse se constituer, l'intervention de l'État est donc légitime à un double titre : d'abord en raison de l'enjeu de développement économique en question, et ensuite en termes d'amélioration de la qualité de la vie des personnes ² ». Dans le champ de la jeunesse et des sports, cette logique a été prise en compte dès juillet 1997. Le ministère de la Jeunesse et des Sports a lancé, pendant la préparation de la loi, une étude auprès des employeurs potentiels (collectivités, associations) et des DDJS afin de définir quels types d'emplois étaient souhaités. Les 400 réponses ont permis de répertorier une quinzaine d'emplois types dont certains n'étaient pas nécessairement nouveaux mais correspondaient à des besoins non ou insuffisamment satisfaits, termes repris dans le texte de loi et qui ont permis de faire prendre en compte des emplois déjà existants mais pas suffisamment développés, comme « animateur d'activités sportives et/ou culturelles plurivalent » ou encore « éducateur-animateur sportif spécialisé ». L'augmentation conjointe des besoins sociaux et des contraintes administratives

(1) Le taux de chômage (BIT) des jeunes de 15-24 ans était de 28,1 % en mars 1997. Il était, en mars 2000, de 20,7 %.

(2) Didier Havette, Mission promotion de l'emploi, Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle ; audition du 2 mars 2000.

de gestion pesant sur les responsables municipaux et associatifs explique le besoin de trouver des aides supplémentaires en personnels qualifiés ¹.

L'instance a pu constater, lors de ses déplacements et de ses enquêtes, que la majorité des organismes employeurs rencontrés considère que le programme a davantage concerné des besoins assez traditionnels mais insuffisamment satisfaits, plutôt que des activités que l'on pourrait qualifier d'émergentes (sauf en ce qui concerne les « nouvelles technologies de l'information et de la communication »). La société Algoé a été chargée par l'instance de réaliser, en Seine-Saint-Denis, les investigations complémentaires permettant de préciser l'impact du programme sur l'offre de services. Beaucoup d'employeurs mettent l'accent sur la dynamique créée : le programme a été l'occasion de sortir des cartons des projets qui n'avaient pas pu, jusque-là, trouver leur financement.

Pour les associations, l'impact du programme concerne les activités existantes et les actions qu'elles mettent en place pour répondre aux nouvelles attentes de leurs adhérents et de leurs financeurs, dont le premier d'entre eux, la municipalité, doit assurer le développement territorial des services aux habitants de la commune.

1. L'impact sur les activités existantes dans les associations

1.1. Le développement de l'activité existante

Les projets financés par le programme ne se limitent jamais à la seule amélioration du fonctionnement de la structure : cette contrainte du programme a été respectée dans le projet (l'instruction locale y a veillé) et dans sa mise en œuvre selon les déclarations des employeurs sur la situation au moment de l'enquête (chapitre 4). Au minimum, c'est le développement de l'activité existante qui déclenche le financement du programme, même si le ou les postes créés sont souvent aussi consacrés pour une part au fonctionnement interne de la structure.

L'association 2 HB d'Amiens (Somme)

L'association du quartier Amiens-Nord propose des activités de graphisme, de dessin, de décors, de danse et d'animation d'enfants. Ses

(1) Yves Lair, président de la Fédération nationale des offices municipaux du sport, chargé de mission en 1997 auprès de la ministre de la Jeunesse et des Sports ; audition du 2 mars 2000.

deux animateurs ont saisi l'aubaine du programme (création de six emplois) pour développer l'activité de l'association tout en continuant à exercer au sein des quartiers populaires dans un but social. Ils n'excluent pas, pour l'avenir, la création d'une société commerciale à côté de l'association. Ils sont soucieux de formation et de reconnaissance de qualification (ils souhaitent qu'une option « hip-hop » soit créée pour le BEATEP). Ils pensent pouvoir pérenniser par leurs propres moyens trois emplois du programme, tout en encourageant ceux d'entre eux qui le pourraient à trouver des débouchés en dehors de l'association, et regardent de tels départs éventuels comme des succès du programme.

Source : audition de Allam Nouredine et de Boudeidi Nasserredine le 13 juin 2000.

1.2. Le maintien de l'activité

Dans les associations, le projet agréé dans le cadre du programme peut partir de difficultés internes de fonctionnement de la structure. La raison la plus souvent citée des difficultés internes est l'essoufflement du projet initial et de la ressource du bénévolat. Le sentiment de fatigue de l'équipe des responsables fondateurs (réduite parfois à une seule personne) conduit à passer le relais à une nouvelle équipe, à s'arrêter ou à faire passer une nouvelle partie de la charge de travail à des salariés.

On peut considérer, dans ce cas, que les premières années de l'association ont été celles de l'expérimentation d'une offre d'activité supportée essentiellement par des bénévoles. Le programme est l'occasion de passer à une nouvelle étape, souvent problématique : l'activité n'est pas stabilisée, sa solvabilisation n'apparaît pas clairement possible. Les risques pris sont désormais partagés avec un jeune salarié. Cette situation incertaine, que les responsables associatifs sont les premiers à ressentir, conduit à une gestion séparée de l'avenir de l'activité et de l'avenir du jeune recruté sur le poste. L'importance de la question de la formation professionnelle diplômante, déjà soulignée, s'applique en particulier dans ce type de cas : il s'agit d'assurer l'avenir du jeune indépendamment de celui de l'activité. Et c'est à une petite structure, souvent primo-employeur, de trouver des ressources pour financer la formation du jeune salarié, contrepartie essentielle pour respecter le contrat moral passé par l'employeur avec le jeune. C'est aussi dans ce cas que les départs anticipés des jeunes sont les plus fréquents (non-respect de l'engagement de formation de la part de l'employeur, opportunité d'un meilleur emploi après une première formation), ce qui oblige à recruter à nouveau et à engager de nouvelles démarches et de nouveaux frais de formation. Pour le jeune et pour l'employeur

qui veut garder le jeune un temps, il y a urgence à trouver une solution de formation.

Un petit club d'athlétisme du Lot-et-Garonne

Petit club de 65 adhérents (155 000 francs de budget dont 13 000 proviennent des cotisations et des manifestations) affilié à la Fédération française d'athlétisme et fortement concurrencé par de plus grands clubs d'athlétisme, par le rugby et par le football. Animé par 6 bénévoles dont la présidente, mère d'un ancien international, le club est voué à la disparition avant l'arrivée du jeune « agent d'encadrement et de développement » chargé de la promotion auprès des scolaires et de leurs parents : pour la première fois, le club dispose d'un salarié permanent.

Une première piste de développement vers des publics handicapés ou difficiles est abandonnée après le départ du premier jeune embauché (suite à un conflit sur le montant des défraiements et à l'opportunité d'un meilleur emploi). Son remplacement n'a été réalisé que pour offrir à un jeune proche de l'association une « seconde chance » de formation et d'insertion professionnelle après des études de sport interrompues sans diplôme. Selon ce club, comme la Fédération préfère renforcer les clubs plus importants, l'objectif est de professionnaliser le jeune (première expérience et formation professionnelle : BEESAPT et BEES1 d'athlétisme) pour faciliter son avenir professionnel hors du club dont la pérennité n'est pas assurée.

Source : enquêtes monographiques de l'instance.

1.3. L'effet retour sur le fonctionnement interne des associations

Beaucoup de responsables associatifs trouvent légitime que les pouvoirs publics locaux leur assignent un rôle dans l'accueil des publics prioritaires. Ils y voient aussi l'opportunité de sensibiliser les jeunes, les enfants et leurs parents aux activités qu'ils proposent, de se faire connaître, de prospecter de nouveaux clients, de réaliser le projet éducatif de l'association. Dans ce sens, le programme est particulièrement ajusté aux interventions de la politique de la ville auxquelles il apporte des moyens supplémentaires. Symétriquement, la politique de la ville apporte au programme le soutien de l'action concertée de nombreux acteurs sur un territoire.

Une association d'activités théâtrales de Seine-Saint-Denis

Compagnie théâtrale créée en 1988 et composée aujourd'hui de 20 intermittents du spectacle et d'une directrice bénévole à temps plein. En 1999, la ville lui accorde un local permanent (un théâtre) en contrepartie d'une action culturelle dans son quartier, dans le cadre d'un contrat de politique de quartier : pendant trois ans, la ville finance 80 % du budget de 250 000 francs.

Le poste financé par le programme doit structurer l'action culturelle dans le quartier et organiser l'association. Dans sa phase actuelle de démarrage, l'action de quartier de l'association ressemble plus à de l'accueil social (comme une maison des jeunes) qu'à de l'animation culturelle.

La pérennisation de l'emploi est prévue indépendamment de la politique de la municipalité, sur les recettes de spectacles, par le développement de l'association hors de la ville. Le recentrage du poste sur quelques tâches plus professionnelles est prévu, avec une formation indispensable au BEATEP (qui suscite des inquiétudes suite à l'échec du jeune salarié aux tests d'entrée en formation).

Tout en voulant exercer ce type de métier, le jeune n'envisage pas de rester dans l'association, bien qu'il considère y recevoir une bonne formation professionnelle.

Source : enquêtes monographiques de l'instance.

Le poste peut aussi répondre au besoin de refonder le projet associatif qui s'est étiolé au fil du temps ou qui n'a jamais vraiment existé. Par exemple, des pratiquants d'un sport de loisirs qui se sont regroupés pour obtenir l'usage d'un équipement collectif et qui doivent, pour continuer à pouvoir utiliser les installations municipales, défendre un projet auprès de la ville et s'en donner les moyens. C'est une figure classique du programme.

Un club de handball du Gard

Le club a été créé par un retraité (président et seul bénévole) pour jouer avec d'anciens collègues. Le recrutement d'un jeune dans le cadre du programme est justifié par le développement d'équipes de jeunes de la commune. Depuis son arrivée, le nombre d'adhérents est passé de 80 à 145, de nouvelles équipes se sont créées, en particulier féminines. Le club augmente ses recettes propres en proposant des stages pendant les vacances scolaires et en prospectant des sponsors. Son budget est actuellement de 240 000 francs dont 28 000 francs de subventions de la commune et du conseil général.

Le jeune recruté était bénévole dans un club de la région. Il a abandonné un emploi sans rapport avec le sport pour tenter de se professionnaliser. Il termine actuellement un BEESAPT et envisage la préparation d'un BEES1 de handball avec l'aide du club.

Une réserve est en cours de constitution pour financer la pérennisation du poste et de la personne devenue indispensable.

Source : enquêtes monographiques de l'instance.

L'intégration renforcée à la politique locale est parfois réalisée par une nouvelle équipe dirigeante, plus en accord avec les objectifs ou les orientations de la municipalité en place.

2. La réponse des associations à des attentes nouvelles

2.1. L'attente nouvelle des pratiquants

Les besoins nouveaux sont aussi la conséquence de l'évolution des rapports avec les usagers. L'emploi va permettre de dépasser les limites de la ressource interne (souvent bénévole), insuffisante pour assumer les conséquences professionnelles du développement des activités. C'est le cas en particulier pour les associations sportives où les compétences de l'encadrement doivent suivre la montée du niveau de compétition atteint par des équipes. Dans ce cas, les fédérations assurent souvent une aide importante en facilitant l'élaboration du projet de la structure. Son acceptation par les instructeurs locaux du programme a été facilitée par la signature des accords-cadres avec les fédérations.

Un club de football (loisirs et compétition) de Saône-et-Loire

Le club est affilié à la Fédération et agréé Jeunesse et Sports. Trois recrutements (dont deux joueurs de l'équipe première) ont été réalisés dans le cadre du programme pour faire face à l'essoufflement du bénévolat en relation avec l'augmentation du niveau des équipes et des moyens du club (budget de 1,8 million de francs). Les deux postes de médiateurs socio-sportifs (entraînement des jeunes du club et animation municipale l'été en contrepartie des 20 % de cofinancement) et le poste d'agent technique d'accueil, de maintenance et de sécurité (secrétariat, comptabilité, permanence) s'ajoutent à un emploi occupé depuis 1994 par un salarié en contrat emploi consolidé (CEC).

Les deux postes d'entraîneurs correspondent à la professionnalisation de tâches assurées jusque-là par des bénévoles. Le poste administratif est en

partie nouveau. Le tutorat est assuré par les responsables bénévoles. La formation des jeunes au brevet d'État est en cours. Un des deux postes sportifs doit passer en emploi municipal. La pérennisation des deux autres est souhaitée par le club mais les responsables n'ont pas aujourd'hui les éléments pour entreprendre des démarches. L'objectif est clairement de structurer l'association avec ces jeunes pour qu'elle dure et se développe : c'est une obligation morale et matérielle.

Source : enquêtes monographiques de l'instance.

Du point de vue du jeune, il s'agit d'une voie d'insertion professionnelle après avoir atteint un premier niveau de diplôme professionnel qui va être soit complété (poursuite de la formation engagée) soit élargi à des compétences plus opérationnelles (conduite de réunions, formation administrative, formation bureautique).

Le poste peut aussi répondre au besoin de se diversifier en ajoutant à une pratique sportive fortement concurrencée par d'autres clubs du territoire et par d'autres sports des pratiques de loisirs nécessitant une tout autre animation. Les profils de poste sont différents.

Un club d'aviron de Saône-et-Loire

Club ancien (600 adhérents, 2 salariés dont un éducateur municipal mis à disposition, 30 bénévoles formés aux brevets fédéraux) traditionnellement tourné vers la compétition et qui s'ouvre progressivement aux scolaires et aux loisirs. Un jeune, issu du club, est recruté dans le cadre du programme pour diversifier les publics « loisirs ».

Le recrutement répond à la baisse du bénévolat et aux nouveaux besoins de compétences liés à la diversification des activités. Le jeune travaille essentiellement au développement des nouvelles activités « loisirs » pour lesquelles il prospecte les comités d'entreprise. Il assure la permanence d'accueil, l'animation de deux plans d'eau l'été et l'encadrement des pratiquants occasionnels. Le jeune, recruté avec une équivalence du brevet d'État aviron, suit actuellement au CREPS une formation expérimentale d'animateur-éducateur des sports nautiques financée par le conseil général et AGEFOS-PME.

Selon les responsables du club, le nouveau positionnement risque « de se faire au détriment de la mentalité » et va rencontrer la concurrence des clubs privés. La pérennisation est conditionnée au maintien du fort appui

de la Fédération qui a été associée à la définition du poste. Si la mairie poursuit son engagement, le jeune doit remplacer l'éducateur territorial qui part à la retraite. La solvabilisation doit pouvoir être complétée par le maintien de l'aide financière de EDF (via la Fédération) et l'augmentation du nombre des licenciés. La poursuite de l'activité (aviron loisir pour pratiques occasionnelles) dépend du maintien du poste.

Source : enquêtes monographiques de l'instance.

Le projet associatif doit aussi parfois répondre à la concurrence des structures commerciales qui modifie la norme des pratiques sportives de loisirs en suivant l'évolution des attentes. Un exemple souvent rencontré dans les enquêtes, celui de l'animation d'un « club-house », témoigne de l'importance nouvelle de la dimension conviviale dans les activités associatives.

Un club de tennis de Seine-Saint-Denis

Le club fidélise ses adhérents en offrant des prestations comparables à celles des établissements privés. Le club est ouvert sept jours sur sept, de huit heures à vingt et une heures, et d'importants investissements ont été réalisés par l'association pour compléter les trois courts municipaux (courts couverts, club-house, salle de gym). Le programme est utilisé comme une subvention de fonctionnement déguisée. Les quatre jeunes recrutées comme « hôtesse d'accueil » sont indispensables pour assurer la montée en qualité des services et faire face à la pénurie de bénévoles. Ils reprennent exactement, à un niveau de qualité supérieur, ce qui était réalisé auparavant par cinq salariés en CES pour l'accueil des adhérents et l'aide aux bénévoles pour l'administration : un poste d'agent de développement et de coordination, et trois postes d'agent d'accueil et de sécurité. Le projet a été accepté grâce à un « habillage » réalisé avec l'aide de la DDJS. Depuis, un emploi s'est transformé en emploi de secrétariat administratif. Les jeunes recrutés assurent le maintien de la vie associative, face à la forte progression du nombre d'adhérents, de 250 en 1988 à 700 en 1999, dont la moitié de moins de 18 ans.

La cotisation annuelle est actuellement de 1 000 francs, un maximum selon les responsables : pour absorber la charge supplémentaire des quatre jeunes à l'issue du programme, il faudrait augmenter de 50 % les cotisations mais le président s'y refuse. Actuellement, seul le poste de secrétariat sera pérennisé sur fonds propres, avec la jeune salariée si elle acquiert les compétences professionnelles en bureautique. Les responsables

comptent sur la « pression associative » pour maintenir les trois autres postes, indispensables au remplacement du bénévolat sportif.

Les jeunes salariées revendiquent un meilleur salaire et, en l'absence de perspectives d'évolution du poste, cherchent à partir.

Source : enquêtes monographiques de l'instance.

Dans le champ de la jeunesse et des sports, le secteur associatif est en général beaucoup plus important que le secteur privé marchand. Cependant, il arrive que ce soit essentiellement le secteur privé qui installe et développe certaines activités. C'est le cas en particulier du bowling où, sur les 160 bowlings homologués, seuls 2 ou 3 sont municipaux. En complément d'une activité commerciale réalisée principalement le week-end, le mouvement associatif (460 clubs et 70 écoles labellisées) utilise les installations privées pendant la semaine, assurant 15 % de l'activité mais couvrant la moitié des frais fixes des établissements. C'est pourquoi la Fédération française de bowling et de jeux de quilles a souhaité, à l'occasion du programme, développer une politique d'emploi que le privé devrait s'approprier au bout des cinq ans¹. La convention liant la Fédération, les associations et le secteur privé prévoit que les établissements privés prennent en charge le solde de 20 % des salaires, les dépenses de formation, le tutorat et le soutien administratif aux associations. Un diplôme de professeur de bowling (ce n'est pas un diplôme d'État mais il est reconnu dans la profession) est délivré à l'issue de la formation. L'accord portait sur une centaine d'emplois : aujourd'hui, seuls quelques emplois, une dizaine, ont été créés et autant sont prévus. L'expérience est suivie par un comité de pilotage national.

Enfin, l'arrivée de nouveaux types de pratiquants, dont les attentes et les comportements sont différents, est l'occasion pour l'association de changer ses modes de fonctionnement. Le meilleur accueil de ces nouveaux publics est considéré par les responsables comme une justification du statut associatif et une illustration de la différence avec les clubs privés, souvent stigmatisés comme sélectifs. Pour l'association, les écarter n'est pas une solution : leur présence dans l'environnement doit être prise en compte, leur droit à l'usage des équipements aussi. Leur intégration est un défi qui est l'occasion de convaincre les autorités locales de la pertinence et de l'intérêt local des activités proposées.

(1) Audition du 20 septembre 2000 et rencontre à Toulouse lors du déplacement de l'instance le 13 septembre 2000.

2.2. Les attentes nouvelles des prescripteurs locaux

Les activités du champ jeunesse et sports sont de plus en plus intégrées dans la politique des pouvoirs locaux en direction de la jeunesse ou des quartiers sensibles. La focalisation sur la seule excellence sportive se fait plus rare. Des objectifs plus politiques de socialisation et d'insertion sont exprimés très clairement à l'occasion des cofinancements apportés dans le cadre du programme : assurer des prestations dans les écoles ; assurer des animations périscolaires ; assurer l'animation d'activités et l'encadrement de jeunes pendant les vacances scolaires.

Les associations doivent s'ouvrir aux publics jeunes prioritaires dans les politiques locales pour conserver l'appui des autorités locales.

Un club de karaté (loisirs et compétition) de Saône-et-Loire

Le club est affilié à la Fédération et agréé Jeunesse et Sports. Il a été monté par des pratiquants, à qui la municipalité propose des locaux dans un quartier difficile. Le doublement du nombre des adhérents (108 de 7 à 66 ans) est supporté par 8 entraîneurs bénévoles (l'équivalent de deux temps pleins) auxquels l'association finance la formation (ceinture marron, diplôme d'instructeur fédéral et formation arbitrage). Le budget actuel est de 206 000 francs, dont 100 000 de ressources propres : cotisations, licences et manifestations, soirées dansantes, arbre de Noël.

Dans le cadre du programme, un « pilier du club depuis des années » (entraîneuse bénévole) est embauché, titulaire du diplôme d'instructeur fédéral obligatoire pour entraîner. Il s'agit de faire plus d'entraînements le soir, d'organiser plus de groupes de niveaux, d'enseigner le karaté de façon plus qualitative et d'assurer une permanence d'accueil devenue indispensable. La jeune salariée entraîne les débutants, anime la promotion du karaté dans les écoles et dans le quartier pendant les vacances scolaires, et prend en charge du travail administratif. L'emploi participe à la promotion et donc au développement du club en adhérents et en bénévoles.

Le jeune salarié bénéficie d'un tutorat pour l'adaptation au poste, d'un stage de préparation au grade de 3^e dan et d'une mise à niveau en français pour préparer le brevet d'État, nécessaire pour intervenir dans le cadre des activités municipales. La solvabilisation de l'emploi n'est pas assurée : le paiement des heures effectuées pour la municipalité ne sera

pas suffisant et il n'est pas possible d'augmenter les prix : certains adhérents paient avec des coupons sports et des chèques vacances. La formation sera utile pour trouver un travail hors du club en cas d'échec de la pérennisation du poste. Le club retournera alors à un fonctionnement bénévole.

Source : enquêtes monographiques de l'instance.

Les municipalités influent sur la vie associative dans le champ de la jeunesse et des sports à travers les moyens (les équipements collectifs en particulier) qu'elles mettent, ou non, à sa disposition. Elles ont tendance à réclamer des partenaires associatifs plus professionnels, plus solides, plus polyvalents. Elles encouragent le développement quantitatif et qualitatif des associations, et favorisent souvent leur participation au programme.

En dépit de leur rôle majeur dans la poursuite des projets au-delà des cinq années de financement du programme, les collectivités territoriales n'ont pas eu une grande place dans l'instruction initiale des projets. Et en cas de divergence sur l'appréciation d'un projet, la part essentielle de l'État dans le financement leur était rappelée. Cela a certainement participé à ce que les enquêtes et les déplacements de l'instance ont montré : les élus considèrent en priorité l'avenir des jeunes qu'ils ont embauchés directement dans le cadre du programme, avec lesquels ils considèrent souvent avoir passé un contrat moral. Ils restent en revanche extrêmement prudents en ce qui concerne les embauches dans les associations locales : même lorsque l'action associative correspond à leurs propres objectifs, c'est d'abord l'emploi de leurs jeunes salariés qui sera assuré.

2.3. Les nouvelles exigences de l'intervention sociale

On peut élargir le propos aux domaines des politiques de la jeunesse. Pour beaucoup de ces structures, le processus d'institutionnalisation en cours pour les associations sportives (notamment à l'occasion du programme) est beaucoup plus ancien. Plus structurées, elles affrontent les nouvelles demandes des publics et des pouvoirs locaux, et les nouvelles exigences avec plus de moyens et plus de professionnalisme. Mais l'intégration de nouveaux postes sur qui reposent les nouvelles modalités d'intervention y est aussi plus difficile.

Un centre socioculturel de quartier en Seine-Saint-Denis

Unique équipement public dans un quartier d'habitat social de 8 000 habitants, son activité est relancée, après un dépôt de bilan, avec l'entrée des bailleurs sociaux du quartier au conseil d'administration. Un nouveau directeur fait accepter son « projet social » et retrouve

l'agrément DDASS. Le programme offre l'opportunité de développer les activités en direction des enfants et des jeunes : un centre de loisirs est créé sans augmentation du financement de la commune. Deux postes d'agent d'accueil, de médiation et d'animation sont créés, sur lesquels sont embauchés deux vacataires du centre : pour l'un, passage à temps plein sur la même activité, l'animation du club des jeunes devenu centre de loisirs sans hébergement (CLSH) ; pour l'autre, poste de directrice du centre de loisirs.

La reprise des activités pour adolescents et pré-adolescents est bonne : 2 700 journées-jeunes en 1996, 10 000 aujourd'hui. Les postes sont devenus indispensables : ils assurent le redémarrage du centre.

Dans le projet initial, la pérennisation (les salaires sont référés à la convention collective de l'animation) était prévue pour un seul poste, sous réserve de trouver des financements hors municipalité ; l'avenir professionnel des jeunes salariés était considéré indépendamment de celui de l'activité : embauche à niveau faible, formation pour une meilleure situation sur le marché du travail à l'issue des cinq ans. Aujourd'hui, au bout de deux ans, la pérennisation des deux postes est assurée (participation du Crédit mutuel, du Fonds d'action sociale) et un troisième poste d'animateur sportif est même prévu.

Source : enquêtes monographiques de l'instance.

La mise en œuvre du programme manifeste une prise de conscience croissante, de la part des associations comme des collectivités territoriales, des attentes des usagers. Comme il a été souligné à Toulouse lors d'une table ronde¹, la conduite du programme s'est efforcée de développer chez les employeurs une « nouvelle culture », plus stratégique, plus économique avec le développement local comme élément porteur : contrats, intercommunalité, interassociativité.

(1) Déplacement de l'instance du 13 septembre 2000.

3. La réponse des collectivités territoriales au développement des services

Les collectivités locales, essentiellement les communes, n'utilisent pas seulement le programme en tant que prestataires directs de services. Elles sont aussi en charge de l'organisation territoriale, de l'accès de tous aux activités.

3.1. L'accès aux services

Ainsi, la Fédération française de rugby (FFR) considère qu'un millier d'emplois auront été créés dans la mouvance rugbystique, par la Fédération (accord-cadre pour 300 emplois, objectif déjà dépassé au 1^{er} juin 2000 avec 352 emplois créés) mais aussi par des conseils généraux et des communes¹. Elle considère que l'objectif, rééquilibrer la pratique du rugby sur le territoire, participe de l'amélioration de l'accès à l'activité et compte essentiellement, en ce qui concerne les emplois qu'elle a créés directement, sur la budgétisation des postes par les collectivités territoriales pour financer la pérennisation des emplois qui doivent se maintenir à l'issue du programme, un sur trois selon ses estimations.

Dans le cadre du programme, de nombreux postes ont été créés afin de mieux réaliser cet objectif et d'en contrôler les impacts sur le fonctionnement des services.

La municipalité d'Argenteuil a ainsi pourvu 18 emplois d'« animateurs de sites, d'environnement et de sport (AES) » en charge notamment de la sécurité des installations et des activités sportives². Une amélioration significative a pu être constatée. Ces postes, sur lesquels des jeunes de la commune de niveaux IV et V ont été recrutés, ont prouvé leur utilité sociale : 500 jeunes sont accueillis chaque jour dans des activités d'animation et rejoignent les associations qui enregistrent une augmentation du nombre de licences. Mais l'objectif initial de sortie vers un emploi de tous les jeunes salariés de la municipalité dans le cadre du programme est ambitieux, malgré le partenariat avec EDF-GDF. En

(1) Audition de Richard Gradel, responsable au sein de la Fédération française de rugby de la coordination de la politique « nouveaux services - emplois jeunes » et du développement territorial, le 13 juin 2000. Les emplois sont définis en 6 catégories : animateur de proximité, agent de développement associatif local, éducateur-animateur sportif spécialisé, coordonnateur de projets sportifs, agent d'accueil, d'information et de secrétariat, animateur associatif polyvalent.

(2) Audition de Christian Passant et de Isabelle Polo, avec Francis Aubertin, pour EDF-GDF, partenaire de l'opération, le 20 septembre 2000.

particulier, le volet formation est difficile à assurer : la plupart des jeunes veulent devenir éducateurs sportifs. Des formations commencent à se mettre en place, notamment pour l'obtention du BEATEP en quatre ou cinq ans.

Par ailleurs, dans le monde rural, la Fédération nationale des foyers ruraux considère que le programme a incontestablement créé une forte dynamique en milieu associatif rural, lui-même en forte expansion ¹.

3.2. La médiation

Le terme de médiateur rassemble les emplois créés pour assurer un meilleur usage des équipements et des activités proposées. Les enquêtes réalisées par l'instance permettent d'en distinguer deux grandes figures. La médiation peut être réalisée dans l'environnement de la structure et s'arrêter aux portes des installations : il s'agit d'assurer la sécurité des équipements et des manifestations sportives. La sécurisation peut également être recherchée par l'ouverture des activités à l'environnement immédiat. L'accès de nouveaux publics aux activités a des conséquences sur leur organisation. Les ajustements sont parfois difficiles à mettre en place et conduisent à la création de postes de médiateurs internes.

L'exemple de la Direction des sports de la ville de Nîmes est intéressant à cet égard. Elle accueille 15 jeunes salariés du programme essentiellement affectés à deux types de postes de médiation, « médiateur de rue, agent de sécurité » pour quatre postes et « médiateur sportif des équipements de proximité » pour huit. Ces recrutements ont été réalisés par la police municipale et mis à la disposition de la Direction des sports afin d'assurer la sécurité des installations sportives. Ils ne participent pas du tout à l'animation des activités sportives : ceux qui travaillent dans les installations sportives remplacent des agents municipaux pour l'accueil, le nettoyage. Les agents de sûreté sont sans lien direct avec la Direction des sports : ils travaillent dans leur quartier et évaluent leurs résultats (bons selon eux) à la diminution du racket, des tags, à l'amélioration de la sécurité. Tous réclament une formation professionnelle diplômante. La municipalité a confié à un consultant un audit portant sur la pérennisation, la formation et la professionnalisation des emplois. Les jeunes salariés du programme ont conscience d'être moins bien traités que les agents municipaux (pas de primes, pas de 13^e mois) alors qu'ils ont un meilleur niveau de formation : l'inégalité de traitement, de plus en plus vivement ressentie, a conduit à l'intervention de la DDTEFP et à une nouvelle organisation du travail.

(1) Audition de son président, Jean-Marie Lavergne, le 6 juin 2000.

La Direction des sports considère que c'est à la police municipale de traiter de la pérennisation de ces postes. Elle se charge pour sa part des onze jeunes salariés qui réclament des formations (brevet d'État sportif), même ceux qui sont écartés de l'animation sportive.

La mise en œuvre du projet financé par le programme participe ainsi au développement de l'offre de services qui peut aussi résulter de la recherche de ressources complémentaires indispensables à la pérennisation de l'emploi (chapitre 7).

Chapitre 6

L'impact du programme sur le bénévolat

Plus encore pour le bénévolat que pour les autres points, il est difficile de dégager un effet propre du programme. La dynamique de la combinaison emploi typique et atypique/travail gratuit ou bénévolat fait de l'emploi et du travail associatif un phénomène particulier. Le bénévolat recouvre aussi des situations complexes que la définition classique ne saisit pas. Ainsi, et dans le champ de la jeunesse et des sports en particulier, le bénévolat est aussi le fait des salariés qui réalisent souvent un sur-travail militant. Cet engagement permet de mieux comprendre certaines pratiques salariales (horaires, salaires) auxquelles sont soumis les jeunes du programme. Il explique aussi certainement la fréquence des passages du statut d'intervenant bénévole à celui de salarié, constaté à l'occasion du programme, mais qui n'est pas spécifique au programme. Enfin, les bénévoles qui animent, encadrent ou facilitent les pratiques sportives dans les associations sont parfois défrayés. L'importance des frais occasionnés aux bénévoles le justifie (par exemple les déplacements). Cette pratique s'étend parfois au-delà des frais réels pour rémunérer la participation, régulière, planifiée et indispensable, à l'encadrement des pratiquants.

Dès avant la mise en place du programme, certaines évolutions s'étaient fait sentir dans le secteur associatif. L'étude de l'impact spécifique du programme sur le bénévolat est précisée dans le cahier des charges de l'évaluation. L'instance a fait réaliser, en complément aux auditions et aux rencontres qui ont abordé cet impact parmi d'autres, une série d'enquêtes monographiques portant plus particulièrement sur cette question. Les enquêtes ont été réalisées en Saône-et-Loire par deux consultants, Bernard Reverdy Consultants et AIREs, auprès d'une vingtaine de structures du champ de la jeunesse et des sports, dans deux zones d'emploi contrastées. Elles ont permis d'observer les évolutions du bénévolat dans des contextes différents de transformations salariales (complexification des tâches, substitution salariat-bénévolat).

1. L'état des lieux

La diminution tendancielle du temps de travail ne conduit pas de manière unilatérale au développement du temps libre permettant l'investissement dans le bénévolat associatif. La possibilité offerte aux salariés de se constituer un horizon temporel suffisamment stable pour s'impliquer de manière continue dans l'action associative apparaît déterminante pour le fonctionnement des associations : la nature des tâches bénévoles nécessite en effet soit un investissement important (bénévolat d'administration), soit une capacité à se rendre disponible à des horaires variables (bénévolat de représentation) ou à bénéficier de temps libre de manière régulière (bénévolat d'encadrement).

Par ailleurs, l'avancement de l'âge de la retraite et la cessation anticipée d'activité conduisent, avec l'augmentation de l'espérance de vie, à l'arrivée de nouveaux bénévoles préretraités dans les associations et en particulier dans les domaines sportif, culturel et de loisirs. Selon l'enquête permanente sur les conditions de vie des ménages réalisée par l'INSEE, 8 % des plus de 60 ans s'investissent dans un club sportif et 7 % dans une association culturelle, le taux d'adhésion chutant fortement après 70 ans. Un cinquième de ces adhérents y occupe des postes de responsabilité ¹.

L'évolution du bénévolat à laquelle concourt le rapprochement de ces deux phénomènes est particulièrement visible dans le bassin d'emploi du Creusot. Les catégories sociales sur lesquelles s'appuyaient certains clubs sont moins disponibles : les cadres moyens des administrations publiques et des grandes entreprises locales subiraient aujourd'hui la flexibilité de leurs horaires de travail et les mutations, qui rendraient précaire une implication régulière dans la vie locale et associative. Dans le même temps, suite à la restructuration du tissu industriel, les associations locales (sportives en particulier) ont bénéficié de l'arrivée de jeunes préretraités, qui peuvent décharger les autres bénévoles d'une partie de leurs tâches.

Parmi les évolutions qui affectent le bénévolat dans les associations et qui préexistent largement au programme, il faut citer deux autres phénomènes majeurs à l'œuvre depuis plusieurs années : la transformation des modes de financement (de l'opérateur aux opérations) et la participation aux politiques de l'emploi. Les financements d'actions décidées dans le cadre d'une contractualisation avec les pouvoirs publics remplacent les subventions de

(1) Hélène Michaudon, « L'engagement associatif après 60 ans », *Insee Première*, n° 737, septembre 2000.

fonctionnement, au risque d'une banalisation (l'association est considérée comme un prestataire de services parmi d'autres) et d'une instrumentalisation (l'association comme annexe de la puissance publique). Cette évolution amène à s'interroger sur la place des bénévoles en remettant en cause le sens de leur action.

De même, dans de nombreuses associations, le recrutement de salariés en contrats aidés a remplacé la construction progressive d'emplois concernant des bénévoles, résultat d'une mobilisation des ressources administratives, gestionnaires et financières. Le réseau relationnel nécessaire au développement de l'activité et à la formation du salarié se construit désormais plus souvent après le recrutement.

Un centre de loisirs pour enfants (Saône-et-Loire)

La directrice a bénéficié d'un financement Fonjep¹ pour son poste. Elle a mobilisé une équipe de parents bénévoles s'appuyant sur des réseaux associatifs et politiques locaux, épaulée par la communauté de communes. Son implication militante se traduit par la volonté de promotion de nouveaux salariés. L'association a ainsi embauché dans le cadre du programme une personne faiblement qualifiée, mettant en place un important parcours de professionnalisation.

Source : enquêtes monographiques de l'instance.

En recrutant ses premiers salariés, l'association passe à une phase nouvelle de son développement. La recherche de nouvelles modalités de financement par le développement de prestations de services intervient au moment même où le rapport aux adhérents se transforme en un lien plus utilitaire et consumériste. Le projet social de l'association risque d'en être affecté. C'est pour faire face à ce risque que l'association des Francas de Saône-et-Loire a créé, dans le cadre du programme, un poste d'animateur chargé des relations avec les adhérents.

Le dispositif « nouveaux services - emplois jeunes » s'est mis en place alors que le processus de professionnalisation en cours est plus ou moins développé selon les secteurs de la jeunesse et des sports. Il est bien engagé dans le secteur de l'éducation populaire, avec des diplômés qui ont été définis peu à peu, même s'il y souffre de l'éparpillement des acteurs dans la dernière période. Des regroupements de syndicats d'employeurs se sont créés : l'Union nationale interprofessionnelle des syndicats d'associations employeurs regroupe au total

(1) Fonjep : Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire.

neuf syndicats employeurs représentant quatre branches de l'éducation populaire : le secteur de l'animation socioculturelle (convention de 1988), le secteur du tourisme social et familial (convention de 1979), le secteur des centres sociaux et socioculturels (convention de 1982) et le secteur des foyers de jeunes travailleurs (convention de 1982).

En revanche, dans le secteur sportif, la convention collective des métiers du sport est toujours en négociation en mai 2001. Il est prévu que, lorsqu'elle entrera en vigueur, elle s'appliquera aux jeunes salariés du programme.

Mais toutes les structures ne font pas appel au bénévolat pour leur fonctionnement. Le bénévolat de fonctionnement est important dans certaines activités du champ et n'existe pas dans d'autres¹. Dans certaines, c'est un pis-aller faute de ressources pour embaucher des salariés. Dans d'autres, il est indispensable pour assurer des fonctions qui se réalisent mal sous statut salarial ou bien il assure une place aux parents. Beaucoup parmi les associations rencontrées font état d'une insuffisance de la ressource bénévole dont elles disposent. C'est une des raisons qui peuvent expliquer que tout un potentiel de développement n'était pas exploité avant le programme. Cette « réserve de développement » va être mise en œuvre à l'occasion du programme, considéré dès lors comme une opportunité pour réaliser des projets mûris de longue date. Il s'agit là d'un des meilleurs cas de figure pour le succès (chapitre 4). Mais d'autres situations ont été rencontrées, moins favorables *a priori*, comme la substitution subie de bénévoles par des salariés ou, à l'inverse, le recrutement de jeunes salariés du programme comme condition de pérennisation de l'association.

Le bénévolat de fonctionnement concerne une partie seulement du champ de la jeunesse et des sports, les associations uniquement et particulièrement les associations sportives. Dans l'enquête de l'instance auprès des employeurs du champ, 90 % des associations déclarent que des bénévoles participent à la réalisation de leurs activités : c'est le cas de 99 % des associations sportives, de

(1) Le rapport sur le développement d'activités pour l'emploi des jeunes d'octobre 1997 propose une estimation du volume du bénévolat dans le domaine du sport : « 12 millions de licenciés sont accueillis et pris en charge dans 170 000 associations locales grâce à un million de bénévoles. L'engagement actif de ces derniers représente 360 millions d'heures-année ». On a en revanche peu d'exemples, dans les enquêtes monographiques de l'instance, d'une valorisation comptable de l'importance du bénévolat. Elle est pourtant essentielle pour révéler le véritable coût des prestations associatives et le nouveau plan comptable associatif la recommande.

88 % des associations dans le champ socio-éducatif et de 77 % des autres associations du champ jeunesse et sports.

L'importance des ressources que le bénévolat représente a été approchée dans l'enquête statistique de l'instance auprès des employeurs : 70 % des associations sportives déclarent que le travail des bénévoles correspond à au moins un emploi en équivalent temps plein (4 et plus pour un quart d'entre elles). Il en va de même pour 52 % des associations socio-éducatives (4 et plus pour 20 %).

En dépit de la croissance des activités permise par le soutien apporté par le programme, la grande majorité des employeurs (60 % selon l'enquête statistique de l'instance auprès des employeurs du champ) considère que la charge de travail des bénévoles responsables de l'association a plutôt diminué du fait des embauches du programme. Seuls 15 % observent un alourdissement des tâches.

2. La complexification des tâches

Le bénévolat d'administration et de gestion se complexifie en relation avec la professionnalisation. Les bénévoles administrateurs sont confrontés à des responsabilités gestionnaires lourdes. Consécutivement au développement du salariat, les associations sont confrontées à la gestion des ressources humaines : elles recrutent, organisent le travail et notamment l'interaction entre salariés et bénévoles, gèrent des conflits et éventuellement licencient. Elles doivent également se préoccuper du développement des compétences de leurs salariés et de leurs bénévoles.

En plus des questions liées à sa fonction d'employeur, la responsabilité du dirigeant associatif est de plus en plus engagée dans les conditions de réalisation de l'activité : le nouveau code pénal sanctionne de nouveaux délits ou infractions (manquement à la sécurité, délit d'imprudence), la réglementation se complexifie avec la tendance à la judiciarisation de la société ¹. Ces éléments contribuent à faire hésiter des bénévoles, selon certains présidents rencontrés qui « remplissent » faute de successeurs. Ces questions sont désormais prises en compte par les fédérations et les services de l'État concernés.

Les jeunes du programme prennent souvent en charge, dans la polyvalence de leur poste, une partie du travail administratif des associations où ce travail était

(1) *DIES, Les actes des Assises nationales de la vie associative des 20-21 février 1999, 2000.*

jusqu'à présent confié à des bénévoles. C'est souvent l'occasion de professionnaliser cette fonction en l'orientant vers un meilleur service aux adhérents. Dans les associations les plus importantes, où le nombre des adhérents et le volume d'activité le justifient, un poste peut être centré sur les fonctions administratives. Le recrutement sur ce type de poste se distingue par une ouverture plus grande du recrutement à des jeunes diplômés inconnus de l'association. Des fonctions d'accueil des usagers, des fonctions commerciales (réalisation de plaquettes de présentation des activités, gestion d'un fichier clientèle) complètent parfois ce type de poste. L'encadrement est alors assuré par les responsables bénévoles de la structure.

Les limites du bénévolat sont aussi parfois atteintes lorsque les activités se diversifient. Comme le programme a été parfois l'occasion pour les municipalités de retirer leurs éducateurs, la ressource bénévole n'est plus en mesure d'assurer la qualité et la diversité des interventions.

Une association de gymnastique en Saône-et-Loire

Elle propose des activités de gymnastique pour les enfants et de « forme » pour les adultes (340 licenciés). Les bénévoles sont souvent d'anciens gymnastes du club. Les deux jeunes éducateurs sportifs embauchés dans le cadre du programme remplacent les deux employés éducateurs municipaux qui étaient mis à la disposition de l'association. La diversification (activité d'aérobic), qui était impossible à assurer avec des bénévoles, devient un moyen d'obtenir des ressources propres. Par ailleurs, les jeunes salariés du programme ont en charge le secteur compétitif : l'objectif est d'atteindre des résultats que les bénévoles n'obtiennent pas. Les jeunes sont recrutés avec le brevet d'État. L'un d'eux prépare le concours d'agent municipal éducateur sportif - éducateur territorial : le programme lui a permis de « mettre un pied à la municipalité ».

Le développement de l'activité d'aérobic-fitness va augmenter les ressources de l'association mais cette augmentation (jusqu'à 400 licenciés envisageables, à 1 500 francs la licence) réclame plus de postes d'encadrement. Aussi, le maintien de l'aide de la mairie (en contrepartie du retrait des éducateurs municipaux) sera indispensable. Il est certes possible d'augmenter les cotisations (elles passeront bientôt de 620 à 1 000 francs par an) mais, selon les responsables, les parents ne voudront pas prendre en charge l'intégralité des charges salariales. La pérennisation sera assurée par le club et par la municipalité.

Source : enquêtes monographiques de l'instance.

La diversification d'un club d'aviron vers les activités scolaires et de loisirs

Malgré l'importance du bénévolat et sa qualité, l'ouverture progressive vers les scolaires et les loisirs demande de nouvelles compétences. C'est la justification du recrutement d'un jeune salarié (bénévole du club) dans le cadre du programme, entièrement tourné vers les nouvelles activités. La Fédération a été associée à la définition du poste. La perspective est le remplacement de l'éducateur territorial qui part à la retraite.

Source : enquêtes monographiques de l'instance.

3. La substitution salariat-bénévolat

Dès avant la mise en œuvre du programme, des besoins en encadrement se faisaient sentir, dans le secteur sportif essentiellement, sous l'effet d'un certain essoufflement des bénévoles entraîneurs et d'une élévation du niveau technique demandé. Le dispositif Plan sport emploi du ministère de la Jeunesse et des Sports, mis en place en 1996, avait ainsi pour objectif d'aider les clubs à répondre à cette technicisation des pratiques sportives, par une aide dégressive à l'encadrement.

La mesure V du Plan sport emploi

Le dispositif Plan sport emploi a été mis en place au 1^{er} janvier 1996. L'aide financière dégressive de cinq ans (initialement sur trois ans, aujourd'hui de 65 000 francs la première année à 10 000 francs la cinquième) a pour objet d'aider à la création de deux types d'emplois permanents : éducateur sportif (encadrement technique et pédagogique des pratiquants, coordination de l'équipe d'animation sportive) et agent d'animation, emploi administratif de gestion et de communication. Son objectif est de renforcer les structures associatives sportives et ainsi

permettre la professionnalisation de leur encadrement afin de conduire un projet de développement des activités.

Ce dispositif ne concerne que les associations sportives agréées « sport » et s'adresse désormais aux personnes qui ne peuvent pas bénéficier du programme « nouveaux services - emplois jeunes ». En Île-de-France, au 31 décembre 2000, 361 emplois (majoritairement des éducateurs sportifs à temps plein recrutés avec le BEES 1^{er} ou 2^e degré) sont conventionnés dans 256 structures sportives (principalement le tennis, la gymnastique, le tennis de table, la natation et le football).

La dégressivité de l'aide financière devait permettre aux associations de s'engager dès la signature de la convention dans un processus de pérennisation avec un plan de développement finement élaboré et présenté aux DDJS. Mais 172 conventions ont été interrompues depuis 1997, dans la moitié des cas par démission du salarié.

Un bilan du plan en termes de pérennisation est présenté au chapitre 7.

Source : Véronique Leseur, 2000, Bilan 2000 du Plan sport emploi de la région Île-de-France, DRJS Paris-Île-de-France.

Des jeunes recrutés dans le cadre du programme, titulaires de diplômes du secteur, peuvent se voir confier les tâches les plus techniques comme l'entraînement aux compétitions, les interventions extérieures (dans les écoles par exemple) et l'encadrement des bénévoles qui assurent, dans l'association, le premier accueil des enfants ou l'animation des pratiques de loisirs. Dans ce cas, les bénévoles bénéficient d'un transfert de compétence de la part des jeunes du programme. C'est l'occasion, dans certains cas, de préparer les bénévoles les plus impliqués aux formations réglementaires.

Une association omnisports de Saône-et-Loire

Les bénévoles font tourner l'association : il s'agit de jeunes licenciés, de leurs parents et d'anciens joueurs. Dans la section de hand-ball (250 adhérents), un animateur technique spécialisé a été embauché dans le cadre du programme en remplacement d'un salarié en contrat emploi de ville. Il consacre un mi-temps à des interventions scolaires et périscolaires pour la ville. Dans son mi-temps à l'association, il encadre en particulier les entraîneurs bénévoles. Par ailleurs, il développe les activités de loisirs de la section en direction des jeunes du quartier. Il se forme au brevet d'État de handball et envisage également un BEESAPT, plus ouvert sur d'autres sports.

La pérennisation du poste semble impossible en interne et les responsables de l'association visent plutôt son intégration au Service

des sports de la ville (préparation au concours d'éducateur territorial).
Le jeune salarié considère qu'il acquiert une qualification recherchée.

Source : enquêtes monographiques de l'instance.

Les ressources bénévoles restent néanmoins essentielles dans de nombreuses associations (dans les activités sportives en particulier) et des stratégies de gestion des ressources humaines bénévoles se mettent en place dans certaines associations. Et les consultants n'ont noté, au moment de leurs enquêtes, aucun cas de chute substantielle du bénévolat suite à l'arrivée de salarié dans le cadre du programme. En particulier, les bénévoles se sentent souvent responsables de l'avenir professionnel des jeunes. Il faut plus de recul pour apprécier les effets à moyen terme mais le constat rejoint les remarques du Conseil national de la vie associative (CNVA) en 1998 qui notait, reprenant une étude de l'Association pour le développement de la documentation en économie sociale (ADDES), qu'au sein des associations bénévolat et emploi semblent se conforter mutuellement ¹.

Même lorsqu'il n'y a pas de baisse du bénévolat, les tâches de développement demandent des ressources qui dépassent les possibilités du bénévolat.

Une association sportive départementale de Saône-et-Loire

Elle bénéficie jusque maintenant d'une forte implication de bénévoles pour la détection des jeunes et la formation des cadres des clubs locaux. Mais le développement de la discipline est confronté à la forte concurrence des autres sports. Pour harmoniser le développement (en milieu rural en particulier), pour répondre aux clubs qui manquent de cadres techniques diplômés et formés, pour répondre aux sollicitations des collectivités territoriales, les bénévoles ne suffisent pas.

Le poste créé dans le cadre du programme a une double dimension : l'initiation et la sensibilisation de nouveaux publics, d'une part, et le développement des prestations en direction des collectivités territoriales et surtout de l'Éducation nationale, d'autre part.

Une inquiétude : le passage au salariat est parfois mal accepté et peut susciter des retraits imprévus de l'engagement de bénévoles.

L'autofinancement du poste par développement des prestations sera insuffisant. Pour le jeune, le programme assurera la validation de ses compétences techniques.

(1) CNVA, *L'association, le bénévole et l'emploi*, INJEP, Document n° 34, juin 1998.

4. La restructuration du bénévolat

Suite à la prise en charge par les salariés d'une partie des tâches, les interventions des bénévoles sont souvent réorganisées (dans 70 % des cas, selon l'enquête statistique de l'instance auprès des employeurs). Au sein de l'association, une forme de spécialisation (surveillance des pratiques de loisirs, accueil des plus jeunes) permet de les orienter vers des formations de base souvent proposées par les fédérations. L'exemple des jeunes embauchés du programme, souvent très engagés eux-mêmes dans leur propre formation, est certainement incitatif à la formation. Par ailleurs, des fonctions importantes et difficilement assurées, comme l'arbitrage, leur sont également proposées plus facilement. Pour une part également, l'arrivée des jeunes salariés (du jeune salarié souvent) permet aux responsables bénévoles de l'association de se dégager de l'encadrement direct des activités et des contraintes horaires qu'il entraîne. Ce qui les rend plus disponibles pour une éventuelle implication plus importante dans les structures fédérales ou territoriales qui engagent l'avenir de la structure.

Ainsi, l'appel à de nouveaux bénévoles peut être un des effets induits du programme, comme condition de la pérennisation de l'emploi du programme. Le développement de l'association, l'organisation de nouvelles activités, l'ouverture à de nouveaux publics demandent en effet un renforcement de la ressource bénévole.

Les bénévoles qui dirigent les associations deviennent employeurs, « tâche à laquelle la grande majorité n'est pas préparée et qui constitue un véritable frein à l'embauche pour certains. Ils doivent assumer comme tuteur un travail supplémentaire. Il y a une nécessité de formation certaine pour la grande majorité des dirigeants et ce sera d'autant plus d'actualité lorsque la convention collective des métiers du sport sera mise en œuvre et que les salariés du programme y seront rattachés ¹ ».

Certains présidents affirment être devenus de vrais chefs d'entreprise sans aide extérieure. Mais dans les associations où l'embauche du salarié avait plutôt correspondu à une aubaine au moment d'un certain désengagement des bénévoles, il existe un risque d'échec dans le management du ou des salariés du programme. Lorsque l'attente est forte (relance ou développement de l'association), les risques de déception des responsables et des jeunes salariés sont importants. Les besoins en termes de formation et d'accompagnement ont

(1) Yves Lair, audition du 2 mars 2000.

conduit le ministère de la Jeunesse et des Sports à s'engager aux côtés du Comité national olympique et sportif français (CNOSF), du Collectif national (Centres d'entraînement aux méthodes d'éducation active - CEMEA, Francas, Ligue française de l'enseignement et de l'éducation permanente - LFEEP, Fédération générale des pupilles de l'enseignement public - FGPEP) et du groupement d'intérêt public Défi jeunes, pour mutualiser les compétences afin de développer localement les actions d'accompagnement et de suivi pour la professionnalisation des employeurs. Une charte nationale traduisant cet engagement a été signée à Vénissieux en mai 2000. En Saône-et-Loire par exemple, la DDJS et la DDTEFP ont ainsi participé à la formation de cadres associatifs à la fonction employeur dont les besoins avaient été relevés par enquête.

On a pu relever en Saône-et-Loire plusieurs types d'ajustements dans l'organisation du travail au sein des associations pour faire face à la fonction employeur. Lorsqu'un poste de secrétariat-comptabilité existait déjà, la personne salariée a pu assurer le surcroît de travail, avec parfois une augmentation de son temps de travail ou l'appui du trésorier bénévole. Autre possibilité, le travail supplémentaire est assuré par le salarié recruté dans le cadre du programme, que cela soit prévu ou pas dans la définition initiale du poste. Des cas d'externalisation de la gestion de l'emploi ont également été observés, vers l'Association profession sports et loisirs en particulier. Enfin, le président et le trésorier ont pu garder cette fonction, libérés d'autres tâches par une réorganisation des tâches des bénévoles et des salariés du programme.

Face à la technicisation croissante des fonctions d'encadrement et à la complexification des fonctions administratives, le programme permet une redistribution des compétences entre salariés et bénévoles. Ce nouveau partage des tâches est souvent bien accueilli en ce qu'il correspond à l'évolution de l'engagement bénévole, de plus en plus distancié, et au développement du comportement client ou consommateur des usagers ¹.

(1) Sur cette évolution : Jacques Ion, « La fin des militants ? » Éditions de l'Atelier, 1997.

Chapitre 7

Les perspectives de pérennisation

La pérennisation est l'enjeu fondamental du programme. Au-delà de son rôle dans la lutte contre le chômage, le dispositif représente un investissement financier considérable de l'État en faveur du développement du secteur des services et de l'accroissement de la qualité de la vie. La rentabilité de cet investissement se mesurera notamment au regard du taux de pérennité des activités créées ¹. Mais qui va payer pour que perdure une vie de groupe que l'instance estime indispensable pour maintenir un lien social ? Pour les activités sportives par exemple, aujourd'hui, un jeune pratique une activité dans une association pour un tarif horaire dérisoire alors que la prestation fournie est dans la majorité des cas un apprentissage d'une technique sportive et une socialisation éducative certaine. Ces pratiques ont un coût qu'il faut quantifier et faire savoir au grand public qui doit connaître l'importance du rôle tant économique que social du mouvement sportif. Le sport souffre certainement d'une image fautive qui laisse penser que l'argent coule à flots et que les associations peuvent largement recruter des jeunes dans le cadre du programme et les garder. Le fait que 170 000 associations quadrillent le territoire est certainement perçu, mais mal connu et très mal analysé.

La question de la pérennisation a été constamment évoquée lors des rencontres et des auditions organisées par l'instance. Elle occupe également une place importante dans les enquêtes commanditées par l'instance et en particulier elle a fait l'objet, dans le département du Lot-et-Garonne, d'une investigation spécifique de BPI auprès d'une vingtaine de structures du champ de la jeunesse et des sports. Il était prévu que, à l'occasion de cette enquête, l'avis des usagers directs des services financés par le programme serait recueilli, mais il n'a pas été possible de réaliser cette interrogation spécifique des usagers dans les délais et les conditions de l'enquête.

(1) Près de 8 milliards de francs de subventions directes depuis le début du programme, dans le champ de la jeunesse et des sports, au 1^{er} janvier 2001, selon les calculs de l'instance.

1. La grande diversité des points de vue

Sous le terme de pérennisation, c'est de l'avenir des jeunes salariés du programme et de l'avenir des activités financées par le programme qu'il est question. Dans la présentation du dispositif, ces deux dimensions sont fortement liées. Et, en effet, l'instance a rencontré beaucoup d'exemples de l'importance de la liaison entre le projet et la personne (Comité départemental de tennis de table des Deux-Sèvres, animateur de canoë-kayak à Arras, animateur de *futsal* brésilien et communicatrice de karting à Toulouse).

1.1. La non-dégressivité de la subvention comme obstacle à la pérennisation ?

La pérennisation concerne avant tout des activités répondant à des besoins émergents ou insuffisamment satisfaits, plus généralement d'utilité sociale, que le programme aura permis de développer. Cela pose le problème de la responsabilité des employeurs et de leur aptitude à dépasser l'effet d'aubaine. Or, de nombreux interlocuteurs ont fait valoir que le système mis en place, en mettant à la charge de l'État 80 % du salaire servi (ou un peu moins pour tenir compte des dépassements, limités, du SMIC), sans dégressivité sur une période relativement longue de cinq ans, n'avait pas favorisé cette prise de responsabilité. D'autant que les 20 % restants ont souvent été supportés, pour une partie majoritaire, par d'autres collectivités publiques. Certaines de ces collectivités, en nombre toutefois limité, se sont d'ailleurs déclarées réservées vis-à-vis du dispositif, leur préférant des actions d'investissement de terrain. Mais, d'une manière générale, conseils régionaux et conseils généraux ont participé activement au dispositif, en assortissant parfois leur contribution financière de dégressivité. Plusieurs exemples ont montré qu'il ne restait plus à la charge des employeurs qu'une partie infime, tournant autour de 5 %, du salaire. Une telle situation peut, au bout de cinq ans, être à l'origine d'un effet boomerang tout à fait défavorable à la poursuite de l'expérience. Elle serait aggravée si l'hypothèse avancée, lors du déplacement de l'instance dans le Pas-de-Calais, d'une baisse simultanée des subventions aux associations se trouvait confirmée.

La relation entre dégressivité et pérennisation a pu être observée à l'occasion de la mise en œuvre du Plan sport emploi depuis 1996. Les résultats ne semblent guère probants en Île-de-France, région pour laquelle un bilan a été réalisé : sur les 62 structures confrontées au maintien de l'emploi lorsque la subvention dégressive du ministère de la Jeunesse et des Sports s'est arrêtée, 22 sont favorables à la dégressivité, six y sont défavorables et plus de la moitié (34) n'ont pas d'avis.

Le bilan du Plan sport emploi en Île-de-France

Dans le Plan sport emploi (présenté au chapitre 5), de nombreuses conventions se sont interrompues avant le terme du financement, du fait de la démission du salarié dans plus de la moitié des cas. Au total, sur les 233 conventions (une convention correspond à un emploi) signées en 1996 en Île-de-France, 116 ont pas été reconduites les cinq années prévues. 117 emplois demeurent sous convention Sport emploi la cinquième année et, parmi eux, 70 ne sont plus subventionnés par le ministère de la Jeunesse et des Sports. Selon l'enquête réalisée par la DRDJS Paris-Île-de-France, 60 d'entre eux seront pérennisés par la structure sans aide spécifique du ministère de la Jeunesse et des Sports. Le score le plus important de pérennisation (90 %) est celui des emplois regroupant des tâches d'éducateur sportif et d'agent administratif d'animation. Le score le plus faible est celui des postes d'éducateurs sportifs qui ne trouvent leur solvabilisation que dans 72 % des cas. Les clubs pérennisent à 87 % les emplois arrivés au terme de la subvention, les clubs les plus importants (budget de plus de un million de francs) pas plus que les autres (84 % contre 87 %). Les facteurs les plus favorables à la pérennisation sont l'élaboration d'un plan précis de développement au début de la convention et l'augmentation de l'activité et du nombre d'adhérents. Le cofinancement, par la commune essentiellement, ne concerne qu'une minorité de cas (14 conventions) de pérennisation. La grande majorité des associations concernées est défavorable à l'augmentation des cotisations qui entraînerait le départ de certains adhérents. Dans quelques cas, l'arrêt des subventions du programme a pour conséquence le passage à temps partiel de l'emploi.

Il semble donc que, lorsque l'emploi résiste à la dégressivité du financement, sa pérennisation future est très largement assurée. Mais au cours des cinq années, les ruptures sont nombreuses : elles touchent plus de la moitié des emplois. En comparaison, le taux de sortie en cours de programme « nouveaux services - emplois jeunes » est plus faible. L'épreuve de la solvabilisation, non plus progressive comme dans le Plan sport emploi, mais concentrée au terme des cinq années de subventions, risque d'être brutale. On peut cependant remarquer que ce sont les emplois polyvalents du Plan sport emploi qui trouvent le plus souvent une solvabilisation, et les emplois du programme « nouveaux services - emplois jeunes » le sont souvent. De plus, l'importance des démissions de salariés laisse à penser que les ruptures ne sont pas essentiellement causées par les difficultés de solvabilisation de l'emploi.

Source : Véronique Leseur, 2000, Bilan 2000 du Plan sport emploi de la région Île-de-France, DRDJS Paris-Île-de-France.

1.2. L'anticipation des employeurs

À l'approche du terme du financement pour les premiers projets, la pérennisation se présente selon des cas de figure divers et les deux questions, celle de l'avenir de l'activité et celle de l'avenir du jeune, ne sont plus systématiquement liées. En particulier, les doutes pesant sur les possibilités effectives de pérennisation des activités conduisent les jeunes comme les employeurs ou même les responsables administratifs à envisager une sortie du titulaire de l'emploi en dehors de l'activité qui avait justifié sa création.

Le dispositif réalise une forte distinction entre faisabilité et solvabilité. Cette distinction justifie les cinq années de financement apporté par l'agrément du projet. Le dossier et l'instruction portent essentiellement sur la faisabilité du projet. La recherche des modalités de financement fait partie du contrat d'expérimentation qui justifie les cinq années de financement. D'ailleurs, lorsque le financement est sans problème, l'agrément de l'activité dans le cadre du programme est souvent dénoncé comme effet d'aubaine et des arguments supplémentaires doivent être présentés pour répondre à cette objection.

Au moment des enquêtes réalisées par l'instance, sauf réussite éclatante ou échec total ¹, les employeurs se situent encore souvent dans la même incertitude qu'au départ quant à la pérennisation finale. En réponse aux questions sur la pérennisation, ils reprennent les hypothèses défendues lors de l'instruction initiale du projet. Souvent, la période écoulée depuis la signature de la convention a été absorbée par l'organisation et l'intégration du poste dans la structure, par l'intégration du jeune salarié (opération répétée en cas de départ et de remplacement du jeune) dans l'emploi et, le cas échéant, dans une filière de formation professionnelle. À ce recul insuffisant s'ajoute la complexité d'un objectif à plusieurs dimensions dès lors qu'il ne se résume pas à la recherche d'une solvabilisation sur ressources propres, souvent irréaliste.

(1) L'échec total conduit à la sortie du programme : en cas d'échec, le jeune quitte la structure ; mais aussi parfois en cas de réussite rapide : elle peut conduire, dans les collectivités territoriales en particulier, à une intégration « prématurée » du jeune parmi les permanents de la structure. C'est une raison supplémentaire à l'absence de ces situations dans les enquêtes qui excluent, comme ici, les sorties prématurées du programme.

Les enquêtes monographiques menées par l'instance montrent qu'il n'existe pas une stratégie unique de pérennisation. Le processus de pérennisation conjointe de l'activité et du jeune, avec des étapes qui permettraient de repérer la position atteinte au moment de l'enquête, n'est pas le scénario de référence de l'ensemble des acteurs de la pérennisation : employeurs, jeunes salariés du programme, bénéficiaires des services, organisateurs et financeurs locaux ou nationaux. Il est indispensable de distinguer les différentes stratégies utilisées par les employeurs avant d'établir son niveau de réalisation pour enfin évaluer l'efficacité et la pertinence de la démarche. Les employeurs ajustent leurs démarches, les changent parfois radicalement ; de même, les jeunes évaluent les perspectives et en tirent des conséquences.

Au moment de l'enquête, les trois quarts des employeurs du champ de la jeunesse et des sports envisagent de garder tous les jeunes ou la plupart à l'issue du programme. Signalons néanmoins que 9 % des employeurs n'envisagent pas, à mi-parcours, de garder le ou les jeunes salariés du programme.

Au même moment, l'avenir des activités après l'arrêt du financement n'est assuré, partiellement parfois, que pour la moitié de ces mêmes employeurs auxquels s'ajoutent les 20 % qui considèrent que la solution est en bonne voie. Seules 3 % des associations et 4 % des collectivités territoriales jugent la pérennisation des activités impossible.

Le niveau d'engagement envers les jeunes salariés est supérieur à l'assurance quant à l'avenir des activités. L'avenir des jeunes dans la structure n'est effectivement pas lié strictement à l'avenir des activités auxquelles ils participent (tableau 41). De plus, l'avenir des jeunes salariés du programme est un atout de l'employeur dans les futures négociations avec ses partenaires et ses financeurs.

TABLEAU
L'AVENIR DES ACTIVITES ET DES JEUNES SALARIES
DU PROGRAMME CHEZ L'EMPLOYEUR

41

SALARIES

en %

Continuer les activités Garder le(s) jeune(s)	Oui toutes	En bonne voie	Recherche en cours	Non	Ne sait pas	Total
Oui tous	27	25	13	1	-	66
Oui certains	2	12	5	-	-	19
Non, aucun	1	1	4	2	1	9
Ne sait pas	-	2	2	1	1	6
Ensemble	30	40	24	4	2	100

Source : Enquête statistique de l'instance auprès des employeurs.

Il s'agit de déclarations au moment de l'enquête, c'est-à-dire dans la deuxième ou troisième année du programme. Il est remarquable que seulement 7 % des employeurs (10 % des collectivités territoriales et 6 % des associations) déclarent ne pas pouvoir répondre à ces questions qui portent pourtant sur un avenir à deux ou trois ans.

On peut distinguer quatre positions :

. groupe I : un quart des employeurs (27 %) se déclarent assurés de réaliser l'objectif implicite du programme, poursuivre les activités avec les jeunes salariés embauchés dans le cadre du programme. Cette proportion ne varie pas avec le statut des employeurs.

. groupe IV : à l'opposé, on trouve 10 % des employeurs qui n'envisagent pas (ou plus) de poursuivre l'activité et/ou de garder les jeunes salariés (5 % des établissements publics, de 7 % des collectivités territoriales à 11 % des associations).

On peut repérer deux positions intermédiaires entre ces situations extrêmes :

. groupe II : deux employeurs sur cinq (39 %) déclarent être sur la bonne voie pour trouver des solutions assurant le maintien de l'activité le plus souvent (dans 89 % des cas) avec les jeunes salariés dans le cadre du programme. Les associations sont moins représentées dans ce groupe (36 %) que les collectivités territoriales (45 %) et les établissements publics (46 %).

. groupe III : enfin, pour un employeur sur cinq (18 %), la recherche d'une solution se poursuit, le plus souvent (dans 62 % des cas) avec les jeunes aujourd'hui associés à ces activités. Cette position, qui ne regroupe que 11 % des collectivités territoriales, rassemble 20 % des associations.

L'appréciation des conditions de sortie est donc aujourd'hui positive pour les deux tiers des employeurs (65 %). Mais la pérennisation n'est assurée que pour un quart des employeurs. Même dans les structures les plus solides économiquement, la proportion n'atteint pas 30 %.

1.3. Les employeurs ne sont pas les seuls concernés

Les jeunes salariés ont également été interrogés sur la capacité des employeurs à maintenir leur emploi à l'issue des cinq années d'aide de l'État (chapitre 3) et seuls moins de 3 % d'entre eux n'apportent pas de réponse à la question. Globalement, 30 % des jeunes semblent assurés que leur emploi sera certainement maintenu et 39 % pensent qu'il le sera probablement. Cette proportion d'appréciation positive quant au maintien de leur emploi atteint pratiquement 80 % lorsque leur employeur est une collectivité territoriale. Elle est inférieure à deux tiers lorsque l'employeur est une association. Au total, plus d'un quart des jeunes (28 %) estime que leur emploi ne sera probablement pas ou certainement pas maintenu.

Les modalités de pérennisation ont également été discutées lors de l'audition des organisations syndicales (CFDT, CFTC, CGT, FO, FSU, UNSA) par l'instance, en relation avec un bilan critique des conditions de mise en œuvre du programme : manque de contrôle, dérives, effets d'aubaine, faible référence aux conventions collectives, difficultés à organiser la formation en lien avec la professionnalisation de nouveaux métiers, manque de moyens pour répondre aux besoins à satisfaire que le programme révèle, inquiétude sur les capacités de professionnalisation des petites structures ¹. Les représentants des organisations

(1) Auditions du 7 décembre 2000 (chapitre 9).

syndicales s'accordent sur le fait que les activités, nouvelles ou pas, qui relèvent de missions du service public ont vocation à être réalisées dans le cadre de la fonction publique. En revanche, les avis concernant les associations dont les activités ne relèvent pas de façon indiscutable de l'intérêt général sont plus divers, en raison notamment de l'amélioration de la conjoncture de l'emploi qui modifie les conditions de l'insertion professionnelle des jeunes.

Manque le point de vue direct des usagers sur les services développés grâce au programme. Cette absence est d'autant plus dommageable qu'une telle approche avait été envisagée dans l'appel d'offres lancé par l'instance. On peut, à défaut, se référer à une enquête récente portant sur les « attentes des Français en matière de services » qui illustre la difficulté de saisir une demande potentielle : 62 % des personnes interrogées n'expriment « spontanément » aucune attente particulière ¹. Arrivent en tête les transports en commun (11 %), le commerce de détail (9 %), l'aide aux personnes âgées et handicapées, la garde d'enfants, les activités culturelles, les activités sportives (5 %), l'environnement (3 %) et l'accompagnement et la sécurité dans les transports (2 %) ². Il s'agit alors pour l'essentiel de services collectifs « par nature » sauf pour l'aide aux personnes âgées et handicapées, et la garde d'enfants où le service peut être individualisé. En revanche, dès lors que l'on propose un service, une majorité, souvent forte, juge nécessaire ou tout à fait prioritaire son développement. Le partage se fait entre « tout à fait prioritaire » et « nécessaire ». En croisant ces « attentes » avec la disposition à participer au financement des services, l'étude estime à 36 % la part de l'échantillon interrogé acquis au développement des services, les « impliqués » dans le vocabulaire de l'étude, qui jugent prioritaires l'aide aux personnes âgées (63 %), la lutte contre la pollution (52 %), l'amélioration des services aux personnes en difficulté (49 %), le soutien scolaire (45 %), la garde d'enfants (34 %). Plus jeunes, plus diplômés, mieux rémunérés, plus politisés, ils expriment davantage d'attentes tous azimuts qu'ils sont disposés à financer, sans préférences marquées quant aux modes d'organisation (même si l'acteur

(1) Réponse à la question ouverte : « Dans votre région, ville ou quartier, quels sont tous les services existant actuellement ou à créer dont vous avez personnellement besoin et dont vous aimeriez disposer ? »

(2) « Les principaux enseignements de l'étude portant sur les attentes des Français en matière de service », note de synthèse de CSA pour la DARES (ministère de l'Emploi et de la Solidarité), novembre 1999. Enquête téléphonique réalisée du 20 au 30 octobre 1999 auprès d'un échantillon national représentatif de 1 997 personnes.

associatif est plébiscité et si le public et surtout le privé font l'objet de critiques de la part de certaines catégories) et de financement des services ¹.

Les résultats de cette enquête d'opinion précise qu'un bon tiers de la population considère que se trouvent réunis la nécessité et les moyens d'une amélioration des services collectifs, qu'ils relèvent (aides aux personnes âgées, aux personnes en difficulté) ou non des missions traditionnelles de l'État. La question de la politique de développement des services reste entière : tout au plus peut-on conclure sur la nécessité d'en convaincre une forte majorité de nos concitoyens (64 %) et de tester des offres précises, ce que permet, de fait, le dispositif « nouveaux services - emplois jeunes ».

2. La pérennisation par les associations

De nombreuses solutions ont été imaginées par les associations. La grande faiblesse des cotisations a été souvent soulignée lors des déplacements de l'instance, en suggérant que ces cotisations puissent être relevées, parallèlement à l'amélioration des services rendus sur la base d'une plus grande professionnalisation, ce qui pourrait également avoir pour effet d'augmenter le nombre d'adhérents. Mais ce schéma suppose un esprit d'entreprise qui n'est pas la principale caractéristique des secteurs associatifs rencontrés qui, par ailleurs, font également preuve d'un esprit mutualiste peu développé. La plupart des petites associations ne parviendront pas à trouver les financements nécessaires à la pérennisation et ne s'engageront qu'avec difficulté dans la mutualisation. En revanche, les grands clubs sportifs et les fédérations sportives importantes auraient moins de mal à conserver leurs nouveaux emplois au prix d'un relèvement modique de leurs cotisations.

Pour les associations, la relation entre l'appréciation des conditions de sortie et la taille économique, indiquée par le budget, est directe : les associations les plus petites (moins de 250 000 francs de budget annuel) sont moins de la moitié (46 %) à considérer que l'objectif de poursuivre l'activité et l'emploi au-delà des cinq ans de financement est aujourd'hui assuré ou en bonne voie. Cette proportion croît régulièrement avec le budget de l'association pour atteindre 70 % chez les plus grandes (plus de 1,5 million de francs par an).

(1) « Pour 84 % des personnes ayant cité au moins un secteur comme prioritaire (soit 90 % de l'échantillon), les associations répondraient très (30 %) ou assez bien (54 %) à leurs attentes » et « aucune catégorie ne se distingue par un niveau d'approbation plus faible que la moyenne. Ce qui n'est pas tout à fait le cas en ce qui concerne le secteur public et les entreprises privées ». Note de synthèse de CSA déjà citée.

Symétriquement, 20 % des petites associations considèrent aujourd'hui qu'elles ne réaliseront pas la pérennisation de l'activité et de l'emploi du jeune : cette proportion diminue jusque 8 % chez les plus grandes. Les associations sportives, en moyenne les plus petites, sont les plus fréquentes à signaler cette impossibilité : 15 %. De la même façon, les associations agréées Jeunesse et Sports sont 13 % à se déclarer dans ce cas.

Il est remarquable également que l'avenir semble moins assuré quand les activités réalisées à l'aide du programme concernent exclusivement l'amélioration de l'existant (fonctionnement interne et prestations habituelles) que lorsqu'elles concernent la mise en place d'activités nouvelles. En cas d'amélioration, moins de la moitié des employeurs (48 %) exprime une appréciation positive (groupes I et II) quant à l'avenir ; en revanche, lorsque des activités nouvelles sont mises en place, l'appréciation est positive dans deux cas sur trois.

L'impact le plus répandu du programme concerne certainement l'objectif de développement de l'offre de services, condition de pérennisation du poste. La participation au programme conduit à intégrer, dans la structure employeur, l'impératif de développement territorial d'une offre de services assurant une meilleure couverture des besoins.

2.1. Les voies de la solvabilisation

Les cinq années de financement du programme se justifiaient par l'objectif progressif d'autonomie dans l'exploitation de l'activité. Sans regrouper, et de loin, l'ensemble des cas étudiés, cet usage du programme existe, en particulier dans les activités sportives tournées vers le loisir et la forme. Pour certaines associations, cet impératif de développement est nouveau ; il entraîne une ouverture à de nouveaux publics et toute une dynamique nouvelle. En termes de pérennisation, le développement des activités a des enjeux différents. Dans certains cas de passage au marché, l'augmentation significative des recettes propres (provenant du paiement des prestations) va permettre de financer complètement le poste.

Comme l'instance a pu le constater lors de ses déplacements, un certain esprit managérial (ou une « culture économique ») a pu, ici ou là, se développer, à l'exemple du Comité départemental de tennis de table des Deux-Sèvres qui considère que la création de deux postes a eu un effet sur l'organisation générale du comité et que ces emplois pourront vraisemblablement être pérennisés grâce à une amélioration de la qualité du service fondée sur une meilleure professionnalisation permettant une augmentation des tarifs, même

sans hausse significative des adhérents. Cela dit, cet exemple ne semble pas représentatif du secteur associatif où la « culture d'entreprise » apparaît généralement faible et le « juste prix » des prestations difficile à fixer et à faire accepter.

Cet usage du programme est en particulier le fait des associations qui évoluent à la limite du secteur marchand et qui proposent des activités de loisirs et de maintien de la forme physique (gymnastique d'entretien, stretching, musculation, yoga, sorties en VTT, randonnées de toutes sortes). Les adhérents se situent dans une fourchette d'âge relativement large (25 ans et au-delà jusqu'à 80 ans) et ne comptent pratiquement pas d'enfants ou d'adolescents. Les prix demandés, sans atteindre ceux du secteur marchand, permettent, avec une centaine de membres, de rémunérer un emploi ; la gestion est assurée par des bénévoles, et les activités, lorsqu'elles se déroulent à l'intérieur, s'effectuent dans des locaux municipaux. Les frais de gestion sont réduits à leur plus simple expression.

L'étude des budgets montre que, dans ce type d'association, la part réservée à l'emploi est la plus importante et est abondée essentiellement par les cotisations des membres et le paiement des activités proposées.

Une association sportive de culturisme et de musculation du Lot-et-Garonne

Pour cette association animée bénévolement depuis 1987 par le président et son épouse, le programme est l'occasion de soulager ces deux bénévoles de l'obligation d'une présence quotidienne. C'est le motif principal de participation au programme qui conduit à deux obligations connexes : élargir les horaires d'ouverture et développer de nouvelles activités.

Les nouvelles activités (stretching, cours collectifs) sont un moyen de se différencier de la concurrence et conduisent à une forte augmentation du nombre des adhérents et à la professionnalisation de l'activité. Le fonctionnement est très proche de celui du marché. La pérennisation est fondée sur l'autofinancement : 60 % du budget sont désormais assurés par les cotisations qui sont déjà passées de 600 à 1 250 francs par an. Les recettes permettent de provisionner des réserves (145 000 francs fin 1999). Mais la croissance du nombre des adhérents et du montant des cotisations a-t-elle un potentiel suffisant ? La cotisation a déjà rejoint celle des concurrents.

Une activité complémentaire de karaté, liée au jeune du programme qui a un brevet d'État en karaté, est étudiée.

Source : enquêtes monographiques de l'instance.

Les cas de cette nature rencontrés lors des enquêtes monographiques de l'instance témoignent de la solidité du projet et de l'évolution positive vers une autonomie retrouvée (ou trouvée lorsque le programme est l'occasion pour une association de modifier son positionnement) après développement de l'activité et relèvement des prix pratiqués en relation avec la progression de la qualité des services. La seule incertitude qui demeure est la permanence de l'appui de la commune (mise à disposition de locaux) à des associations qui pourraient être considérées localement comme ne se distinguant plus des clubs privés. D'où l'attention portée à la dimension collective (le projet associatif est mieux explicité), au maintien de la diversité de la clientèle (c'est en effet la critique récurrente faite à la gestion privée que de sélectionner leur clientèle) et à la bonne inscription de la structure dans l'environnement.

L'augmentation du niveau de la cotisation et de l'adhésion se justifie par l'amélioration de la qualité des prestations qui autorise (en référence au prix du marché lorsque la comparaison avec les tarifs des clubs privés est possible) une augmentation sensible. Sinon, la justification du relèvement des tarifs est explicitement le financement autonome de l'emploi justifié par son impact sur la qualité du service. Pour chaque poste, l'objectif d'un financement propre de 120 000 francs par an (remplacement de la subvention) conduit à une augmentation annuelle de 1 200 francs pour 100 cotisants. Parfois cette augmentation est progressive ; elle commence pendant le programme et son produit est réservé pour la sortie du programme dont il va amortir le choc financier. Cette voie est limitée par les risques de défection des usagers au profit d'autres activités concurrentes : c'est pourquoi certains préconisent une politique territoriale de la tarification et des modalités communes de financement de la demande.

L'augmentation du nombre de cotisants est l'autre voie de solvabilisation sur ressources propres, alternative ou complémentaire à la première. Elle avive la concurrence entre les activités dans un domaine où les effets de mode sont importants (par exemple le football et le handball bénéficient aujourd'hui d'une forte cote, le tennis subit une baisse d'attraction) et instables (les défections sont aussi massives et brutales que les arrivées), créant des difficultés dans l'organisation de l'offre locale.

La Fédération française des MJC pointe un autre aspect de la concurrence, non plus entre activités mais entre structures, sur les mêmes activités : médiation par rapport aux jeunes, activités culturelles et nouvelles technologies, soutien et développement de la vie associative ¹. La montée en puissance des embauches prévues dans l'accord-cadre portant sur la création de 700 emplois (signé le 30 novembre 1998) a été freinée par le fait que des collectivités locales ont créé les mêmes types de postes pour leur propre compte (insuffisance de la gestion territoriale des activités subventionnées par le programme), puis par la concurrence de l'Éducation nationale en ce qui concerne les activités d'occupation hors du temps scolaire qu'elle a en partie internalisées dans le cadre du programme. La Fédération n'envisage pas une pérennisation dépassant 10 % des emplois créés (moins nombreux que prévu par l'accord-cadre) : les jeunes s'orientent vers la préparation des concours de la fonction publique territoriale ; les plus motivés rechercheraient plutôt des débouchés vers l'animation, en utilisant leur passage dans les structures pour enrichir leur CV.

2.2. La solvabilisation impossible sans apport extérieur

Mais le plus souvent, l'objectif de financement interne de l'emploi n'est pas réaliste. Il n'est d'ailleurs considéré comme tel ni par les responsables de la structure, ni par les instructeurs du projet. Le développement de l'activité n'en reste pas moins un objectif essentiel : c'est la preuve de l'intérêt et de l'attractivité de la prestation. La démonstration est dirigée vers les financeurs potentiels sous la responsabilité desquels est remise la solution finale de solvabilisation pérenne de l'activité.

Les associations affiliées aux fédérations sportives ou aux mouvements de jeunesse sont considérées par leurs usagers comme un service public, du fait de leur financement par les collectivités locales et par l'État (même si l'importance des sommes perçues est très largement surestimée par les adhérents). Les activités concernent essentiellement une tranche d'âge allant de 7-8 ans à la trentaine, même si cette limite est dépassée quelquefois, lorsqu'il y a, dans des associations sportives, des sections d'adultes-vétérans.

Le taux de cotisation y est si faible par rapport à la prestation fournie, de l'ordre de 300 à 500 francs par an ², qu'il ne peut en aucun cas assurer, à lui seul, le financement de l'emploi. Cette cotisation vient parfois en plus du montant de la licence fédérale qui est intégralement reversée. Les financements

(1) Audition de Michel Dehu et de Pierre Costes, le 28 juin 2000.

(2) Enquêtes monographiques de l'instance.

complémentaires aux subventions de fonctionnement sont plus ou moins importants selon l'implantation et le dynamisme de l'association (buvettes, loto, fêtes ou bals annuels, petit sponsoring, etc.). L'innovation, l'implantation de l'association, les possibilités de ses dirigeants entrent en compte pour assurer des financements annexes difficiles à générer.

Dans ces cas de figure, la participation au programme s'est souvent réalisée dans le cadre des accords nationaux passés par les fédérations et les mouvements de jeunesse. Les objectifs de pérennisation sont alors partagés avec le ministère. La Fédération unie des auberges de jeunesse (FUAJ) considère ainsi que la conclusion d'un accord-cadre (portant sur 200 emplois et signé en mai 1998) lui a permis de normaliser ses relations avec les services de l'État chargés d'instruire les dossiers ¹. L'accord-cadre privilégie le projet plutôt que l'emploi autour de trois types de besoins : socialisation, prévention, citoyenneté - tourisme, découverte du milieu - stratégie. Les 70 jeunes recrutés sont d'un bon niveau et recherchent essentiellement une valorisation de leur expérience professionnelle. La FUAJ ne pourra pas assurer financièrement la pérennisation de tous ces emplois même si les activités devront, d'une manière ou d'une autre, être maintenues au prix de redéploiements internes.

Plus difficile est la situation des petites structures qui ne sont pas ou qui sont mal intégrées à un réseau national. Même lorsqu'elles sont agréées par le ministère de la Jeunesse et des Sports, elles doivent souvent renégocier localement la reconnaissance de leur utilité sociale et leur participation au service public local. Elles sont soumises aux politiques locales qui les affectent directement (mise à disposition de personnel, usage de locaux, publics prioritaires, définition de quartiers prioritaires).

Dans ces situations très fréquentes, la question de la pérennisation est, du point de vue des responsables des structures, sous dépendance financière.

Les membres de ces associations sont généralement issus de milieux défavorisés ; le paiement d'une cotisation conséquente est exclu. Le règlement d'une participation est symbolique au vu du budget nécessaire au fonctionnement de l'activité. Il s'agit essentiellement d'associations évoluant dans des secteurs où les subventions représentent la plus grande partie des ressources et permettent leur survie.

(1) Audition de Édith Arnoult-Brill et de Véronique Michel, le 20 septembre 2000.

Le programme est pour elles l'occasion de manifester un dynamisme dans la recherche de solutions pour une meilleure réalisation de leur objet social. Mais l'appréciation de la réussite de leur tentative sera le fait des tutelles locales. L'incertitude quant au soutien de la collectivité territoriale et à son niveau va se maintenir très longtemps. Pour gérer de façon prudente cette situation incertaine, très fréquente pour les associations du champ de la jeunesse et des sports, les responsables associatifs et les jeunes salariés s'accordent pour traiter séparément l'avenir du jeune et l'avenir du poste, de l'activité. Cette séparation introduit en retour de nouvelles incertitudes dans la gestion du programme : les rapports employeurs-jeunes salariés du programme se complexifient et l'importance, assez inattendue, des départs prématurés de jeunes (chapitre 2) y trouve en partie son explication. Par exemple, la question de l'accès à la formation professionnelle diplômante (chapitre 3) est particulièrement sensible dans cette configuration : ajoutée à l'expérience professionnelle acquise dans le cadre du programme, elle assure au jeune, quelle que soit l'issue finale de l'expérimentation financée par le programme, l'accès aux métiers du champ.

2.3. La diversité des justifications du financement

Ce qui fait l'unité initiale du dispositif, c'est le format unique de réponse à un appel public à projets d'activités. L'existence d'un cahier des charges standard résiste à la diversité des projets comme aux variations locales dans l'animation de la promotion du programme, entre zones de pilotage. Mais l'agrément du dispositif n'est pas accordé à un modèle unique de projet dont l'expérimentation justifie le financement de cinq ans. Ainsi, tous les acteurs du dispositif s'accordent pour considérer que l'innovation ne caractérise qu'une minorité des projets. Les financements du programme vont aussi et principalement à des projets de développement classique d'activités, à des projets de professionnalisation de l'activité, à des projets qui ajoutent une prestation à l'offre locale de services, à des projets qui ouvrent des emplois standard à des jeunes écartés des filières classiques d'accès. Il n'est pas certain en revanche que l'accompagnement et le suivi des activités subventionnées se soient adaptés à ces différents types de projets. Les outils d'aide à la professionnalisation et à la pérennisation sont ainsi restés marqués, depuis l'origine, par un modèle d'innovation centré sur la structure et n'ont pas répondu à la diversité des besoins exprimés par les acteurs du programme.

La pérennisation d'un projet intégré dans une politique locale, par exemple, concerne pourtant une autre configuration d'acteurs que le suivi d'un projet innovant proposé et porté par une structure.

À mi-parcours, les enquêtes montrent la détermination des associations à défendre leurs activités et en particulier celles qui bénéficient du soutien financier du programme. En revanche, l'horizon de la suite du programme, à deux ou trois ans, reste lointain dans un avenir plongé dans trop d'incertitudes pour que des plans précis puissent être préparés. Pour les employeurs comme pour les financeurs, il n'est pas encore temps de bâtir des solutions de substitution, c'est la visibilité des effets du programme qui assurera les concours financiers. Pour des financeurs locaux, la contrainte de maintenir une activité qui marche sera forte : maintien du soutien à la structure dont l'abandon ne serait pas compris ou « effet cliquet » d'un service devenu indispensable.

Le règlement du problème de la pérennisation de l'activité et de l'emploi du jeune n'est à l'évidence pas encore à l'ordre du jour du responsable associatif. La chronologie des décisions est claire pour nos interlocuteurs : c'est d'abord aux responsables nationaux, au niveau où le programme a été décidé, de fixer le cadre de cet après-programme. Ensuite et seulement ensuite pourra commencer la planification de la sortie du programme, localement et structure par structure, avec les contributions financières des uns et des autres.

3. La pérennisation par les collectivités territoriales

La loi du 16 octobre 1997, son décret et sa circulaire d'application excluent clairement du champ des emplois du dispositif les emplois qui sont normalement pourvus par les recrutements statutaires des fonctions publiques. Mais dans de nombreux cas, les emplois du programme ne risquent-ils pas finalement d'apparaître comme des substituts à la création d'emplois publics ? La plupart des emplois concernés, qu'ils soient abordés sous l'angle de l'employeur ou sous celui de l'activité, relèvent le plus souvent de l'utilité publique confinante à la délégation de service public. La politique du dispositif se réduirait alors à un palliatif permettant de limiter les créations d'emplois dans les différentes fonctions publiques, de ne pas traiter globalement la politique de gestion prévisionnelle des effectifs, d'accroître la précarité de l'emploi. La question avait été évoquée lors de la discussion du projet de loi. Son étude est du ressort de l'instance d'évaluation des *mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand*¹. La perplexité est accrue par la diversité des réponses qu'ont

(1) Dans l'exposé de méthode de son cahier des charges, la question est abordée franchement : « Ces emplois font-ils l'objet d'une reconnaissance dans les classifications collectives, dans les grilles des fonctions publiques ? Ces emplois contribuent-ils à la segmentation de la fonction publique entre titulaires et emplois

envisagé de donner les différents ministères à ces interrogations : le ministère de l'Intérieur a fait, effectivement, un prérecrutement quand à l'inverse le ministère de l'Éducation nationale a annoncé dès l'origine qu'aucun des jeunes concernés ne serait intégré ¹.

Pour les collectivités territoriales, c'est dans le cas d'objectifs à la fois internes et externes que les appréciations sur l'avenir des activités et des jeunes sont les plus positives (à 75 %, solution assurée ou en bonne voie). Et, contrairement aux associations, les petites collectivités territoriales ne se déclarent pas moins assurées de l'avenir au-delà des cinq ans que les grandes. Au-delà du simple effet du nombre de jeunes salariés embauchés, la participation des grandes collectivités territoriales a été marquée par des engagements publics de volume d'embauches enregistrés dans des contrats d'objectifs. Dans les communes plus petites, les embauches ont peut-être été moins contraintes par la situation locale et plus liées aux besoins.

3.1. Les collectivités territoriales en tant qu'employeurs

Le dispositif participe au développement local en favorisant l'intercommunalité. Mais on doit relever des inégalités profondes entre collectivités territoriales. Lors de ses déplacements, l'instance a rencontré un exemple qui illustre ces inégalités : en Côte-d'Or, d'une part, la commune de Genlis qui a sur son territoire un important établissement du groupe Thomson et a pu créer, au sein de l'« Espace Coluche », sept postes du programme qui sont assurés d'être pérennisés et, d'autre part, la commune toute proche de Fauverney qui a créé un poste polyvalent et ne pourra certainement pas le pérenniser par ses seuls moyens, les communes avoisinantes s'étant par ailleurs désolidarisées.

Les difficultés de la mise en œuvre de l'intégration dans la fonction publique territoriale (FPT) ont été sous-évaluées lors de l'instruction des dossiers

précaires ? S'agit-il au contraire d'une forme de prérecrutement dans la fonction publique ? »

(1) De même le ministère de la Justice (audition de Catherine Renou-Fage, le 28 juin 2000) a souhaité recruter sur des contrats de droit public (procédure autorisée par un « cavalier » à la loi du 23 juin 1999 sur le renforcement de la procédure pénale) dans le cadre d'un accord-cadre prévoyant la création de 2 000 agents de justice avant la fin de 2001 pour des activités novatrices répondant à des vrais besoins (fonction d'accueil des victimes, des jeunes en difficulté) auxquels la fonction publique ne pourrait répondre par les voies habituelles.

présentés par des collectivités territoriales qui prévoyaient pourtant cette solution de sortie du programme. Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) a rencontré immédiatement des difficultés pour cerner les emplois du programme ¹. Des emplois intitulés « animateur » ou « médiateur » correspondent en fait à des emplois très polyvalents et parfois sans rapport avec les tâches attendues. Néanmoins, le programme a accéléré la structuration de la filière « animation » dans la FPT, même si ses effectifs demeurent faibles. Selon le représentant du CNFPT auditionné par l'instance, la titularisation des jeunes du programme entraînera nécessairement une réorganisation des structures d'emplois de la FPT. Nombre de collectivités territoriales ne sont pas actuellement en mesure de prendre en charge un emploi à temps complet et la base juridique n'existe pas pour une embauche à temps incomplet. Pour ce qui est de la préparation aux concours de la FPT (accès et financement), certains administrateurs du CNFPT considèrent que, s'agissant d'emplois hors champ du 1 %, le CNFPT n'a pas à intervenir. Néanmoins, des préparations aux concours avec financement des collectivités territoriales existent pour ces emplois dans la limite des places disponibles, et leur nombre est croissant. Souvent, le niveau des jeunes du programme est supérieur à celui des agents de la FPT de fonctions correspondantes. Le CNFPT a le souci de ne pas avantager les jeunes du programme par rapport aux agents en place : il considère qu'il y a un équilibre à rechercher.

3.2. Les collectivités territoriales en tant que financeurs de l'activité des associations

Les collectivités territoriales, les communes mais aussi les conseils généraux et régionaux sont les financeurs principaux des associations, bien avant l'intervention du programme. À ce titre, elles sont les premières concernées par les demandes de financement qui émanent des associations dans leur recherche de pérennisation de leurs activités et de leurs salariés. Les trois quarts des associations n'envisagent la pérennisation qu'avec un concours financier supplémentaire de fonds publics. Et leurs demandes s'adressent bien évidemment aux communes qui participent au financement de plus de deux associations sur trois (tableau 42).

Parfois, l'attente vis-à-vis des collectivités territoriales va jusqu'à la budgétisation d'emplois. Ainsi, la Fédération française de rugby compte essentiellement sur la budgétisation des postes par les collectivités territoriales

(1) Audition de Jacques Guigue, le 20 septembre 2000.

pour financer la pérennisation des centaines d'emplois (352 en juin 2000) qu'elle a créés suite à l'accord-cadre signé avec le ministère de la Jeunesse et des Sports ¹.

TABLEAU 42
LES FINANCEURS HABITUELS DES ASSOCIATIONS DU CHAMP
DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS
(HORS COTISATIONS DES ADHERENTS)

en %

	Financier principal	Financier complémentaire
Commune	41,6	26,8
Conseil général	17,3	44,9
Services de l'État	14,2	32,0
Conseil général	7,6	26,2
Mécénat, dons	6,3	23,0
Fédération	2,5	13,5
Pas de financier principal	10,5	-

Source : Enquête statistique de l'instance auprès des employeurs.

Lecture : 41,6 % des associations ont pour financier principal une (ou des) commune.

De plus, des jeunes du programme recrutés par les associations se portent candidats aux postes ouverts à recrutement dans la fonction publique territoriale. Un certain nombre d'entre eux (environ 1 sur 10) préparent ces concours dans le cadre de leur formation (chapitre 2).

4. Le rôle de l'État

Dans le cadre du dispositif « nouveaux services - emplois jeunes », l'État est employeur direct de milliers de jeunes, essentiellement à l'Éducation nationale, la Police nationale et la Justice. Même si ces domaines ne relèvent pas du champ de la jeunesse et des sports, il est néanmoins concerné par ces activités souvent tournées vers les jeunes et qui peuvent se substituer à des tâches confiées auparavant à des associations du champ. La Fédération française des

(1) Audition de Richard Gradel, responsable pour la FFR de la coordination de la politique « nouveaux services - emplois jeunes » et du développement territorial, le 13 juin 2000.

MJC l'a très directement constaté ¹. De plus, de nombreux jeunes recrutés par l'Éducation nationale sont formés aux métiers de l'animation par les organismes de formation du champ et se préparent à une insertion professionnelle dans les métiers de la jeunesse et des sports. Peut-être faut-il s'interroger sur les capacités du secteur à les absorber.

Mais le rôle de l'État ne se limite pas à l'avenir des jeunes qu'il a recrutés directement dans le cadre du programme. Il est considéré comme éminent par les acteurs rencontrés par l'instance dans les conditions de sortie d'un dispositif qu'il a créé et dont il a été l'acteur principal de la mise en œuvre. La pérennisation des activités et des emplois financés par le programme n'est pas uniquement du ressort de l'association ou du service employeur, ni des collectivités territoriales. Elle suppose la mobilisation non seulement des employeurs mais de l'ensemble des acteurs. Il semble qu'une pérennisation significative ne pourra pas avoir lieu sans un nouvel effort des collectivités publiques et notamment sans une reconduction, au moins partielle, du programme au-delà des cinq années prévues. Certains considèrent même que l'État a une responsabilité spécifique de dernier recours : « Il faut, partout où cela est nécessaire, aider à la pérennisation non pas du plus grand nombre mais de la totalité. Il en va de la crédibilité de l'État et de l'avenir des jeunes. Ce programme a permis d'aider à relancer les jeunes sur le marché de l'emploi. Il nous faut maintenant sortir de ce programme tout en mobilisant des moyens et des initiatives pour préparer l'avenir. Avec des moyens décentralisés, une aide éventuellement dégressive, un financement nouveau et durable pour les emplois d'utilité sociale, nous lançons grâce à cette expérience les bases de notre société de demain ² .»

4.1. La prolongation de l'aide

La DDJS du Pas-de-Calais, rencontrée lors du déplacement de l'instance dans ce département, a présenté plusieurs projets visant à aménager des solutions au terme des cinq années de financement prévues. Outre un projet de Fonds de pérennisation (*cf. infra*), elle a formalisé le projet d'une nouvelle aide financière de l'État, dégressive sur trois ans au-delà des cinq ans. Elle en avait alors estimé le coût à 182 millions de francs pour le département du Pas-de-Calais.

(1) Audition de Michel Dehu et Pierre Costes, le 28 juin 2000.

(2) Audition de Yohan David, rapporteur de la Commission emploi-formation du Conseil permanent de la Jeunesse, instance consultative de jeunes créée par la ministre de la Jeunesse et des Sports en 1998, le 28 juin 2000.

La poursuite, dégressive, de l'aide de l'État est un des moyens de financement de la pérennisation. Selon le président de la Fédération nationale des foyers ruraux, signataire d'un accord-cadre qui a conduit à la création de plusieurs centaines d'emplois, la poursuite dégressive de l'aide de l'État, des contributions communales et l'augmentation du prix des services rendus pourraient aboutir à la pérennisation de 50 % des emplois, avec d'importantes inégalités régionales (100 % en Aquitaine, 80 % en Bretagne) ¹. La vigueur du mouvement associatif en milieu rural, la réalité des besoins nouveaux consacrés par l'expérience, l'intercommunalité et les groupements d'employeurs font que la Fédération considère que beaucoup de ces jeunes parviendront à s'intégrer dans le milieu de travail qu'ils ont fortement contribué à dynamiser : le débouché de la fonction publique territoriale ne serait pas spécialement recherché.

4.2. L'abondement de l'épargne

À l'occasion des déplacements dans les Deux-Sèvres et dans le Pas-de-Calais, l'instance a eu connaissance de la mise en place de différents systèmes de réserves financières pratiquées par des associations souhaitant pouvoir faire face à l'arrêt des subventions au terme des cinq années du programme. Ainsi, l'association ACTIVE (Deux-Sèvres) revendique la possibilité de constituer une provision technique ; le centre socioculturel du Marais a décidé d'épargner un montant équivalent à la moitié de l'aide publique pour alimenter la période suivante. Le Crédit mutuel océan de Niort a même créé un produit financier dénommé « Plan épargne emploi jeune » consistant à alimenter par une quote-part de l'aide publique, matérialisée en parts de 130 à 140 francs, un fonds commun de placement assorti d'exonérations fiscales. Par ailleurs, dans le Pas-de-Calais, c'est la DDJS elle-même qui a conçu le projet d'un « Fonds de pérennisation » qui serait alimenté par les utilisateurs de l'aide publique.

L'instance a demandé à la Direction de la législation fiscale (Direction générale des impôts) les conséquences fiscales de tels dispositifs au regard des règles de la comptabilité publique et de celles du nouveau régime fiscal associatif. Dans sa réponse, le directeur de la Législation fiscale au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie précise que, dans la majorité des cas où les associations conventionnées ne sont pas soumises aux impôts commerciaux, la constitution de réserves n'appelle aucune observation sur le plan fiscal. Les revenus de l'épargne ainsi constituée sont néanmoins « imposables aux taux réduits de l'impôt sur les sociétés dans les conditions prévues au 5 de

(1) Audition de Jean-Marie Lavergne, le 6 juin 2000.

l'article 206 du code général des impôts pour les organismes sans but lucratif » (annexe 12). L'élargissement de ces initiatives d'épargne pourrait donc être soutenu comme modalité de prolongation de l'aide de l'État aux activités concernées : la diminution du montant de l'aide annuelle dans les dernières années serait compensée par le prolongement de la durée de subventionnement assorti éventuellement d'une prime.

4.3. La solvabilisation de la demande

Dans son rapport d'évaluation, la Commission des affaires sociales du Sénat a pointé le frein que le dispositif fait peser sur la création d'emplois marchands liés à de nouveaux services par l'affichage artificiel de coûts de production faibles et suggérait qu'une « solvabilisation du consommateur aurait permis la mise en place de services marchands immédiatement opérationnels », ajoutant : « Le choix d'une subvention à l'emploi dans le secteur non marchand ne fait que reporter de cinq ans le problème de la solvabilisation des nouveaux services ¹. »

Quelques interlocuteurs de l'instance ont opposé, à la politique traditionnelle de solvabilisation de l'offre dont participe le dispositif « nouveaux services - emplois jeunes », une politique de solvabilisation de la demande qui serait plus adaptée au champ de la jeunesse et des sports. Ainsi, selon le président du Syndicat national des exploitants des installations et services sportifs, une politique de solvabilisation de la demande, type chèque emploi service, et l'abaissement de la TVA à 5,5 % (conformément à une directive européenne non appliquée en France) permettraient de faciliter, sans concurrence déloyale, l'accès des clients aux services qu'ils attendent, qu'ils soient proposés par le service public, le privé associatif ou le privé commercial ². Il reproche au dispositif de fragiliser sans raison les véritables emplois au profit de structures associatives faussement non lucratives ou en tout cas sans véritable objet

(1) *Rapport du Sénat, Pour une sortie en bon ordre, bilan à mi-parcours des emplois jeunes, Commission des affaires sociales, rapporteur Alain Gournac, sénateur, novembre 2000.*

(2) *Hervé Hocquard, président du SNEISS, sollicité au titre du MEDEF, a été auditionné le 7 décembre 2000. Le SNEISS représente un micro-secteur émergent (4 000 entreprises, 16 000 emplois et 4 milliards de francs de chiffre d'affaires) en stagnation depuis pratiquement dix ans, marqué par la petite taille de ses entreprises derrière quelques leaders et par leur grande fragilité économique. Les entreprises du secteur se concentrent sur l'équitation, le golf et la « forme ».*

associatif ¹. Autant le programme a une légitimité dans le champ public (appréciation positive des nouveaux services que les collectivités territoriales et les associations paramunicipales ont pu proposer à la population dans le domaine sportif), autant les nombreuses associations qui n'ont pas de véritable utilité collective devraient être écartées du bénéfice de ce type d'aide. L'autre solution serait alors d'ouvrir l'accès au programme aux entreprises privées du secteur lucratif. De plus, les emplois financés seraient plus fragiles et de moins bonne qualité (salaire, reconnaissance des compétences) que, selon cet interlocuteur, les « vrais » emplois que ce type de politique empêche de construire.

En réalité, des programmes de solvabilisation de la demande ont déjà été mis en œuvre dans le champ de la jeunesse et des sports, comme récemment le programme coupon sport lancé en 1998 par le ministère de la Jeunesse et des Sports ². Son objectif est en effet d'abaisser le coût de la pratique sportive pour des jeunes disposant de revenus modestes et d'inciter les associations sportives à faire un effort d'ouverture vers les adolescents et les jeunes adultes en leur proposant des activités de découverte ou de compétition dans un cadre plus souple que celui de la pratique traditionnelle.

Le coupon sport

Le coupon sport, d'une valeur faciale unitaire de 100 francs, est délivré gratuitement par les DDJS à tout jeune âgé de 10 à 18 ans souhaitant s'inscrire auprès d'une association sportive et satisfaisant aux conditions de ressources familiales ouvrant droit à l'allocation de rentrée scolaire. Il est utilisable auprès des associations sportives agréées Jeunesse et Sports et ayant signé une convention de partenariat avec l'ANCV.

Les coupons permettent de payer, totalement ou partiellement, des prestations de services sportifs (adhésion, licence) mais ne peut en aucun cas servir pour l'achat de biens de consommation. L'association

(1) Les entreprises privées du secteur n'ont accès au programme que dans de rares cas de délégation de service public.

(2) En collaboration avec l'Agence nationale pour les chèques-vacances (ANCV). Les sources (Instruction n° 99.008 JS - Instruction n°99.065 JS - Instruction n° 00.062 JS - Instruction n° 00.118 JS - Crédits du MJS et répartition des « coupons sport » pour 1999) proviennent d'une synthèse de Véronique Leseur, de la DRDJS Paris-Ile-de-France.

reçoit (de l'ANCV) 95 % de la valeur faciale de ces coupons. L'ANCV commercialise également le coupon sport auprès de ses propres circuits : comités d'entreprise, collectivités territoriales et organismes sociaux.

Selon les données concernant 93 départements, près de 120 000 jeunes (la moitié ont entre 10 et 13 ans) ont bénéficié, de 1999 à octobre 2000, des coupons sport, des garçons majoritairement (65 %). La diffusion de ces coupons est importante dans les zones rurales (41 %). En 1999, 42 millions de francs ont été consacrés à ce dispositif, dont une seconde dotation de 20 millions de francs annoncée par le Premier ministre lors de la rencontre nationale organisée le 12 mai 1999 à la grande halle de La Villette à l'occasion du renouvellement du conseil permanent et des conseils départementaux de la jeunesse.

Deux observations sont à relever dans la mise en œuvre du dispositif coupon sport. D'une part, la cohérence du dispositif avec des dispositifs similaires mis en place par des caisses d'allocations familiales, des conseils généraux et certaines communes n'a pas été totale, et des dérives ont été constatées avec le cumul, par certains bénéficiaires, des différentes aides. D'autre part, un effet induit du programme coupon sport a été relevé dans une enquête réalisée à Paris : certaines associations bénéficiaires ont augmenté le montant de leur cotisation pour la rapprocher du coût réel du service rendu. La solvabilisation de la demande conduit dans ces cas à une solvabilisation, partielle, de l'offre.

4.4. Relais par les modalités habituelles d'interventions de l'État

L'intégration dans la fonction publique est une modalité fréquemment citée de sortie du dispositif. Elle est d'ailleurs en train de se faire, les jeunes du programme travaillant dans les collectivités territoriales mais aussi les associations profitant de l'opportunité des postes (de titulaires ou de contractuels) ouverts au recrutement. La municipalité d'Argenteuil souhaitait étaler dans le temps cette forme de pérennisation et, à cette fin, pouvoir continuer à bénéficier du solde de financement public lorsque l'intégration dans les cadres d'emplois est réalisée avant l'échéance des cinq ans ¹.

L'État a un rôle essentiel pour organiser cette forme de pérennisation pour qu'elle ne soit pas une infraction aux dispositions du statut général des fonctionnaires. La voie normale est le concours, que certains jeunes du programme ont empruntée ou se préparent à emprunter. Qu'il faille à cette

(1) *Audition du 20 septembre 2000.*

occasion procéder à des réformes des cadres ou filières est bien possible et peut apparaître souhaitable, mais cela ne peut se faire que conformément aux principes généraux, aux règles du statut, et vraisemblablement par la voie législative. Le chantier semble aujourd'hui largement ouvert, après une longue période où les difficultés juridiques ont été sous-évaluées. Cette perspective concerne potentiellement beaucoup de jeunes salariés du programme et pas seulement ceux qui sont aujourd'hui en activité dans les collectivités territoriales.

Par ailleurs, les aides publiques mobilisables sont diverses. La difficulté va être d'articuler le plus possible de situations à des dispositifs éprouvés, en les dotant éventuellement de moyens supplémentaires.

Dans son approche de la pérennisation des emplois et des activités du programme, le ministère de la Jeunesse et des Sports a mis particulièrement l'accent sur la voie de la professionnalisation. Des rencontres régulières avec l'ensemble des partenaires, les signataires des accords-cadres, les correspondants du programme dans les services déconcentrés, les partenaires interministériels ont permis de travailler sur l'ensemble de la problématique de la professionnalisation qui conditionne largement la pérennisation des emplois. Une attention particulière a été apportée aux petits employeurs, nombreux dans le champ. À cet effet, une charte de partenariat a été signée le 19 mai 2000, lors de la rencontre de Vénissieux, avec le CNOSF, le Collectif national (CEMEA, Francas, Ligue de l'enseignement et PEP) et le groupement d'intérêt public Défi jeunes, pour l'accompagnement des employeurs dans leur démarche de professionnalisation et de pérennisation. Cette charte a pour objectif de mutualiser les moyens humains, matériels, les outils et les savoir-faire, et elle est ouverte à tous les partenaires locaux qui poursuivent les mêmes objectifs.

Quant aux services déconcentrés du ministère de la Jeunesse et des Sports, ils ont initié des études sur les emplois du champ générés par les nouvelles activités. Ces études ont permis de mieux cerner les besoins en formations tant pour les jeunes que pour les employeurs. Dans la majorité des cas les formations mises en place par les directions régionales sont des formations professionnelles diplômantes, conçues à partir de l'étude de l'emploi et adaptées aux besoins des jeunes du programme : forte alternance en entreprise, temps de formation plus longs et mieux organisés, formations couplant diplômes sportifs et socioculturels (BEESAPT/BEATEP). En direction des petits employeurs confrontés à la gestion du nouvel et souvent premier emploi, les directions départementales organisent des sessions de formations sur des thèmes comme la feuille de paye, les cotisations sociales, le droit du travail, les conventions collectives. En plus de ces formations de base indispensables, elles animent de

nombreuses réunions regroupant les salariés et les employeurs pour mieux cerner les difficultés rencontrées, les préoccupations concernant l'avenir du programme, les questions relatives aux démarches de professionnalisation, et mettre en place les actions les mieux adaptées aux réalités du terrain.

L'instance s'est également intéressée à des outils d'intervention spécifiques au champ de la jeunesse et des sports qui ont accumulé un savoir-faire mobilisable pour la sortie du programme. Par exemple, les représentants du Fonjep, Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire créé en 1964, proposent de relayer le financement au terme des cinq années du programme ¹.

Il en est de même du dispositif Défi jeunes dont l'expérience dans l'aide aux projets a déjà été mobilisée dans la mise en œuvre du programme, comme l'instance a pu s'en rendre compte lors de son déplacement à Toulouse. En termes de pérennisation et en particulier lorsque les jeunes reprendront à leur compte l'activité qu'ils auront expérimentée dans le cadre du programme (cas de figure envisagé aujourd'hui par beaucoup d'entre eux), l'expérience et l'appui des animateurs du dispositif Défi jeunes seront intéressants. Des expériences de passage progressif à l'autonomie sont actuellement en cours, à l'exemple de la couveuse Etymôn à Toulouse.

La couveuse Etymôn, de Toulouse

L'objectif spécifique de la couveuse Etymôn est de permettre, au cours des cinq années à venir, à 40 jeunes éligibles au programme « nouveaux services - emplois jeunes » de créer leur propre emploi par le lancement d'une activité économique viable. Le porteur de projet a besoin d'évoluer depuis l'idée de création jusqu'au projet construit.

Dans cette phase de prospection, il doit y consacrer du temps et un minimum d'argent, disposer d'un minimum de matériel et être guidé dans sa démarche. Etymôn lui établit un contrat de travail à durée indéterminée dans le cadre du programme « nouveaux services - emplois jeunes », sur un poste de « développeur d'activité » rémunéré au SMIC.

(1) Audition de Gilbert Da Costa, Gilbert Cédot et Pierre Clouet, le 9 novembre 2000.

À l'issue d'une période de deux mois, et en fonction de la réalisation des objectifs, l'idée de base sera devenue un projet dont les responsables de la couveuse pourront juger de la faisabilité. À ce stade, si la faisabilité s'avère douteuse, le « développeur d'activité » devra être licencié avant la fin de sa période d'essai légale (deux fois un mois).

Le contrat du « développeur d'activité » consiste à mettre en œuvre son projet, à créer sa propre structure juridique, à développer son chiffre d'affaires et ses marges, et à s'entraîner à la gestion de son activité. Pendant cette période, l'activité « tournera à vide » ; le porteur n'étant pas à la charge de l'activité, les recettes seront immédiatement réinvesties. La période nécessaire pour atteindre la rentabilité est estimée à un an : elle pourra être écourtée ou prolongée pour s'adapter à l'évolution de chaque activité.

Le porteur de projet quitte l'emploi du programme lorsque l'activité est jugée économiquement viable. Si les objectifs de développement ne sont pas atteints, le porteur de projet pourra être licencié sur la base du défaut d'atteinte des objectifs. Un autre porteur de projet prendra alors sa place.

Cette réalisation est portée par le Réseau Initiatives Midi-Pyrénées qui rassemble depuis 1995 des jeunes porteurs de projet dans un but solidaire de transmission d'expérience de jeune à jeune autour de la démarche de projet. En mars 2001, 9 développeurs d'activité et une entraîneuse en gestion ont été embauchés et travaillent à développer leur projet.

Source : rencontre organisée par l'instance le 13 décembre 2000.

Autre outil de pérennisation, le programme Profession sport, créé en 1990 par le ministère de la Jeunesse et des Sports pour faciliter la structuration de l'emploi sportif, le développement des pratiques sportives pour le plus grand nombre et l'aide aux bénévoles du secteur associatif. La plupart des associations départementales Profession sport participent à la mise en œuvre du programme « nouveaux services - emplois jeunes ». Elles mettent aujourd'hui en œuvre des actions d'accompagnement des employeurs en vue de pérenniser les emplois du programme. En direction des jeunes, par des conseils dans l'élaboration du plan individuel de formation, dans la mise en place de formations, en assurant la fonction de tutorat ; et surtout en direction des employeurs : recherche des conditions de financement des emplois au terme des cinq années de subvention,

accompagnement des employeurs par des actions de sensibilisation et d'information relatives à la croissance de l'activité d'une association, de formation de dirigeants, actions de soutien administratif et de gestion salariale, d'élaboration d'outils de gestion.

Les associations départementales Profession sport

L'activité principale de ces structures départementales (des associations loi 1901 et quelques associations intermédiaires) est la mise à disposition de personnels. Cette activité connaît un fléchissement depuis 1998 (diminution de 22 % entre 1997 et 1998) en relation avec la mise en œuvre du programme « nouveaux services - emplois jeunes ». Elle a concerné en 1998 près de 12 000 personnes diplômées, dans les domaines sportifs pour les deux tiers, même si le secteur de l'animation est également présent dans l'activité de la plupart des associations Profession sport (seules 13 ont en 1998 des activités limitées au champ sportif).

La gestion salariale est la deuxième activité des associations Profession sport : en 1998, 25 400 fiches de paye ont été gérées au bénéfice des employeurs locaux, correspondant à plus de 3 000 salariés temps plein. Cette activité est en progression constante et rapide depuis 1996 (doublement entre 1996 et 1997, augmentation de 77 % entre 1997 et 1998).

Un service de placement est également assuré par une grande majorité des associations Profession sport, souvent dans le cadre d'une convention avec les services locaux de l'ANPE. Quelques animations directes sont également réalisées : elles concernent quelques centaines de salariés (315 en 1998, par 19 associations Profession sport) financés pour plus de la moitié de la masse salariale par les DDJS, les préfetures, les conseils régionaux et généraux, les caisses d'allocations familiales ou le Fonds d'action sociale. Il s'agit essentiellement d'animations sportives dans les quartiers réalisées dans le cadre de la politique de la ville.

Enfin, une activité de conseil est assurée par plus de la moitié des associations Profession sport, au titre du guichet unique, du conseil aux personnes et de l'ingénierie du programme « nouveaux services - emplois jeunes » en direction des associations locales, sportives ou socio-éducatives, des comités départementaux, des comités régionaux et des collectivités locales. La moitié d'entre elles ont été reconnues

par la DDTEFP comme organismes conseils et toutes ont participé au montage de projets du programme.

La mise en œuvre du programme « nouveaux services - emplois jeunes » a-t-elle concurrencé l'activité des associations Profession sport en ce qui concerne le placement ? L'association de Meurthe-et-Moselle indique que le recrutement d'un jeune par un club dans le cadre du programme s'est traduit par une baisse de volume horaire de 10 à 20 % pour 5 éducateurs. Trois autres associations départementales soulignent que l'effet d'aubaine a été atténué grâce à la gestion administrative des emplois du programme assurée par les associations Profession sport et grâce à la continuité du dispositif Plan sport emploi. Et la majorité des associations Profession sport (50 sur 92) considère qu'il n'y avait aucun effet de concurrence. Profession sport a même été perçu comme un dispositif de soutien au dispositif « nouveaux services - emplois jeunes » en termes d'aide au montage des projets, en termes de gestion administrative des emplois du programme.

Source : Évaluation Profession sport 1998, données nationales, ministère de la Jeunesse et des Sports, Direction des sports, Bureau de l'accessibilité et de l'animation sportive, d'après une synthèse de Véronique Leseur, de la DRDJS Paris-Île-de-France.

Dans ces modalités de sortie du programme, on reste dans une logique de projet qui prolonge la dynamique du programme « nouveaux services - emplois jeunes ». Cette logique est aujourd'hui prise en compte, au-delà du champ jeunesse et sports, dans des politiques plus générales. Le tiers secteur, l'économie solidaire font l'objet actuellement d'une attention particulière : le secrétariat d'État à l'Économie sociale et solidaire est d'ailleurs partie prenante dans la préparation des conditions de consolidation des activités et des emplois créés dans le cadre du dispositif.

Mais le programme a aussi souvent été un outil de financement complémentaire indispensable à des activités traditionnelles d'utilité sociale qui n'entrent pas dans une véritable dynamique de projet nouveau. Dès lors, au terme de cette aubaine financière, la poursuite des activités devra retrouver les financements habituels de la politique publique : politique de formation, politiques sectorielles, politiques territoriales, et en particulier la politique de la ville.

Troisième partie
Le programme et la politique
sectorielle

Chapitre 8

L'action administrative dans la mise en œuvre du programme

La ministre de la Jeunesse et des Sports a défini, comme action prioritaire des services déconcentrés et des partenaires associatifs du ministère, la construction et la mise en œuvre du programme « nouveaux services - emplois jeunes », initié par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, dans le champ d'activités de son département ministériel.

Pour être en phase dès l'origine avec le projet de loi qui visait à répondre en particulier à des « besoins émergents ou non satisfaits », alors que le champ d'activité du ministère de la Jeunesse et des Sports est vaste et varié, celui-ci a eu le souci de consulter l'ensemble des acteurs de terrain et a fait la synthèse des informations, remarques et souhaits qui remontaient de cette concertation.

Les acteurs de terrain, qu'ils soient au sein des associations sportives, de jeunesse, d'éducation populaire, des collectivités locales ou des services déconcentrés du ministère de la Jeunesse et des Sports, ont contribué à recenser les besoins existants, à déterminer les emplois créés et à concevoir l'accompagnement pédagogique et professionnel nécessaire à mettre en place pour engager une stratégie visant à développer les activités en faveur de l'emploi des jeunes.

1. La préparation du programme au sein du ministère de la Jeunesse et des Sports de juin à novembre 1997

1.1. La démarche générale

Dès la fin du mois de juin 1997, une cellule de pilotage et de coordination « nouveaux services - emplois jeunes » a été mise en place sous la responsabilité du cabinet de la ministre.

Cette cellule, qui regroupait des représentants de la Direction de la jeunesse et de la vie associative, de la Direction des sports, de la Délégation aux formations, le chargé de mission de ce dossier au cabinet de la ministre, coordonnée par un inspecteur général de la Jeunesse et des Sports, avait pour mission, d'une part, d'assurer le lien et les négociations avec le ministère de l'Emploi et de la Solidarité et, d'autre part, de mobiliser l'ensemble des partenaires concernés, en lien étroit avec les services déconcentrés du ministère, pour effectuer l'analyse des pratiques et la prospective sur les éventuels nouveaux métiers dans le champ d'activité du ministère de la Jeunesse et des Sports.

Engager une stratégie visant à développer des nouvelles activités pour l'emploi des jeunes a conduit à recenser les besoins existants, à déterminer les types d'emplois, à créer et à concevoir l'accompagnement pédagogique et professionnel. Cela nécessitait une analyse préalable du contexte auquel se trouvaient confrontés les jeunes, de la nouvelle demande sociale qui s'exprimait dans le champ d'activités du ministère de la Jeunesse et des Sports, et de la spécificité que représentait ce ministère que certains percevaient comme un « service public pas comme les autres ». Deux méthodes ont été utilisées, d'une part, l'analyse des études et données déjà existantes, qui a permis de définir le diagnostic d'ensemble du secteur d'activités, d'autre part, une enquête auprès des acteurs de terrain qui a permis l'identification des besoins nouveaux ou non couverts.

L'essentiel de ce travail a été effectué en juillet et août 1997. Il a comporté les actions suivantes :

- concertations régulières avec les conseillers techniques du cabinet de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité, pour prendre en compte dans le projet de loi les problématiques du champ d'activités du ministère de la Jeunesse et des Sports ;
- réunions interministérielles sur les orientations du projet de loi ;
- collecte des différentes études déjà réalisées sur les pratiques sportives et culturelles de la population française ;
- analyse des données qualitatives et quantitatives sur ces pratiques ;
- élaboration d'un questionnaire d'enquête en collaboration avec les services déconcentrés du ministère pour l'analyse des nouvelles pratiques, des nouveaux besoins et des nouveaux métiers ;

- consultation de l'ensemble des directeurs régionaux et départementaux de la Jeunesse et des Sports, des directeurs des centres d'information jeunesse, des présidents des fédérations sportives et des associations nationales de jeunesse et d'éducation populaire ;

- envoi des questionnaires à l'ensemble des fédérations sportives, associations nationales de jeunesse et d'éducation populaire, des services déconcentrés du ministère de la Jeunesse et des Sports et des établissements publics relevant du ministère ;

- entrevues et concertation avec le mouvement sportif, représenté par le CNOSF, le Collectif national (CEMEA, Francas, Ligue de l'enseignement et PEP), pour élaborer des stratégies communes de mise en œuvre.

1.2. L'analyse des études et des données existantes

L'analyse des études et des données existantes a permis de définir le contexte, la nouvelle demande sociale et de préciser la spécificité de la jeunesse et des sports.

C'est un constat général que, pour les jeunes, l'entrée dans la vie adulte est plus tardive et plus difficile. Ces évolutions génèrent des inégalités entre les générations. Des transformations sociales apparaissent dans les modes de vie en lien avec le vieillissement de la population, l'importance de l'environnement qu'il soit urbain ou rural, l'augmentation du temps non contraint, du chômage. Ces transformations se répercutent sur le champ d'activités du ministère de la Jeunesse et des Sports.

Les pratiques sportives et culturelles se diversifient pour répondre souvent à des besoins variés (loisirs, pratiques familiales, progression des pratiques individuelles informelles). La vie associative intéresse de plus en plus les jeunes ; les associations sportives enregistrent la croissance des effectifs la plus importante depuis une décennie. Des réseaux de proximité sociale, qui lient l'économique, le social et le culturel, permettent le renouveau du développement local et la naissance de projets territoriaux. La démocratisation de l'accès à l'éducation et à la culture reste un enjeu majeur, notamment pour

les jeunes générations, l'accès difficile des jeunes à l'autonomie requiert des médiations entre ceux-ci, les institutions et la société ¹.

Le ministère de la Jeunesse et des Sports, s'appuyant sur l'ensemble de ses services déconcentrés, a développé en conséquence une stratégie d'intervention de proximité et de partenariat renforcé avec les associations et les collectivités territoriales, en rapport avec les besoins exprimés par les jeunes, comme par exemple l'institution d'un coupon sport ² qui permet aux jeunes les plus défavorisés d'accéder plus facilement à une activité sportive en club. Cela a été un atout important dans la mise en œuvre d'actions concrètes concernant l'implantation du dispositif « nouveaux services - emplois jeunes » dans le champ de la jeunesse et des sports.

1.3. L'enquête auprès des acteurs de terrain

La consultation auprès des acteurs de terrain et des employeurs potentiels : fédérations sportives, associations de jeunesse et d'éducation populaire, centres d'information jeunesse, services déconcentrés et établissements du ministère (233 questionnaires exploités), a permis de dégager des besoins sociaux nouveaux non satisfaits et de définir des typologies d'emplois à créer.

Ces besoins ont été classés selon sept domaines d'activités :

- le soutien à la vie associative : aide à la logistique, à la promotion, au développement des structures associatives ;
- l'encadrement et le développement des activités physiques, sportives et culturelles : médiation sportive et culturelle, organisation et promotion de manifestations ou de structures, enseignement, formation à des disciplines sportives et culturelles ;
- l'accueil, l'entretien et la sécurité dans les équipements : entretien, maintenance, gardiennage, surveillance ;
- le développement local : développement de projets territoriaux de jeunesse, de sport, développement de produits de tourisme sportif et culturel ;

(1) *Étude du CREDOC, Consommation et modes de vie : le sport en liberté, janvier 1995.*

(2) *Cf. le chapitre 7.*

- les services aux jeunes : information des jeunes, médiation, accompagnement de projets, initiation aux nouvelles technologies ;
- l'aide et l'accompagnement éducatif : coordination de projets éducatifs locaux, accompagnements éducatifs, médiation entre coéducateurs ;
- la prévention et le développement de la vie sociale : développement des liens sociaux, prévention de l'exclusion.

Pour chaque catégorie de besoins, une liste d'emplois types a été réalisée puis un regroupement de ceux-ci a été effectué à partir de trois paramètres :

- l'analogie des contenus d'activités de plusieurs emplois ;
- la présence de compétences communes à ces différents emplois ;
- la proximité des profils requis pour exercer ces emplois.

Quinze emplois types ont été ainsi définis (annexe 9) dans le souci d'accompagner techniquement et pédagogiquement la mise en œuvre du programme « nouveaux services - emplois jeunes »¹.

Le rapport établi sur le développement d'activités pour l'emploi des jeunes à partir de cette enquête a permis de dégager des propositions pour la qualification des emplois et la qualification des jeunes. De plus, il a fait apparaître que les formations du ministère de la Jeunesse et des Sports devraient, pour offrir aux jeunes de véritables parcours de promotion sociale et de mobilité professionnelle, connaître un certain nombre d'évolutions, notamment :

- le passage d'une logique d'enseignement disciplinaire à une logique de formation professionnelle fondée sur l'acquisition de compétences ;
- l'instauration d'une démarche d'allers-retours entre théorie et pratique dans le cadre d'une formation en alternance avec validation des acquis avant l'entrée en

(1) Rapport sur le développement d'activités pour l'emploi des jeunes, d'un groupe de travail présidé par Yves Lair, président de la Fédération nationale des offices municipaux du sport, Yves Gruneisen, inspecteur général de la Jeunesse et des Sports, rapporteur.

formation, travail en tutorat sur sites professionnels, parcours individualisés de formation, évaluation et certification en unités de compétences capitalisables ;

- le développement de passerelles entre options différentes d'une même filière ou entre filières différentes.

Ces éléments doivent alimenter la réforme des diplômes jeunesse et sports de niveaux V et IV puis de niveaux III et II qui doit être engagée afin de mieux répondre aux besoins de plurivalence et d'adaptabilité exprimés par les employeurs (chapitre 10).

Le rapport sur le développement d'activités pour l'emploi des jeunes note également que la pérennisation des activités nouvellement créées requiert certaines conditions, dont une logique de produits plus affirmée, la solvabilisation de la demande, une gestion économique et financière plus rationnelle, la mutualisation de ressources locales.

2. La mise en œuvre du programme

2.1. Le début de la phase opérationnelle à partir de septembre 1997

La phase opérationnelle de la mise en œuvre du dispositif a débuté en septembre 1997 par :

- l'élaboration du cahier des charges, outil permettant la signature des accords-cadres (annexe 10) ;

- les réunions préparatoires avec le CNOSF, le Collectif national (CEMEA, Francas, Ligue de l'enseignement et PEP) pour définir les modalités de signature des accords-cadres ;

- la finalisation du rapport d'enquête sur les besoins recensés ;

- la parution du rapport sur le développement d'activités pour l'emploi des jeunes ;

- le lancement de la campagne de communication par le ministère de la Jeunesse et des Sports ;

- la création de la cellule « emplois jeunes », constituée à l'époque d'une seule personne, au sein de la Délégation aux formations (DAF) du ministère de la Jeunesse et des Sports ;

- la rédaction de l'instruction n° 97-171 du 28 novembre 1997 relative à la conception, en concertation avec les services extérieurs, d'outils d'évaluation quantitative de la création d'emplois.

Quelques mois après la parution de la loi n° 97-940 du 16 octobre 1997 et de son décret d'application du 17 octobre 1997 concernant le développement d'activités pour l'emploi des jeunes, l'essentiel du travail de la cellule « emplois jeunes », créée au sein de la Délégation aux formations, a été axé sur l'élaboration des accords-cadres et de leur signature. 46 accords-cadres ont été signés conjointement avec le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, ce qui correspond à un objectif de création de l'ordre de 12 300 emplois dans le secteur sportif et 9 500 dans les secteurs de la jeunesse et de l'éducation populaire (annexe 10). Pour le secteur sportif, le premier accord-cadre a été signé avec le CNOSF. Il faisait état de 5 000 créations d'emplois. Ce chiffre a été porté à 7 500 à la suite des accords-cadres signés avec les fédérations sportives.

Il est à noter que les accords-cadres signés au plan national par le ministère de la Jeunesse et des Sports et le ministère de l'Emploi et de la Solidarité permettent de susciter des initiatives au plan local, de faire reconnaître que les activités dans l'animation sportive et socioculturelle sont très diversifiées, et que la professionnalisation nécessite des formations adaptées. Dans de très nombreux cas, les accords-cadres ont permis aux Directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) de mieux appréhender, d'une part, le milieu associatif du champ de la jeunesse et des sports comme employeur potentiel et, d'autre part, les nouvelles activités développées dans le cadre du programme.

Enfin il faut rappeler le coût des mesures financières dans le cadre de la mise en œuvre et de l'accompagnement de ce programme où on peut établir à près de 8 milliards de francs la part de l'État ¹.

(1) Au 1^{er} janvier 2001, compte tenu des mouvements et des temps partiels, 89 850 postes-année (en équivalent temps plein) ont été subventionnés par l'État. La part annuelle de l'État pour un plein temps est de :

92 000 francs jusqu'en juin 1998,
93 843 francs jusqu'en juin 1999,
95 010 francs jusqu'en juin 2000,
98 043 francs à partir du 1^{er} juillet 2000.

2.2. Le développement de la concertation

À partir de septembre 1998, la cellule s'est renforcée et en même temps des stratégies d'accompagnement du dispositif ont été mises en œuvre :

- organisation d'un dispositif de formations expérimentales et mise en place d'une procédure de validation des acquis ;
- adaptation de la réglementation pour permettre à des jeunes en contrat de travail, notamment les jeunes salariés du programme, de préparer un brevet d'État d'éducateur sportif en commençant à encadrer sous la responsabilité d'un tuteur ;
- formation des personnels des services déconcentrés et des responsables associatifs afin qu'ils puissent conseiller les porteurs de projets ;
- mise en place des outils de communication utiles à tous les acteurs impliqués dans le dispositif, et d'enquêtes régulières pour évaluer les besoins et plus particulièrement ceux relevant de la formation ;
- soutien financier du ministère de la Jeunesse et des Sports et des partenaires institutionnels en participant, en complément des financements du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, au financement des actions liées au programme dans le cadre de conventions d'objectifs passées avec les associations d'employeurs, par l'apport de soutien technique, financier et administratif¹ ;

La part dans le cas de temps incomplets a été calculée au prorata (temps complet à trente cinq heures). *Dans ces conditions, le montant de l'aide de l'État est de 7,85 milliards de francs pour le champ de la jeunesse et des sports. Pour l'ensemble du dispositif (hors Éducation nationale, Police nationale et Justice pour les agents de justice), le montant total de l'aide de l'État au 1^{er} janvier 2001 est de 21,23 milliards de francs.*

Source : CNASEA (12/2000). En ajoutant les crédits réservés par le ministère de la Jeunesse et des Sports à l'accompagnement des actions de formation, l'aide de l'État s'élève à environ 25 millions de francs par an depuis 1999.

(1) Signature de conventions le 24 mars 1999 avec l'organisme paritaire collecteur agréé des associations (OPCA) AGEFOS/PME pour aider financièrement à la formation de 15 000 jeunes du secteur sportif, et le 19 mai 1999 avec l'OPCA Uniformation pour l'accompagnement financier de 9 000 jeunes du secteur socioculturel, et enfin le 1^{er} juin 1999 avec l'Éducation nationale pour soutenir

- création et diffusion du journal *Paroles de jeunes* qui est un journal d'informations spécifiques au programme publié par le ministère de la Jeunesse et des Sports ;

- participation aux réunions mensuelles de la Cellule nationale d'appui à la professionnalisation et aux travaux de cette dernière, plus particulièrement pour l'étude des métiers émergents et la réalisation du *Guide repère de la validation et de la certification* ;

- organisation des « rencontres nationales annuelles des emplois jeunes et des employeurs du sport et de l'animation », la première au Stade de France en mars 1999, la deuxième le 19 mai 2000 à Vénissieux et la troisième le 9 février 2001 à Vichy, regroupant à chaque fois un nombre important de jeunes, d'employeurs et de partenaires. La toute première rencontre a permis de faire un état des questionnements tant des jeunes que des employeurs, de répondre de façon directe aux questions relatives au droit du travail, de réfléchir sur les conditions de pérennisation des emplois et de confronter des points de vue et des expériences au plan national. La deuxième rencontre a développé les thèmes de la professionnalisation des jeunes, des employeurs et des activités, professionnalisation qui conditionne en partie la pérennisation des emplois. Quant à la rencontre de Vichy, elle a permis d'entrevoir des solutions pour la pérennisation des emplois et d'échanger sur les particularités des jeunes du programme en milieu rural.

De plus, des rencontres régulières avec l'ensemble des partenaires, qu'ils soient signataires d'accords-cadres et correspondants pour le programme « nouveaux services - emplois jeunes » au niveau des services déconcentrés, ou bien partenaires d'autres ministères, ainsi que les apports des rencontres nationales ont permis de travailler sur l'ensemble de la problématique de la professionnalisation et de la pérennisation. Il s'agissait, d'une part, de repérer les difficultés rencontrées et les freins et, d'autre part, de mettre en avant, outre les besoins en formation pour la professionnalisation de jeunes salariés, la nécessité d'accompagner les « petits » employeurs dans leur démarche de professionnalisation et plus particulièrement d'aider à la structuration de la fonction « employeur » des dirigeants bénévoles.

Cette volonté de concertation d'ensemble s'est toutefois heurtée à certaines difficultés. D'une part, les réunions de travail internes du ministère de la

financièrement la formation de 6 000 jeunes (aides éducateurs), soit au total 30 000 jeunes sur trois ans.

Jeunesse et des Sports avec les directions d'objectifs (Direction des sports et Direction de la jeunesse et de l'éducation populaire) auraient pu être plus régulières dans la perspective de la mise en place d'actions spécifiques favorisant l'accompagnement de la pérennisation des emplois du champ de la jeunesse et des sports, le Fonjep, le Fonds national pour le développement du sport (FNDS), le coupon sport et la négociation des conventions d'objectifs avec les mouvements sportifs et de jeunesse et d'éducation populaire. D'autre part, certaines concertations n'ont toujours pas abouti, comme par exemple le projet de convention entre le ministère de la Jeunesse et des Sports et le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) pour la formation des jeunes du programme exerçant dans les collectivités territoriales ainsi que l'instauration tardive d'un dialogue avec les syndicats de salariés et d'employeurs, notamment pour la définition des nouveaux profils d'emplois générés par le programme.

3. Les actions menées par les services déconcentrés

Le ministère de la Jeunesse et des Sports, avec ses 22 directions régionales et départementales, 78 directions départementales, 2 délégations régionales, 2 services dans des collectivités territoriales, 5 écoles, 2 instituts nationaux et 22 CREPS, fonctionne en réseau, grâce à un maillage important de structures et d'équipes techniques.

3.1. La participation des Directions départementales de la jeunesse et des sports (DDJS) dans la mise en œuvre du dispositif

Le ministère a affiché dès le mois de janvier 1998, comme action prioritaire, à tous ses services déconcentrés la mise en œuvre et l'accompagnement du programme, notamment en matière de formation.

La mise en œuvre du dispositif « nouveaux services - emplois jeunes » a été, conformément aux textes législatifs et réglementaires, assurée par les préfets. Pour autant, les dispositifs mis en place ont été fort différents selon les régions : comité de pilotage, définition de « territoires », mise en place de « réseaux de projets ». Ces instances ont elles-mêmes été placées sous une autorité chargée de la mise en œuvre concrète du programme avec le concours de représentants des administrations locales, des élus, de dirigeants associatifs. Les sous-préfets ont été particulièrement sollicités dans leurs arrondissements, mais des élus ont également été chargés de responsabilités territoriales, par exemple sous la dénomination de « pilotes facilitateurs » dans les Deux-Sèvres.

Lorsque existait une structure départementale chargée de promouvoir le dispositif, la Direction départementale de la jeunesse et des sports (DDJS) n'en faisait pas systématiquement partie, ce qui n'a pas le plus souvent empêché un engagement important en collaboration étroite, notamment, avec la Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP). Le principe retenu par les préfets était que les différentes administrations devaient assurer l'instruction des dossiers de leur secteur. On a pu constater que les DDJS n'avaient souvent pas pu instruire la totalité des dossiers qui relevaient de leur compétence. Ainsi par exemple, seulement 62 % des dossiers jeunesse et sports du Pas-de-Calais ont été instruits par la DDJS qui n'a pu intervenir en amont que pour 20 % d'entre eux, soit 12 % du total. En revanche les avis techniques sur les dossiers jeunesse et sports ont été sollicités auprès de la DRJS de Dijon dès la mise en place des groupes locaux de projets (4 sur le département de la Côte-d'Or). Certains dossiers plus transversaux ont fait l'objet d'une instruction conjointe ou en relais avec d'autres partenaires institutionnels, comme l'indique le rapport de l'IGAS précité (annexe 6). Il faut noter que si les emplois conventionnés sont relativement bien connus de la part des services déconcentrés, il n'en est pas de même des embauches réellement effectuées au plan local.

Les services de la Jeunesse et des Sports ont également développé des initiatives propres sous forme de réunions d'information, de consultations des employeurs ou d'enquêtes auprès des jeunes susceptibles d'être concernés, d'édition de dépliants ou de plaquettes, d'installation de réseaux d'animateurs, de mise au point d'outils méthodologiques d'aide au montage des projets ou de suivi. L'accent a été mis particulièrement sur la nécessité pour les services d'intervenir le plus possible en amont du processus d'instruction afin de donner leurs meilleures chances aux dossiers et de les régulariser *ex ante* au regard de différentes contraintes comme l'exigence de qualifications réglementaires, les règles relatives aux concours de la fonction publique, les capacités financières des employeurs. À cet égard, les DDJS déclarent avoir eu le souci de conseiller plutôt que de sanctionner ou de contrôler de manière excessivement pointilleuse. L'idée a été émise que la préparation en amont par les services aurait dû être expressément prévue par le dispositif réglementaire.

L'article L. 322-4-18 du code du travail indique que les emplois doivent correspondre à des « besoins émergents ou non satisfaits et présentant un caractère d'utilité sociale ». Très vite, les services principalement concernés (DDTEFP et DDJS) se sont accordés pour mettre l'accent sur ce dernier critère d'utilité sociale, devant la difficulté de définir les concepts de besoins émergents ou insuffisamment satisfaits et pour ne pas verser dans une « théologie de la politique des nouveaux services - emplois jeunes », selon

l'expression d'une personne qui a participé aux rencontres de terrain avec les membres de l'instance. Par ailleurs, au cours de l'avancement de la mise en œuvre de cette politique et devant un certain « tassement » du conventionnement, l'intérêt s'est déplacé de la création et du développement vers la préoccupation de pérennisation.

3.2. Les actions propres des DDJS

La faiblesse des moyens des services de la Jeunesse et des Sports pour faire face à l'ensemble des tâches induites par le programme a été fréquemment évoquée, ce qui a été l'occasion de rappeler les conclusions du *Rapport sur le développement d'activités pour l'emploi des jeunes* précité, soulignant l'importance d'une bonne liaison des différents niveaux d'interventions, du ministère de la Jeunesse et des Sports aux acteurs locaux.

Outre le conseil en amont aux porteurs de projets, l'aide au montage de projet et la participation aux commissions d'agrément, les Directions régionales et départementales de la jeunesse et des sports ont initié des études sur les emplois générés par les nouvelles activités dans le champ concerné, afin de recenser les besoins en formation des jeunes salariés et de définir des stratégies d'accompagnement des employeurs dans leur démarche de professionnalisation et de pérennisation des emplois.

Dans la majorité des cas, les formations mises en place par les directions régionales étaient des formations professionnelles diplômantes, conçues à partir de l'étude de l'emploi au niveau territorial concerné. Les principes étaient : une forte alternance en entreprise, du temps de formation plus long et mieux organisé, des formations couplant diplômes sportifs et socioculturels (BEESAPT/BEATEP)¹.

Quant aux directions départementales, du fait des problèmes que rencontraient les petits employeurs dans la gestion de l'emploi nouvellement créé, souvent le premier emploi de la structure², elles ont organisé des sessions de formation à l'intention des employeurs sur des thèmes tels que : la feuille de paye, les cotisations sociales, le droit du travail, les conventions collectives, etc. Elles ont

(1) BEESAPT : brevet d'État d'éducateur sportif des activités physiques pour tous, BEATEP : brevet d'État d'animateur technicien de l'éducation populaire.

(2) Les données CNASEA-DARES au 31/12/2000 montrent que 60 % des emplois créés par les associations sont des emplois créés par des structures de 1 à 3 salariés, sans doute massivement primo-employeuses à temps plein.

mobilisé les différents partenaires locaux en relation avec les DDTEFP pour mettre en place au plus près du terrain la charte de partenariat pour l'accompagnement des petits employeurs dans leur démarche de professionnalisation adaptée aux réalités locales. Elles ont accompagné les jeunes dans la formalisation de leur projet professionnel et dans leur volonté de créer leur propre activité, à l'exemple de la Direction départementale de Seine-et-Marne qui a mené des actions de ce type en étroite partenariat avec le groupement d'intérêt public Défi Jeunes. De plus, elles ont organisé de nombreuses réunions par département regroupant les salariés et les employeurs pour mieux cerner les difficultés rencontrées, les préoccupations concernant l'avenir du programme, les questions relatives aux démarches de professionnalisation ou les freins, et mettre en place les actions les mieux adaptées aux réalités du terrain. Elles ont assuré et continuent d'assurer fréquemment un conseil et un suivi individualisés des petits employeurs afin de les aider à définir leurs stratégies de pérennisation des emplois, comme par exemple la Direction régionale et départementale de Dijon.

Certaines DDJS, par manque de personnel, par surcharge de travail en raison d'une organisation fonctionnelle non adaptée à un travail en équipe pluridisciplinaire, ont eu des difficultés à mettre en place des actions en partenariat avec les acteurs de terrain. Mais, dans la grande majorité des cas, ces services se sont mobilisés et se sont investis dans la réalisation du programme, dans son suivi et dans des actions concrètes visant à la pérennisation du plus grand nombre d'emplois.

Chapitre 9

L'action des organismes concernés

Fondé sur le bénévolat, le mouvement associatif constitue un lien social important dans notre société. Son militantisme et sa logique de réseau permettent de démultiplier les stratégies d'action sur l'ensemble du territoire. Cette force vive du mouvement associatif, son degré d'implication en matière d'animation, de formation, de promotion, les conséquences économiques de ce phénomène de société constituent, au-delà du développement d'activités, un creuset pour l'emploi des jeunes.

La réflexion qui a été engagée d'une part par le CNOSF et d'autre part par les associations nationales de jeunesse et d'éducation populaire sur le fonctionnement des associations, sur leur développement et leur pérennisation relève d'une logique comparable à celle initiée par le programme « nouveaux services - emplois jeunes ».

Le développement local prend aujourd'hui une nouvelle forme où l'on voit se nouer des réseaux de proximité sociale qui lient étroitement l'économique, le social et le culturel. Des projets, des initiatives locales multiples en résultent, renforcés par les processus de territorialisation des politiques publiques.

Les domaines des loisirs, du tourisme, de la culture, de l'éducation sont particulièrement concernés par ces nouvelles tendances, notamment dans les activités sportives où l'on voit émerger de nouvelles demandes de pratiques plus en lien avec le social, le sport devenant un moyen et non plus un objectif.

1. Les fédérations sportives et les associations nationales de jeunesse et d'éducation populaire

Les associations, qui constituent le premier secteur employeur du programme dans le champ de la jeunesse et des sports, se sont saisies du programme comme un atout majeur pour leur développement.

1.1. Le mouvement sportif

1.1.1. Au plan national

L'ensemble des fédérations sportives, qu'elles soient fédération unisport olympique, unisport non olympique, multisports ou groupement sportif comme la Fédération des offices municipaux des sports, se sont engagées d'une manière volontariste dans le programme.

Le réseau du CNOSF avec ses comités régionaux (CROS) et ses comités départementaux (CDOS), les réseaux des fédérations sportives olympiques, non olympiques et affinitaires avec leurs ligues, leurs comités départementaux, et les 170 000 associations et clubs locaux ont permis de repérer les emplois et les employeurs potentiels afin d'élaborer au plan national des accords-cadres avec le ministère de l'Emploi de la Solidarité et le ministère de la Jeunesse et des Sports qui ont permis l'identification de besoins non satisfaits et l'émergence d'activités nouvelles créatrices d'emplois durables.

Dès le 23 octobre 1997, le CNOSF a signé un accord-cadre ayant pour objectifs de développer d'une part la participation du mouvement sportif à l'insertion sociale des jeunes, d'autre part la vie associative par un accompagnement des clubs et des groupements sportifs dans leur projet, enfin la mise en valeur et la protection des espaces, des sites et des équipements sportifs naturels afin de créer les conditions d'un développement équilibré et d'une pratique sécuritaire des sports.

L'accord-cadre signé par le CNOSF prévoyait d'atteindre, en trois ans, un objectif global de création de 5 000 emplois, au regard des actions menées par les fédérations, les ligues, les comités et les clubs.

31 fédérations sportives ont signé un accord-cadre définissant les besoins émergents ou non satisfaits ainsi que les objectifs de création d'emplois et les profils de poste (annexe 10).

Ce partenariat ainsi renforcé au plan national a permis de générer de manière très significative des emplois pour les jeunes (16 686 emplois dans le secteur du sport au 1^{er} janvier 2001). Toutefois, peu d'emplois ont été créés au sein des fédérations elles-mêmes, mis à part certains emplois d'agent de développement, dont la vocation est essentiellement l'animation de réseau. Le CNOSF avait mis en œuvre un plan d'insertion par et dans le sport. Il disposait d'un réseau au moment où le programme a été mis en place et l'a fait évoluer selon trois champs complémentaires : sport, emploi, insertion. Cela lui a permis de

positionner ses chefs de projets pour la réussite de ce programme qui constitue un atout pour le développement du sport en France.

Le travail de réflexion engagé par le ministère de la Jeunesse et des Sports depuis le début du programme avec le CNOSF a permis, à partir du recensement des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du programme, dans son développement, et des questionnements divers, de définir des stratégies d'aide et d'appui aux employeurs, et plus particulièrement aux petits employeurs (à titre d'exemple : la charte de partenariat évoquée dans le chapitre précédent).

Les signataires d'accords-cadres ont la responsabilité en tant que tête de réseau de structurer et de soutenir la professionnalisation des jeunes et des dirigeants bénévoles employeurs. Cette professionnalisation, qui conditionne en partie la pérennisation des emplois, est accompagnée par la mise en place de sessions d'information, de formation et de création d'outils d'aide à la structuration de la fonction employeur. Certaines structures toutefois ne semblent pas s'engager d'une manière aussi volontariste pour garantir l'avenir des emplois ainsi créés ou prendre en compte les difficultés que rencontrent les petits clubs dans leur démarche de pérennisation des emplois.

Il faut aussi noter que si le CNOSF au premier chef et les fédérations sportives semblent convaincus que le programme est un enjeu essentiel pour le développement associatif et sa reconnaissance par le tissu social, il semblerait que les ligues ou comités départementaux dans certaines régions n'aient pas pris toute la mesure de cet enjeu et considèrent le programme comme une mesure de plus pour l'insertion des jeunes. Elles ne verraient pas toujours l'intérêt qu'il représente pour le développement du sport répondant à une nouvelle demande sociale.

1.1.2. Les associations sportives locales

Dans le secteur sportif, 85 % des emplois l'ont été par des associations, ce qui montre la mobilisation exceptionnelle des associations et des clubs locaux qui, dans la majorité des cas, ont considéré le programme comme un véritable levier pour le développement de leur association. Ces emplois ont ainsi permis aux dirigeants bénévoles d'être allégés de tâches administratives, de créer de nouvelles activités au sein de leur club et de toucher de nouveaux publics.

À partir des enquêtes qu'elles ont réalisées auprès des employeurs, les directions départementales constatent que la professionnalisation encore trop marginale des structures, des employeurs bénévoles, l'absence de convention

collective dans le secteur du sport sont autant de freins à la pérennisation des emplois. Beaucoup trop de structures n'intègrent pas leurs stratégies de développement dans l'esprit d'une dynamique d'ensemble où sont à prendre en compte à la fois les actions de professionnalisation, celles de pérennisation et de solvabilisation. Les stratégies sont, dans la majorité des cas, orientées vers la formation des salariés, mais on tient peu compte des besoins de la structure. Néanmoins, selon le ministère de la Jeunesse et des Sports, il semble que la professionnalisation des activités et des structures est assez souvent en bonne voie, mais que la formation des dirigeants est peu envisagée. Les questions de financement sont peu abordées alors qu'elles représentent un aspect majeur de la pérennisation.

Il semblerait également, d'après les services déconcentrés du ministère, que la démarche des structures concernant la professionnalisation des jeunes soit réelle. Cette démarche est favorisée par le partenariat qui est développé entre le ministère et le principal organisme collecteur de la contribution à la formation professionnelle continue du secteur sportif, l'AGEFOS/PME, qui, au travers de la convention signée avec le ministère le 21 mars 1999, concrétise son engagement par sa participation au financement de la formation et de la préformation des jeunes salariés en complément du financement du conseil régional et de celui du ministère de la Jeunesse et des Sports ¹. Par ailleurs, la volonté des signataires de la convention de mettre en valeur les dispositions relatives à la validation des acquis professionnels dans le champ sportif a été soulignée.

Une étude récente de l'Institut national de formation et de recherche sur l'éducation permanente ² relève, comme les monographies réalisées sur ce thème pour l'instance ³, que dans la démarche des structures associatives qui emploient des jeunes dans le cadre du programme « nouveaux services - emplois jeunes » la question de la solvabilisation et de la pérennisation est beaucoup plus marginale, ce qui risque à terme de provoquer des ralentissements, voire des blocages, car un certain nombre de structures ne sont

(1) Pour un coût théorique de 30 francs de l'heure de formation-stagiaire, le financement est le suivant : 1/3 État, 1/3 conseil régional et 1/3 OPCA.

(2) Sylvie Guillonet, Claire Vaucel, « Les stratégies de développement pour l'emploi du dispositif Nouveaux services des secteurs sports, jeunesse et éducation populaire dans la région des Pays-de-Loire », INFREP Loire-Atlantique-DRTEPP Pays-de-Loire, juillet 2000.

(3) Enquêtes monographiques réalisées par BPI pour l'instance dans le département du Lot-et-Garonne.

pas conscientes que ces éléments sont à intégrer dès la mise en œuvre du projet. Cette étude note aussi que les associations et les clubs sportifs ne sont parvenus qu'à une première étape de leur phase de développement, celle de la professionnalisation. Nombreuses sont encore les structures qui considèrent que l'installation du salarié, des activités et de sa formation est récente, et qu'il est encore trop tôt pour réellement mesurer l'impact de leur poste et de leur mission en vue d'établir des plans de pérennisation et de solvabilisation.

1.2. Les mouvements de jeunesse et d'éducation populaire

Les associations du secteur de la jeunesse et de l'éducation populaire ont des domaines d'intervention très différents, avec un public cible, les jeunes.

1.2.1. Les associations nationales

Les associations nationales agréées Jeunesse et Sports se sont relativement moins engagées dans la signature d'accords-cadres que les fédérations sportives.

Cependant, tout comme le mouvement sportif, les mouvements de jeunesse et d'éducation populaire, constitués de plus de 500 associations nationales agréées avec leurs structures régionales, départementales et locales, ont permis l'identification des besoins, des employeurs et des emplois potentiels, la définition des profils d'emploi et l'élaboration au plan national des accords-cadres avec le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, le ministère de la Jeunesse et des Sports, voire avec d'autres ministères (Tourisme, Environnement, Culture, Éducation nationale et Agriculture), selon le type d'activités repérées, traversant le champ de la jeunesse et des sports.

Le 23 octobre 1997, un accord-cadre a été signé avec le Collectif national (CEMEA, Francas, Ligue de l'enseignement et PEP) qui regroupe des associations aux secteurs d'activités et aux objectifs comparables, ayant pour objectifs, d'une part, de mettre en place des fonctions structurantes susceptibles de contribuer à professionnaliser et à développer des projets locaux dans un large domaine qui englobe l'organisation des temps de vacances et de loisirs de l'animation périscolaire et extrascolaire, en mettant en relation de nombreux partenaires, et, d'autre part, de contribuer au maillage de l'ensemble du territoire national par un tissu de projets locaux en direction des enfants et des jeunes, en se donnant la perspective de création de 4 000 emplois. À cette même date, l'association Léo-Lagrange a signé un accord-cadre de 500 emplois visant leur création dans ses associations affiliées.

13 autres accords-cadres ont été signés (annexe 10). Ce partenariat, défini au travers des accords, a permis de générer de très nombreux emplois au plan local (21 040 au 1^{er} janvier 2001), sans pour autant augmenter de manière significative la création de nouveaux emplois dans les associations nationales.

L'ensemble des signataires d'accords-cadres se sont engagés à susciter la création de 9 600 emplois dans leur réseau, à mettre tout en œuvre pour soutenir les employeurs dans leur démarche en mettant en place des actions visant à la professionnalisation des activités, des structures et des emplois.

À l'exemple du Collectif national, des associations nationales de jeunesse et d'éducation populaire engagées dans le programme ont mené auprès de leur réseau des enquêtes pour identifier les besoins afin de mettre en œuvre des moyens visant à la reconnaissance des nouvelles activités de leur champ et favoriser la pérennisation des emplois. D'autres, comme la Fédération unie des auberges de jeunesse (FUAJ), ont réfléchi à la création d'emplois en fonction de la pyramide des âges et de la mise en place des trente cinq heures dans leurs structures. L'accord-cadre privilégie le projet plutôt que l'emploi autour de plusieurs types de besoins : socialisation, prévention et citoyenneté, tourisme, découverte du milieu, stratégie. Seulement 70 emplois ont été créés sur un total de 200 envisagés. Cependant il faut signaler en particulier la création d'un emploi de coordination au niveau national, ce qui a stimulé l'ensemble du dispositif. La FUAJ s'est engagée, parallèlement, à appliquer les trente cinq heures : les deux plans ont probablement eu des influences l'un sur l'autre.

1.2.2. Les associations locales

Au 1^{er} janvier 2001, 56 % des emplois en activité dans les domaines de la jeunesse et de l'éducation populaire l'ont été par les associations en raison de leur grande mobilisation et de leur capacité d'innovation. Cependant, elles s'inquiètent de la concurrence des collectivités locales et du programme des aides-éducateurs de l'Éducation nationale dans leur champ d'intervention. Un accord-cadre pour les aides-éducateurs a été signé le 1^{er} juin 1999 entre le ministère de la Jeunesse et des Sports et le ministère de l'Éducation nationale, visant à permettre à 6 000 jeunes d'entrer dans une formation pour obtenir un diplôme professionnel du ministère de la Jeunesse et des Sports. Toutefois, les associations craignent une pression au reclassement de ces jeunes, à l'issue de leur contrat, dans leurs structures. Il faut cependant noter que le ministère de l'Éducation nationale a signé récemment des accords-cadres de partenariat avec de grandes entreprises prévoyant l'embauche de plus de 30 000 aides-éducateurs, d'ici deux à cinq ans.

L'étude réalisée pour le Collectif national ¹ montre que la diversité régionale, la taille des structures, le type des services créés sont autant d'éléments à prendre en compte pour le devenir des emplois au-delà des cinq ans. Il semble pourtant que les associations primo-employeuses où il n'y a que des dirigeants bénévoles ne fassent pas toujours le lien entre ces différents éléments qui peuvent permettre la pérennisation d'un service. Certaines d'entre elles n'envisagent la pérennisation qu'en termes de financement tout en considérant que la professionnalisation de leur jeune salarié n'est pas essentielle.

Cette étude relève que d'une manière générale, sauf dans de rares cas, la complémentarité des différentes fonctions constitutives du développement d'un service n'est pas clairement identifiée. Elle n'apparaît pas comme un facteur favorisant la pérennisation. Cette approche pose alors des problèmes aux structures pour se projeter dans l'avenir sur une période plus ou moins longue et notamment lors de la sortie du programme. Elle entraîne des difficultés à évaluer la pertinence des choix faits pour pérenniser les activités.

Les DDJS notent bien que la pérennisation des activités est un enjeu pour la réussite du programme « nouveaux services - emplois jeunes », elle reste cependant, dans la plupart des cas, en suspens. Bon nombre d'employeurs estiment être encore dans une phase de lancement de leur projet et jugent que la question de la pérennisation ne se posera que lorsque l'on aura constaté ou non le développement de l'activité créée.

Les DDJS ajoutent que si une grande majorité de dirigeants bénévoles sont conscients que la pérennisation du service passera par le développement de l'activité, peu d'entre eux ont réfléchi aux moyens à mettre en œuvre pour aider au développement de celle-ci. Lorsque des initiatives sont prises, elles sont rarement ou insuffisamment liées au projet associatif. Pourtant, un certain nombre d'associations ont réfléchi à leur projet en termes de financement, de formation et d'ancrage dans le contexte local.

En rapprochant les différents points de vue, on constate, à l'identique du secteur sportif, que les employeurs associatifs du secteur jeunesse ne perçoivent pas suffisamment la dynamique globale que doivent revêtir leurs actions ou stratégies de développement. Cette dynamique dépend des trois composantes :

(1) *Évaluation qualitative sur la « mise en œuvre du programme nouveaux services - emplois jeunes dans le secteur des activités péri- et extrascolaires. Pérenniser les services et les emplois ? », mars 2000. Étude réalisée par le cabinet F.R. Consultants pour le Collectif national.*

la professionnalisation, la pérennisation et la solvabilisation qui sont interdépendantes. Souvent les structures réalisent des actions de professionnalisation sans nécessairement penser à engager des stratégies de pérennisation ou, encore, elles envisagent des actions de pérennisation sans en définir les moyens de solvabilisation ¹.

Néanmoins, la démarche des structures concernant la professionnalisation des jeunes est réelle, professionnalisation qui passe par la formation pour une majorité d'entre elles. C'est pourquoi, afin de favoriser cette démarche, le ministère de la Jeunesse et des Sports a signé une convention en date du 19 mai 1999 avec Uniformation, principal organisme collecteur des fonds de formation professionnelle continue du secteur social et socioculturel, pour participer au financement des formations de 9 000 jeunes du secteur jeunesse et éducation populaire dans les mêmes conditions que celles de la convention avec AGEFOS/PME.

On soulignera que le travail de réflexion engagé depuis le début du programme avec le Collectif national et avec le CNOSF a permis de dégager des stratégies partenariales et complémentaires pour répondre de la manière la plus adaptée possible aux questionnements sur les démarches de pérennisation des emplois à partir d'une constatation commune : la problématique de pérennisation des emplois est identique pour les petits employeurs quels que soient leurs domaines d'activités. Toutefois, comme le remarque l'étude initiée par le Collectif national, pour les secteurs de la jeunesse et de l'éducation populaire, les stratégies de pérennisation ont été réfléchies dans la plupart des cas dès le montage du projet, tout en soulignant qu'il y a une nécessité de reconnaissance des associations comme acteurs sociaux, éducatifs, culturels mais aussi économiques.

Les services déconcentrés du ministère de la Jeunesse et des Sports font remarquer que, s'il est difficile pour les structures de prévoir le financement de leur développement, il n'en reste pas moins que la pratique du subventionnement public habituel les freine dans une recherche de multifinancements. La réflexion sur la solvabilisation future des postes et des activités, réflexion qui doit être menée en concertation entre le financeur, l'employeur et le salarié, n'est pas encore avancée.

(1) *Audition de Dominique Charrier et Jean Jourdan, 24 novembre 2000.*

2. Les collectivités territoriales

Il apparaît toutefois important de souligner que l'investissement des collectivités territoriales est différent selon la situation géographique ou leur taille et/ou leur projet politique.

Au 1^{er} janvier 2001, 13 653 emplois en activité avaient été créés par les collectivités territoriales dans le champ de la jeunesse et des sports, ce qui représente 26,5 % des emplois créés.

Les différentes études initiées par la Cellule nationale d'appui et d'animation à la professionnalisation¹, réalisées par les plates-formes régionales de professionnalisation (une par région), montrent que la majorité des emplois nouveaux sont liés en priorité aux domaines de l'environnement, de la famille, de la santé et de la solidarité, de la prévention du cadre de vie et du tourisme dans les zones rurales, et que les emplois créés dans le champ de la jeunesse et des sports sont plus liés à des besoins non satisfaits qu'à des besoins émergents. La majorité des emplois créés dans ce domaine sont des emplois d'animateurs.

2.1. Les collectivités territoriales employeuses

Les conseils régionaux et conseils généraux se sont engagés plus ou moins fortement dans le cofinancement des emplois associatifs et ont en général peu créé d'emplois.

Les conseils régionaux, pour une grande majorité d'entre eux, participent au financement de la formation des emplois du programme avec des moyens et des modes d'intervention très divers. Par exemple, le conseil régional d'Auvergne a créé un fonds d'intervention pour les jeunes et une aide aux formations accessibles aux collectivités locales, établissements publics territoriaux et

(1) La Cellule nationale d'appui et d'animation à la professionnalisation a été mise en place par la Délégation à l'emploi et à la formation professionnelle dès le début de la mise en œuvre du dispositif. Cette cellule, composée des représentants des ministères, d'experts de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ), de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT), a pour mission d'apporter une aide méthodologique et de veiller à la cohérence des démarches d'identification des nouveaux métiers, à la construction de référentiels de qualification inhérents à la professionnalisation des nouveaux emplois et à l'adaptation du répertoire opérationnel des métiers (ROME).

associations. Le taux de prise en charge varie selon la qualité de l'employeur. Le conseil régional de Midi-Pyrénées a mis en place le chèque avenir de 12 000 francs modulable selon le type de formation. Quant au conseil régional d'Île-de-France, dans le cadre de la convention État-Région il a mis en place un chéquier d'adaptation pour les jeunes âgés de 18 à 30 ans, titulaires d'un niveau supérieur au bac, un chéquier formation de six cents heures de formation pour les niveaux inférieurs au bac, et il participe au cofinancement des rémunérations. Le conseil régional des Pays-de-Loire a ouvert un crédit formation « emplois jeunes » de 15 000 francs pour cinq cents heures de formation. De plus, il participe au financement des bilans de formation, des formations d'adaptation et de qualification.

Pour ce qui est des municipalités, leur engagement dans le programme dépend très largement de leur projet politique et de leurs besoins. Certaines ont fait le choix d'engager un nombre important de jeunes souvent en difficulté d'insertion et d'autres ont préféré n'engager qu'un nombre réduit de jeunes mais sur un projet clairement défini.

Ainsi, la ville de Créteil (près de 200 emplois du programme) a établi un classement des emplois en fonction de leur avenir. Dans les fonctions correspondant à des besoins non satisfaits ou insuffisamment satisfaits, ayant plutôt vocation à être intégrées dans les services municipaux, on trouve, entre autres, les assistants à l'hygiène des locaux scolaires, les agents d'intervention environnement (propreté urbaine, espaces verts), ou encore les assistants d'accueil et de médiation, et les assistants de gestion associative ainsi que les animateurs du secteur sportif et culturel, qui représentent plus de 10 % des emplois répertoriés ¹. L'adaptation des cadres d'emploi, la préparation aux concours externes de la fonction publique territoriale, voire l'accès direct des jeunes du programme aux concours spécifiques tenant compte de l'expérience acquise (une sorte de troisième voie) sont autant de pistes pour pérenniser ces nouveaux emplois. Lors des rencontres nationales « nouveaux services - emplois jeunes » de décembre 1999 à Lille, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité a confirmé que de nouveaux concours pourraient être organisés dans la fonction publique territoriale pour certaines activités exercées par des salariés du programme.

La ville de Lille a fait auditer les 22 nouveaux métiers occupés par ses 243 jeunes des programmes pour détecter les dysfonctionnements, définir les possibilités de formation professionnelle et valider la rentabilité d'une activité.

(1) Statistique CNFPT. Extrait de la Gazette des communes, septembre 2000.

Si de nombreuses difficultés ont été pointées, comme l'intégration aux équipes en place ou l'organisation même du travail, l'audit a conclu à l'utilité des nouveaux emplois. La municipalité s'est engagée à intégrer, à terme, la totalité des jeunes relevant de sa participation au programme, en les aidant dans leur préparation à des concours de la fonction publique.

Toutes ces initiatives laissent en suspens, au moins pour les deux à trois ans à venir, le problème qui se pose depuis le lancement du dispositif, celui du statut des jeunes, qu'ils relèvent du secteur de l'animation sportive ou socioculturelle ou de tout autre secteur d'activités qui ne sont encadrées ni par le statut de la fonction publique territoriale, ni par une convention collective.

2.2. Le rôle du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)

Le CNFPT qui a pour vocation principale de préparer aux concours de la fonction publique territoriale, a rencontré des difficultés pour cerner le champ du programme dans la catégorie des collectivités territoriales employeuses du fait du statut de droit privé des jeunes. Dans les recrutements, l'appellation « animateur » est la plus utilisée bien que plus du tiers des activités correspondantes n'aient qu'un rapport éloigné avec l'animation, évoquée pour souligner la nouveauté de l'activité. L'appellation « médiateur » est également très employée. Cela entraîne des difficultés pour mettre en place des formations, d'autant plus que nombre de ces emplois sont polyvalents ¹.

La création du programme a probablement accéléré la structuration de la filière « animation » dans la fonction publique territoriale. Pour le moment, ses effectifs demeurent faibles. De nombreux jeunes se sont orientés vers la formation du brevet d'État d'animateur technique d'éducation populaire (BEATEP), de niveau IV.

À l'embauche, le salaire est voisin du SMIC, mais ce diplôme permet d'avoir accès par concours de catégorie B (rédacteur) à la filière animation de la fonction publique territoriale. D'ailleurs, la référence du contrat est dans ce cas la grille indiciaire de la fonction publique territoriale, toutefois un cran en dessous, à niveau équivalent. Quelles que soient les modalités, si ces jeunes étaient titularisés, cela entraînerait probablement une réorganisation des

(1) Communication du représentant du CNFPT, membre de la Cellule nationale d'appui et d'animation à la professionnalisation, lors de la réunion de celle-ci en mai 2000.

structures d'emplois de la fonction publique territoriale. En effet, nombre de collectivités ne sont pas actuellement en mesure de prendre en charge un emploi à temps complet. L'idée de mettre sur pied une structure associative pour gérer des emplois au service de plusieurs collectivités a été évoquée par certains.

Globalement, les effectifs de la fonction publique territoriale sont croissants. Le remplacement de fonctionnaires mis à disposition d'associations comme, à l'inverse, des effets d'aubaine ont pu avoir lieu sans que le CNFPT soit en mesure de les repérer.

L'action du CNFPT concernant le programme peut être résumée de la façon suivante :

- information et mise en réseau des collectivités ;
- formation d'encadrants ;
- actions de formation avec projets de professionnalisation, bien que le CNFPT ne souhaite pas actuellement s'engager sur le terrain des formations diplômantes ;
- cofinancement de formations lorsque interviennent des financements de collectivités ;
- préparation aux concours de la fonction publique territoriale ; toutefois, certains considèrent que, s'agissant d'emplois relevant d'organismes hors du champ d'assujettissement à la contribution formation professionnelle continue, le CNFPT n'a pas à intervenir. Néanmoins des préparations aux concours avec financement des collectivités territoriales existent pour ces emplois dans la limite des places disponibles. Leur nombre est croissant. Souvent le niveau des jeunes salariés est supérieur à celui des agents de la fonction publique territoriale occupant des fonctions comparables. Le CNFPT a le souci de ne pas désavantager les agents en place. Il considère qu'il y a un équilibre à rechercher.

À noter l'expérience intéressante développée en Midi-Pyrénées concernant les actions d'information et de formations développées par la délégation régionale du CNFPT qui permet aux collectivités de s'adapter aux besoins de formation sollicités par le programme. Le CNFPT a organisé en juin 1999 une journée d'information pour 35 jeunes salariés et 12 employeurs sur le secteur de l'environnement, et effectué une analyse sur le tutorat dans les collectivités territoriales (analyse des besoins et conception d'un dispositif de formation pour

les agents chargés du suivi et de l'accompagnement des salariés en contrat dans les collectivités et structures territoriales).

Les cadres territoriaux, tuteurs de ces jeunes salariés, sont actuellement dans une phase délicate d'ajustement des profils et de construction des formations afin d'établir des référentiels professionnels et de certification. Car, comme le rappelle une circulaire ministérielle, « s'agissant de la professionnalisation des jeunes, celle-ci pourra se traduire, en fonction des acquis et des besoins identifiés, par la construction progressive d'actions de formation, de bilans de compétences ou de démarches de validation des acquis. La mise en œuvre de ces actions relève avant tout de la responsabilité de chaque employeur ». Le CNFPT propose à l'occasion de la formation de tuteurs un apprentissage aux outils d'évaluation des postes ou aux techniques d'interrogation des jeunes sur leur poste. Au niveau régional, des plates-formes ont été mises en place, associant les services déconcentrés du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et le CNFPT.

Pour autant, la formation reste pour l'essentiel du ressort des collectivités qui, dans un premier temps, ont déjà proposé à la plupart des emplois jeunes une formation d'adaptation à leur poste (connaissance de la fonction publique territoriale, notamment). Au bout d'un délai d'adaptation, chaque collectivité doit accompagner les emplois du programme dans la construction d'un projet individuel de formation, ce qui s'organise peu à peu : 80 % déjà en bénéficiant. Il est cependant significatif, par exemple, que dans l'Essonne, où le conseil général et la préfecture ont installé un observatoire départemental des jeunes du programme unique en son genre, les sujets de la professionnalisation et de la pérennisation ne figurent pas dans le premier rapport publié en mars 2000, rapport bien documenté par ailleurs sur les profils ou l'impact territorial du dispositif.

Enfin, se pose aussi le problème de la pérennisation des emplois et du maintien des jeunes dans leur fonction ainsi que du choix qui sera fait de créer ou non de nouvelles filières et de nouveaux cadres d'emploi, compte tenu des missions qui sont confiées aux jeunes, comme par exemple celles relevant de la médiation sociale ou du développement local. En ce qui concerne le champ de la jeunesse et des sports, l'emploi pérennisé, s'il correspond à un réel besoin, doit aujourd'hui trouver sa place dans les cadres d'emploi des filières existantes, à savoir la filière sport et la filière animation. On peut s'interroger sur les emplois qui pourraient relever de ces deux champs et donc se poser la question de l'étanchéité de ces filières.

3. Les organisations syndicales

Les organisations syndicales représentatives dans le champ de l'animation sportive et socioculturelle (CFDT, CGT, CFTC, FO, FSU, UNSA), hors syndicats professionnels, semblent d'accord, dans l'ensemble, pour souligner le caractère constructif et novateur du programme. Mais elles manifestent simultanément des réserves quant à la manière dont il a été élaboré et conduit, ainsi qu'une grande circonspection concernant son issue. C'est sans doute ce qui explique que l'instance n'ait pu obtenir de nombreuses contributions écrites sur le sujet malgré des demandes réitérées. Seules la CFDT et l'UNSA ont répondu à ses demandes.

Dans le cadre de son dispositif d'enquête « Le travail en question », la CFDT a recueilli en juin-juillet 1999 3 000 réponses de jeunes salariés du dispositif « nouveaux services - emplois jeunes » à un questionnaire portant sur les conditions d'embauche, de travail, de formation et sur l'avenir des emplois « jeunes »¹. Selon cette organisation l'enquête fait apparaître deux paradoxes. D'une part, les jeunes considèrent qu'ils participent à la création de nouvelles activités utiles mais que celles-ci n'offrent, pour le moment, aucune perspective en termes d'emplois. D'autre part, le dispositif conçu comme une entrée dans le monde du travail pêche au niveau de la professionnalisation.

L'UNSA, de son côté, a mené une enquête portant sur 1 500 salariés et 150 tuteurs². Elle montre un effort certain du dispositif sur le chômage des jeunes, la création de nombreux emplois nouveaux et utiles, l'absence de chômeurs en sortie de dispositif, le souci des jeunes d'intégrer la fonction publique. Dans l'hypothèse d'un redéploiement du dispositif, selon cette organisation, celui-ci devrait prévoir une formation initiale et une formation continue qualifiante d'au moins deux cents heures par an, l'accompagnement personnalisé des jeunes, un meilleur contrôle *a posteriori* pour éviter l'articulation des jeunes en remplacement de salariés non aidés ou d'agents publics.

En revanche, les organisations syndicales se sont largement expliquées devant l'instance, en mettant respectivement l'accent sur tel ou tel thème, mais sans

(1) CFDT, *Emplois jeunes, 3 000 jeunes auditionnés se déclarent satisfaits aujourd'hui mais inquiets face à un avenir incertain*, collection « Le travail en question ». Voir aussi le dossier transmis à l'instance en date du 12 septembre 2000.

(2) UNSA, *Nouveaux emplois, nouveaux services : les emplois jeunes à l'épreuve du salariat*, recherche réalisée par l'ORSEU, Villeneuve-d'Ascq, octobre 2000.

manifester entre elles de désaccord notable, ce qui permet d'en rendre compte globalement.

Elles ont tout d'abord regretté de n'avoir pas été associées à la définition et à la mise en œuvre du dispositif, signalant que l'audition par l'instance était la première occasion qui leur était offerte de s'exprimer devant un organisme public. Une meilleure concertation leur aurait permis, selon elles, d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur le nécessaire respect du code du travail et l'importance de prendre en compte, davantage qu'elles l'ont été, les conventions collectives, notamment celle de l'animation (celle du sport n'étant pas encore conclue), dans les contrats, en veillant au bon respect des dispositions de ces conventions sur le terrain au cours du développement du dispositif. Faute de cela, elles considèrent que l'on a indûment aidé des associations dont les missions de service public n'étaient pas suffisamment affirmées, qu'il y a eu des détournements du dispositif, des effets d'aubaine injustifiés, trop de difficultés relationnelles entre jeunes et employeurs, de fréquentes carences de fiches de poste, etc. Certains objectifs du dispositif n'ont pas toujours semblé clairement perçus : ainsi une organisation a-t-elle affirmé que les autorités publiques avaient prévu un véritable statut de droit public pour les emplois du dispositif. A été également souligné le fait que cette nouvelle politique avait eu pour conséquence l'abandon de mesures mises en place antérieurement sans considération de l'efficacité de ce changement.

Pour les organisations syndicales, la réelle nouveauté des activités créées par le dispositif « nouveaux services - emplois jeunes » n'est pas certaine, même si on peut remarquer ici ou là que les jeunes y ont adhéré en raison de cette nouveauté. Elles font remarquer que cette politique se développe dans une conjoncture qui a changé et que la croissance plus forte donne de nouvelles possibilités de création d'activités qui n'auraient pas vu le jour sans cela. Dès lors, le caractère d'activités émergentes se confond avec celui de nombre d'activités de simple utilité sociale. Toutes souhaitent qu'un bilan des activités nouvelles suscitées par le dispositif soit établi, mais la plupart ont surtout considéré les activités les plus marquées par des missions de service public qui se situaient dans le champ de la fonction publique territoriale. Plus prosaïquement, l'opinion a également été émise que cette politique avait été une nouvelle occasion de fournir de la main-d'œuvre à bon marché aux employeurs.

Sans que des propositions très précises aient été avancées, les organisations syndicales ont fortement insisté sur l'importance de créer de vraies conditions de professionnalisation et de mettre en place une politique de formation dotée de moyens importants. Elles y voient la meilleure garantie de pérennisation à

condition que les référentiels de formation soient bien liés aux autres éléments de la professionnalisation, à la définition de nouveaux métiers.

En revanche, la revendication d'intégration des jeunes du dispositif qui exercent leur activité dans les collectivités territoriales, voire dans les associations qui leur sont le plus étroitement liées, a fait l'objet de nombreuses propositions, ce qui est cohérent avec le scepticisme signalé concernant le caractère véritablement nouveau des activités. Pour elles, la plupart des activités mises en place par les collectivités territoriales ont normalement vocation à entrer dans le champ de compétences des collectivités, ce qui implique, le cas échéant, que soient créées les filières ou les cadres d'emplois correspondants. Selon les syndicats, pour les autres activités dont l'utilité sociale n'est pas clairement affichée, on peut nourrir des craintes sur la capacité des petites structures associatives à pérenniser les activités et les emplois du dispositif ; la pérennisation, dans ces cas, devra emprunter des voies multiples qui devront tenir compte des projets professionnels des jeunes. S'agissant de ces situations, elles n'ont pas avancé de solutions précises, sinon qu'elles impliqueraient nécessairement le dégagement de moyens financiers publics.

Enfin, les avis ont été assez partagés quant à l'effet du dispositif sur les mentalités. Si certains ont estimé qu'il avait développé une culture spécifique en même temps qu'un sens de la solidarité, d'autres ont considéré que l'individualisation des activités du programme encourageait plutôt les jeunes à la recherche de solutions individuelles, voire à la création de leur propre entreprise. Les organisations syndicales ont été discrètes sur les relations qu'elles ont elles-mêmes pu établir avec ces jeunes.

Chapitre 10

L'impact du programme sur la politique de formation et de délivrance des diplômes

L'impact du programme « nouveaux services - emplois jeunes » sur la politique de formation et de délivrance des diplômes est important car il faut rappeler que 87 % des jeunes embauchés dans le cadre de ce programme ont suivi, suivent ou vont suivre prochainement une formation, et 71 % de ceux-ci dans le but d'améliorer leurs compétences pour travailler dans le secteur du sport et de l'animation ¹.

Le ministère de la Jeunesse et des Sports est un ministère pour lequel les questions de formation sont centrales, quasiment identitaires, comme elles le sont pour l'ensemble de ses partenaires. Il apparaît ainsi essentiel d'analyser les conséquences du programme sur l'évolution des diplômes et des formations du ministère de la Jeunesse et des Sports.

Ce chapitre présente les diplômes et le système de formation Jeunesse et Sports, l'impact du programme sur les formations et enfin celui sur les perspectives d'évolution structurelle des diplômes. Les éléments d'analyse de ce chapitre s'appuient principalement, d'une part, sur des travaux du ministère de la Jeunesse et des Sports et, d'autre part, sur les études commandées par l'instance d'évaluation, en particulier le rapport de l'Inspection générale de la jeunesse et des sports ², et celui de l'organisme retenu par l'instance sur le thème de la formation, la société Amédis.

(1) Cf. chapitre 2, paragraphe 2.3.

(2) Yves Gruneisen, *Contribution à l'évaluation des politiques publiques « nouveaux services - emplois jeunes » dans le champ de la jeunesse et des sports, ministère de la Jeunesse et des Sports, Inspection générale de la jeunesse et des sports, décembre 2000.*

1. Les diplômes et le système de formation dans le champ de la jeunesse et des sports

1.1. Le système actuel ¹

Le ministère de la Jeunesse et des Sports, en déclarant le programme « nouveaux services - emplois jeunes » prioritaire pour l'action de ses services, s'est d'abord appuyé pour l'accompagnement en matière de formation sur le dispositif de diplômes existants. Puis il a rapidement :

- modifié la réglementation pour permettre à des jeunes en contrat de travail de préparer un brevet d'État d'éducateur sportif en commençant à encadrer sous la responsabilité d'un tuteur (1998) ;
- mis en place un dispositif de formations expérimentales en vue de répondre aux besoins les plus fréquemment exprimés et d'être compatible avec les conditions d'emploi des jeunes recrutés (1998) ;
- engagé la rénovation de ses formations et diplômes en choisissant la modalité des unités capitalisables (1999) ;
- défini une procédure de validation des acquis professionnels (1999).

En outre, la mise en œuvre du programme a rapidement révélé le manque de professionnalisation des activités dans l'ensemble du champ de la jeunesse et des sports. Les services du ministère ont été conduits à mettre en place des sessions d'information-formation pour différents publics (employeurs, formateurs, jeunes, en particulier pour les employeurs du monde associatif qui embauchaient pour la première fois).

Par ailleurs, on a pu constater que le public habituel des formations et des examens a été rejoint par des jeunes issus du dispositif. Le flux important que représentaient ces nouveaux publics amène à l'ouverture de sessions d'examens de plus en plus nombreuses auxquelles s'inscrivent un nombre croissant de candidats. Ce mouvement a conduit le ministère de la Jeunesse et des Sports à accélérer le processus de rénovation des diplômes et formations dans lequel il s'était engagé avec ses partenaires, notamment associatifs.

(1) On se référera à l'annexe 11 pour la présentation structurelle des diplômes d'État actuels. On peut aussi consulter le site web du ministère : <http://www.jeunesse-sports.gouv.fr>

1.2. Les évolutions en cours

Le travail en cours, mené par les services du ministère, paraît trouver une légitimité supplémentaire dans l'accélération des évolutions de situations professionnelles induites par le programme.

Le ministère s'oriente vers la gestion de diplômes par la certification et non plus exclusivement la formation, la validation de l'expérience professionnelle et de l'expérience bénévole acquise en situation pour les durées excédant trois ans, le développement d'une formation tout au long de la vie, l'accès à des formations en alternance et la reconnaissance de capacités professionnelles, donc de compétences. Un certain nombre de situations ont été répertoriées concernant l'exercice du bénévolat. La reconnaissance des bénévoles est prise en compte selon quatre dominantes :

1) Généralisation de la prise en compte des acquis bénévoles dans les voies d'accès aux diplômes professionnels nationaux (janvier 2001 - projet de loi de modernisation sociale) ;

2) Cette prise en compte a déjà été opérée pour les qualifications permettant d'enseigner, animer, entraîner ou encadrer contre rémunération ou bénévolement une activité physique ou sportive (articles 37 et 39 de la loi modifiant la loi du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives, loi n° 2000-627 du 6 juillet 2000) ;

3) Arrêté instituant la licence professionnelle : dans son article 3 il prévoit l'accès aux formations conduisant à la licence professionnelle par la validation des études, expériences professionnelles ou acquis personnels. Ces acquis concernent les activités non salariées et les connaissances et aptitudes acquises hors de tout système de formation. L'expérience bénévole associative est concernée au tout premier chef par cette mesure (arrêté du 17 novembre 1999 du ministère de l'Éducation nationale) ;

4) Le ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État est chargé d'étudier, en concertation avec les organisations syndicales, les conditions dans lesquelles pourrait être instaurée, dans certains corps ou cadres d'emploi, une troisième voie d'accès ouverte aux personnes ayant exercé, notamment dans les quartiers, une activité associative (Comité interministériel à la ville - CIV - du 14 décembre 1999).

L'apparition dans le secteur de nouveaux salariés, à la culture personnelle élevée, entre donc en cohérence avec le projet retenu par la Délégation à

l'emploi et aux formations du ministère en concordance avec les évolutions lourdes des systèmes de formation annoncées par la loi de modernisation sociale.

L'impact des travaux développés par les plates-formes de professionnalisation des emplois jeunes, coordonnés par la Direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, est important par rapport à la rénovation. Ceux-ci mettent en évidence les évolutions des situations professionnelles de l'encadrement dans les secteurs de l'animation et du sport. Ces travaux révèlent donc la nécessité de définir de nouveaux diplômes comme outil d'accompagnement des évolutions repérées, en particulier de la professionnalisation du secteur.

L'analyse des incidences économiques et sociales d'un tel programme (notamment dans la phase de mise en perspective des validations) influera nécessairement, d'une part, sur la conception de certaines spécialités du nouveau diplôme et, d'autre part, sur la collaboration interministérielle et la structuration du secteur.

Enfin, la nécessaire évolution du système de la certification publique des qualifications confortée par le rapport Péry (1998) ¹ et le livre blanc de la Communauté européenne sur la formation professionnelle (1995) ont conduit le ministère à transformer de manière très profonde ses dispositifs de formation et de certification ainsi que l'a annoncé la ministre de la Jeunesse et des Sports lors du Conseil des ministres du 13 octobre 1999. Compte tenu du calendrier des travaux de la réforme, les nouvelles dispositions de certification en unités capitalisables et les premières formations devraient se mettre en place d'ici la fin de l'année 2001.

Le ministère de la Jeunesse et des Sports, sur une période transitoire estimée de trois à cinq ans, aura, pour un nombre croissant de candidats, à gérer les processus de certification relatifs aux dispositifs actuellement en vigueur et, en parallèle, à initier puis généraliser progressivement les nouvelles dispositions de certification inhérentes à la réforme des cursus. Le souci des pouvoirs publics que la population française et particulièrement les jeunes bénéficient de formations qualifiantes et professionnelles mieux adaptées à l'emploi et reconnues par les employeurs au travers d'une certification de qualité a amené le ministère à élargir et diversifier son action tant en matière de formation que

(1) *La formation professionnelle, diagnostics, défis, enjeux - contribution du secrétariat d'État aux Droits des Femmes et à la Formation professionnelle, Paris, mars 1999.*

d'examens. Le programme « nouveaux services - emplois jeunes » a été un des vecteurs qui ont permis de faire évoluer cette situation.

À cet égard, on peut considérer que ce programme a eu une influence certaine sur le système Jeunesse et Sports à trois niveaux : sur l'organisation pédagogique des formations, le fonctionnement des services et établissements, les perspectives d'évolution structurelle des diplômes. On doit toutefois préciser d'emblée que, trois ans après le début du programme, on manque un peu de recul pour en apprécier les conséquences durables sur la longue période.

2. L'impact du programme sur les formations du ministère de la Jeunesse et des Sports

2.1. Le développement de la formation en alternance

Le programme « nouveaux services - emplois jeunes » a manifestement accéléré la professionnalisation des formations Jeunesse et Sports qui sont plutôt organisées aujourd'hui autour de contenus disciplinaires. Cette évolution s'est manifestée dans deux cas de figures complémentaires : la préparation aux diplômes classiques (brevet d'État d'éducateur sportif -BEES - essentiellement) et les formations expérimentales (qui devraient toutefois être certifiées par des diplômes existants : brevet d'État d'animateur technicien de l'éducation populaire - BEATEP, brevet d'État d'éducateur sportif des activités physiques pour tous - BEESAPT). On peut citer en cela deux exemples :

- à la direction régionale et départementale de Lille où ont été mises en place des formations expérimentales en BEATEP sur les fonctions de « nouvelles technologies », « enfance », « jeunesse » liées à des emplois correspondants ;

- au CREPS de Franche-Comté, où des formations similaires ont été mises en œuvre pour des fonctions d'animateur pluri-activités sportives de pleine nature.

Comme le souligne le rapport Amédis, la diversification des BEATEP répondait déjà à celle des emplois. Les formations expérimentales BEATEP-BEESAPT correspondaient bien aux besoins des salariés. Elles constituaient un premier socle minimal et une ouverture vers la polyvalence pour les salariés qui avaient déjà une spécialité notamment sportive. L'effort entrepris par le ministère de la Jeunesse et des Sports pour faire se croiser les compétences de l'encadrement sportif et celles de l'animation correspondait bien aux nouvelles situations d'emploi que le programme développait.

Considérant qu'un tiers des jeunes du programme en situation d'activité dans le domaine de l'encadrement sportif n'avait pas de diplôme¹, le ministère a créé un stage de préqualification par arrêté du 16 novembre 1998. Ce stage, d'une durée de soixante heures, est considéré comme un stage de positionnement. Il permet de vérifier que le jeune possède les aptitudes nécessaires à l'engagement d'une formation professionnelle visant les métiers de l'animation sportive.

Cela a permis aux jeunes du programme qui n'étaient pas titulaires d'un diplôme réglementairement exigé dans le champ sportif de pouvoir rapidement être en situation professionnelle d'encadrement, sous le contrôle du tuteur, pour préparer ce diplôme. Cette disposition n'était pas réservée aux jeunes salariés du programme mais ce dernier a accéléré son développement. Elle s'adressait à tous les dispositifs qui favorisent des formations en alternance : apprentissage, contrat de qualification, programme « nouveaux services - emplois jeunes ».

Cette disposition a engendré une profonde évolution dans les pratiques des formateurs des établissements et services du ministère de la Jeunesse et des Sports, ainsi que du mouvement sportif. En effet, dans ce secteur, l'organisation privilégiée était plutôt celle de la formation en centre. L'alternance nécessaire a conduit les formateurs à de profondes évolutions, commençant par des interrogations concernant la place respective des apports en centre de formation et de l'exercice en situation professionnelle, avec la particularité qu'il s'agit de former par l'alternance à un métier d'encadrant.

À ce sujet, on relève dans le rapport de la société Amédis que le dispositif introduit aussi de manière particulièrement forte le besoin de construire la formation en alternance. Avec une contrainte temporelle : pour la plupart des formations traditionnelles diplômantes, les salariés se trouvent devoir composer avec des programmes de formations et des obligations professionnelles. En général les employeurs sont plutôt disposés à aménager les horaires lorsque cela est possible, mais souvent au prix de rattrapages horaires. La qualité du service, celle de la formation, peut-être même aussi la santé de l'intéressé en souffrent inévitablement. Il en ressort qu'il y a un intérêt pour le jeune et pour l'employeur à développer la formation en alternance.

La première prise en compte du programme par les centres de formation devait être d'accorder leurs plages de formation en centre aux contraintes professionnelles, comme le fait le dispositif expérimental de la DDJS de Montpellier qui libère ses stagiaires les mercredis et aux vacances scolaires ou

(1) Cf. chapitre 2, paragraphe 1.

l'Institut régional du travail social de Montpellier qui propose une formation d'éducateur sur trois ans au lieu de deux pour les salariés.

Mais la situation d'alternance imposée par les circonstances est aussi une chance pour une meilleure qualité pédagogique : les conditions sont réunies pour que le travail en face-à-face pédagogique s'articule directement avec l'expérience du terrain. Il reste beaucoup à faire, ce qui nécessite la mobilisation de l'employeur, son implication pour une mise en situation d'apprentissage coordonnée avec les apports et les temps d'analyse collectifs.

Sur le plan des rythmes, le programme a amené les services et les établissements à organiser les formations selon le principe de l'alternance, à séquencer les parties de formations en centre en modules relativement courts d'une semaine par mois. Cela a entraîné de profonds changements dans les habitudes pédagogiques d'équipes plutôt habituées à des séquences longues en centre de formation, et accru la réflexion de terrain sur l'articulation centre de formation-entreprise.

2.2. Vers une logique de construction de compétences

Le passage d'une logique disciplinaire des formations à une logique de construction de compétences, dans le cas des formations expérimentales structurées en unités de compétences capitalisables (UCC), a constitué également une puissante évolution des pratiques de formation.

Par exemple, en 1999, le centre régional d'éducation populaire et de sports de Poitou-Charentes (CREPS) a proposé quatre formations expérimentales en unités de compétences capitalisables. Pour être en mesure de les adapter aux réalités professionnelles des jeunes, il s'est engagé dans une phase d'ingénierie intégrant les notions de métiers, de compétences, d'alternance et d'individualisation. Actuellement, ce CREPS dispense sept formations selon cette logique : deux brevets d'État d'éducateur sportif activités du cyclisme, un brevet d'État d'éducateur sportif activités gymniques, un brevet d'État d'éducateur sportif des métiers de la forme, une formation d'animateur sportif (BEESAPT-BEATEP), une formation pour les aides-éducateurs de l'Éducation nationale¹.

(1) *Rapport Gruneisen, Contribution à l'évaluation des politiques publiques « nouveaux services - emplois jeunes » dans le champ de la jeunesse et des sports, ministère de la Jeunesse et des Sports, Inspection générale de la jeunesse et des sports, décembre 2000.*

La différenciation des publics auxquels s'adressaient les formations a également contribué à faire évoluer profondément les modèles d'organisation pédagogique.

De façon contrastée mais complémentaire, les aspects quantitatifs ont pu également jouer, quand les conditions étaient requises. Des offres de formations qui ne voyaient que très difficilement le jour parce que la demande des publics et leurs démarches de financement, très individuelles, se dispersaient dans le temps sans jamais constituer un ensemble suffisant se révélaient réalisables. Cet effet de nombre pouvait aussi servir à recentrer des offres de formations trop générales vers des préoccupations plus spécifiques. C'est le cas par exemple de la gestion informatique des membres d'un club qui intègre des aspects de compétences et de disponibilité personnelle.

En ce qui concerne les jeunes salariés du programme qui ont eu l'occasion de faire état de leur souci de formation en particulier lors des rencontres organisées par le ministère de la Jeunesse et des Sports au Stade de France (1999), à Vénissieux (2000) et à Vichy (2001), les services et les établissements mais aussi les partenaires autour des fédérations sportives et associations de jeunesse et d'éducation populaire ont proposé des formations diplômantes, des formations d'adaptation à la prise de fonction, à l'emploi, des formations qualifiantes mais non diplômantes, des formations-actions, des formations au développement économique, etc. Il y a eu, également, le souci de la part du ministère de la Jeunesse et des Sports de proposer des formations adaptées aux jeunes non qualifiés. Cette diversité illustre la créativité et la capacité de réaction des personnels techniques et pédagogiques le plus souvent en charge de ce programme, sur le terrain. Cet investissement pédagogique a été accompagné de moyens financiers mis à disposition des associations par le ministère de la Jeunesse et des Sports ¹.

(1) Les premières aides financières aux fédérations sportives et associations nationales de jeunesse et d'éducation populaire ont eu lieu en 1999 pour un montant de 4,3 millions de francs et de 4,5 millions de francs en 2000 sur un total de l'ordre de 26 millions de francs réservés par le ministère de la Jeunesse et des Sports chaque année à l'accompagnement du dispositif (montant augmenté de 7 millions de francs en 2001).

2.3. La formation à la dynamique de projet

Ces équipes ont engagé des actions en direction des employeurs. Certes, on peut regretter que, quantitativement, ces actions aient été moins développées et que, dans le temps, elles n'aient la plupart du temps que peu été conçues et engagées avec les actions pour les jeunes, ce qui porte préjudice à leur impact sur le fonctionnement des structures, notamment dans le cas de primo-employeurs.

Mais il s'agissait de types d'actions relativement nouveaux dans le champ jeunesse et sports, qui atteignaient un degré d'originalité encore plus fort dans le cas de formations en binômes salariés-employeurs, certes trop peu développées, mais qui permettaient d'aborder des sujets comme : quel projet associatif ? quelle évolution du fonctionnement de la structure ? quelle stratégie de développement économique ? quelles conditions de pérennisation ?

À l'occasion du programme « nouveaux services - emplois jeunes », le ministère a développé une stratégie de formations expérimentales qui ont été effectivement favorisées par les moyens financiers alloués par le programme *via* des crédits réservés à l'accompagnement.

Par exemple, la DDJS du Morbihan et l'École nationale de voile ont mis en place des formations-actions destinées aux salariés et aux employeurs des structures nautiques bénéficiant du programme « nouveaux services - emplois jeunes ». L'originalité de cette action résidait dans sa double finalité. D'une part, il s'agissait de renforcer l'acquisition de la compétence à conduire un projet et, d'autre part, de mettre en œuvre un processus de professionnalisation collective (salarié, employeur, tuteur, réseau de correspondants). Celle-ci se déroulait en plusieurs modules sur quatre dominantes particulières : gestion, sécurité des activités, adaptation à la demande de nouvelles pratiques, communication.

À ce stade, on dépassait nettement l'action de formation *stricto sensu*. Le programme « nouveaux services - emplois jeunes » a conduit les personnels du ministère de la Jeunesse et des Sports à accentuer leur action de développement.

Au sein du ministère, se déroule, depuis plusieurs mois, une table ronde, dite « missions, métiers, emplois ». Cette table ronde, qui regroupe l'administration et les organisations syndicales, a pour but de formuler des propositions concernant l'évolution des métiers au sein du ministère et des corps qui les exercent. Au cours de ce travail ont émergé trois types d'activités structurant les métiers des fonctionnaires de ce ministère, repris par la ministre lors d'une de ses interventions dans ce cadre :

- la protection des mineurs et la sécurité des usagers ;
- la formation ;
- l'aide au développement des projets associatifs et des initiatives émanant des jeunes et des adultes.

Bien entendu, ces activités peuvent être exercées de manière autonome ou bien intégrée. En ce sens, le programme a clairement sollicité le savoir-faire des personnels du ministère en matière de formation et de développement. La capacité à concevoir et mettre en œuvre des actions de formation dans le cadre d'un projet de développement à caractère territorial est probablement une des compétences les plus développées et les plus caractéristiques des personnels de ce ministère, en particulier dans les services déconcentrés. Il a été mis en exergue par la nouvelle organisation souhaitée par l'administration centrale du ministère pour que ses services déconcentrés et établissements de formation puissent travailler de façon concertée et mieux répondre ainsi aux besoins exprimés dans le domaine de l'emploi et de la formation ¹. Cette compétence a pu se manifester en vraie grandeur dans le cadre du programme « nouveaux services - emplois jeunes ». En ce sens, ce programme peut être considéré comme révélateur d'un mode de fonctionnement particulièrement intéressant pour la conduite mieux structurée des actions de l'administration locale auprès des différents partenaires.

Le développement de la validation d'acquis professionnels (VAP) doit également être conçu selon ce même registre. Ce dispositif existe légalement depuis 1992 ². Le ministère de la Jeunesse et des Sports a rejoint en 1999 ³ les deux ministères qui le mettaient en œuvre depuis l'origine (Éducation nationale et Agriculture).

Dès mars 1999 était institutionnalisée une organisation permettant à chacun d'être accompagné personnellement pour constituer son dossier de demande de

(1) *Instruction n° 99-105 JS du 15 juin 1999 relative à l'organisation du service public de formation du ministère de la Jeunesse et des Sports dans les régions.*

(2) *Loi n° 92-878 du 20 juillet 1992 relative à la validation d'acquis professionnels pour la délivrance de diplômes et portant diverses dispositions relatives à l'Éducation nationale.*

(3) *Décret n° 99-127 du 22 février modifiant le décret n° 93-489 du 26 mars 1993 relatif à la validation d'acquis professionnels pour la délivrance de diplômes technologiques et professionnels.*

validation d'acquis, et aussi de valoriser la richesse de son expérience professionnelle. Ce système est actuellement opératoire sur l'ensemble du territoire. En 2000, 69 % des candidats ayant présenté un dossier examiné par le jury VAP, soit 616 dossiers, ont reçu totalement ou partiellement satisfaction à leur demande.

Actuellement, les jeunes salariés du programme sont globalement peu concernés par ce dispositif puisqu'il faut justifier de cinq années d'activité professionnelle pour en bénéficier. Mais, d'une part, cet outil sera opératoire, pour ceux qui ne se sont pas encore engagés dans une formation diplômante, dès l'atteinte de ce seuil. Ainsi, l'expérience professionnelle acquise au cours du programme pourra être valorisée pour l'obtention d'un diplôme, même s'ils n'ont suivi que peu de formation, voire pas du tout. D'autre part, le projet de loi de modernisation sociale prévoit de réduire de cinq ans à trois ans la durée de l'expérience et d'étendre cette disposition aux acquis issus de l'expérience bénévole. Le ministère a été un des principaux artisans de l'inscription de cette disposition dans le projet de loi. Dès l'année prochaine, de nombreux jeunes salariés pourront donc en bénéficier, en complément des procédures d'allègements mises en œuvre par les DRDJS ¹.

En outre, le principe de la validation des acquis issus de l'expérience bénévole a d'ores et déjà été introduit dans la loi sport du 6 juillet 2000 tant en ce qui concerne les diplômes d'État que ceux délivrés par les fédérations sportives ².

Il faut noter cependant qu'une ambiguïté subsiste sur la responsabilité d'ingénierie du ministère de la Jeunesse et des Sports. Certains opérateurs locaux du ministère limitent leur service dans l'application du programme aux qualifications dispensées par le ministère. D'autres, dont la mission s'articule autour du soutien aux employeurs et de l'ingénierie des nouveaux services, estiment devoir aussi se préoccuper des qualifications qui ne relèvent pas des activités spécifiques du sport et du domaine socioculturel.

(1) Dans certaines conditions, les directeurs régionaux de la Jeunesse et des Sports peuvent dispenser les apprenants de certaines séquences de formation prévues au programme d'un diplôme selon leurs diplômes et parcours antérieurs.

(2) Loi n° 2000-627 du 6 juillet 2000 modifiant la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation des activités physiques et sportives.

3. L'impact du programme sur les perspectives d'évolution structurelle des diplômes

Le lancement des formations expérimentales liées au programme « nouveaux services - emplois jeunes » par une instruction ministérielle du 24 décembre 1998 a précédé de quelques semaines, soit le 12 mars 1999, l'engagement d'une large concertation, interne et externe au ministère de la Jeunesse et des Sports, sur un processus de rénovation de la filière des diplômes de ce ministère, à partir d'un projet de document d'orientation.

Le 27 septembre 1999 était créée par arrêté la Commission professionnelle consultative (CPC) des métiers de l'animation et du sport et, le 13 octobre 1999, la ministre de la Jeunesse et des Sports procédait à une communication en Conseil des ministres sur sa politique de formation. La CPC est composée de trois collèges : les représentants des partenaires sociaux (employeurs, salariés), différents ministères et des personnalités qualifiées comportant notamment des représentants du secteur associatif sportif, de la jeunesse et de l'éducation populaire. Ce rappel calendaire montre la proximité des actions, ainsi que le lien entre le programme « nouveaux services - emplois jeunes » et la rénovation des diplômes du ministère de la Jeunesse et des Sports. L'existence du programme, et la place qu'il a prise au sein de ce ministère ont surtout accru l'intérêt de cette rénovation, l'urgence de sa mise en œuvre, et contribué à accélérer son processus.

En effet, la rénovation est fondée sur deux principes : une plus grande responsabilisation des partenaires sociaux dans la reconnaissance des diplômes, d'où la création de la CPC, et une meilleure insertion du dispositif jeunesse et sports, avec ses spécificités et ses savoir-faire, dans le paysage français de la formation professionnelle. La première étape consiste à la création d'un nouveau diplôme, de niveau IV, transversal et clef de voûte de l'ensemble des formations diplômantes du champ jeunesse et sports. À cet égard, quel a été l'apport du programme « nouveaux services - emplois jeunes » d'une part à la finalité du diplôme, son appellation et sa reconnaissance par les partenaires sociaux, et d'autre part à sa structure ?

3.1. Les finalités, l'appellation et la reconnaissance du diplôme

Les formations expérimentales ont confirmé qu'il y avait une demande certaine, dans les associations principalement mais aussi dans les collectivités territoriales, pour des qualifications d'animateurs s'appuyant sur une variété de

supports sportifs ou socioculturels, en fonction du public visé, du sens de l'action, etc.

Toutefois, notamment dans le champ sportif, de nombreux clubs ont embauché des jeunes à qui ils ont confié une mission d'animation qui s'appuie explicitement sur une (ou des) discipline(s) sportive(s), et qui est complétée par d'autres activités au sein de l'association.

On est donc face à une gamme d'emplois pour lesquels la compétence technique requise peut effectivement aller du monodisciplinaire aux combinaisons d'activités relativement complexes, voire être très secondaire comme dans le champ socio-éducatif.

L'appel d'offres pour les formations expérimentales visait le métier d'animateur avec deux grandes familles d'emplois nommées animateur généraliste et animateur technicien. Selon les configurations évolutives de l'emploi occupé par les jeunes salariés dans leurs structures, le dispositif de formation devait être adapté. Dans les formations expérimentales, les modules de formations et les unités ou sous-unités organisant la certification étaient superposables.

La question de l'appellation ne pose pas de réel problème quand il s'agit de nommer un emploi pour un salarié et un employeur précisément repérés. La discussion et l'ajustement permettent de trouver un consensus. Dans une période non stabilisée, cette dénomination peut être suffisante pour que celle de la formation afférente, faute de celle du diplôme, soit relativement générale.

La question se complique quant il s'agit de formaliser et de reconnaître socialement. En effet, en France, cette reconnaissance est nationale et collective. Elle est nationale car elle concerne les organisations d'employeurs et de salariés représentatifs à ce niveau. Elle est collective car elle passe par des structures du type CPC et des conventions collectives (Commission paritaire nationale de l'emploi et de la formation d'une convention collective nationale de branche - CPNEF).

Comme le note Amédis, les consignes réglementaires du dispositif « nouveaux services - emplois jeunes » et les résistances des titulaires ont fait que, par définition, les emplois relevant du dispositif devaient être extérieurs aux cadres prédéfinis. Or, la légitimation des nouvelles fonctions et la reconnaissance de nouveaux métiers devaient passer par des procédures nationales.

Pour des emplois en cours de création, non stabilisés, à la pérennité aléatoire, dont ni l'employeur ni le salarié ne connaissent la configuration complète à

terme, se pose la question de la structuration du diplôme qui convient, et de son appellation. Du fait de cette organisation nationale et collective, les syndicats d'employeurs et de salariés ne sont ni facilement disposés ni en mesure de reconnaître des qualifications en création et à la quantification incertaine. Il se pose aussi la question de l'impact financier d'une telle reconnaissance par rapport aux conventions collectives. Certains employeurs justifient ainsi la demande d'un maintien de l'aide de l'État, pronostiquant une élévation des coûts. À notre connaissance, les organisations d'employeurs et de salariés ne se sont pas encore complètement saisies de la question de la reconnaissance de ces nouveaux métiers, ce qui complexifie l'appellation et la structuration des diplômes.

Soulignons enfin que, dans cette question, on touche également au symbolique, à l'identitaire, aux relations complexes entre d'une part le sport et d'autre part la jeunesse et l'éducation populaire. Tous ces éléments recèlent un fort contenu affectif.

Notons que la question est comparable dans les collectivités territoriales, où comme le souligne Amédis, la professionnalisation des agents territoriaux est d'abord assise sur un statut, clé de l'emploi ; le grade acquis pour obtenir le statut s'acquiert par concours, lequel ne s'ouvre que lorsque des postes de travail sont disponibles ou créés ; les qualifications professionnelles acquises et validées par des diplômes sont parfois nécessaires pour se présenter aux concours mais insuffisantes pour l'obtenir ; les référentiels des connaissances requises pour les concours sont définis nationalement, ils ne correspondent pas toujours aux compétences requises par l'emploi ; autoriser tous les jeunes du programme à préparer les concours sans trouver les moyens d'ouvrir de nouveaux postes de la fonction publique territoriale risque d'engorger le dispositif et de radicaliser la sélection.

En outre, le ministère de la Jeunesse et des Sports s'est engagé en 1999 dans une réforme de l'organisation du sport en France. Cette réforme a plusieurs objectifs : assurer l'indépendance et valoriser l'action des associations sportives, encourager le développement de la démocratisation des pratiques sportives, organiser enfin un meilleur service public du sport.

En ce qui concerne le régime d'encadrement contre rémunération des activités physiques ou sportives, cette réforme vise, d'une part, à accroître la responsabilisation des professionnels dans le choix des diplômes qui constituent leurs références dans les activités qui les concernent et, d'autre part, à mieux insérer le dispositif des formations du ministère de la Jeunesse et des Sports, avec ses spécificités, dans le paysage français, en évolution, de la formation

professionnelle. Bien entendu, ces objectifs sont en cohérence avec ceux de la rénovation des diplômes. Pour ce qui est du premier point, la loi fondatrice n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives prévoyait la nécessité d'être titulaire d'un brevet d'État d'éducateur sportif (BEES) délivré par le ministère de la Jeunesse et des Sports (58 options), les BEES se référant au champ disciplinaire des fédérations sportives. À défaut, une quarantaine de diplômes, pour la plupart délivrés par les fédérations sportives, permettaient d'obtenir cette prérogative, lorsqu'ils étaient homologués selon une procédure spécifique au ministère. La loi précitée du 6 juillet 2000 a modifié ces dispositions. Dorénavant, plusieurs ministères et notamment celui de l'Éducation nationale pourront, outre le ministère de la Jeunesse et des Sports, délivrer des diplômes permettant d'encadrer contre rémunération, hormis dans quelques activités s'exerçant dans un environnement spécifique impliquant le respect de mesures de sécurité particulières.

Mais il pourra s'agir également, dans le cas général des activités qui ne se déroulent pas dans un environnement spécifique, de diplômes conçus par les professions, de type certificat de qualification professionnelle (CQP), ou bien des diplômes fédéraux, voire des titres privés. Chacun de ces diplômes, certificats ou titres devra comporter une « qualification définie par l'État et attestant [des] compétences [du titulaire] en matière de protection des pratiquants et des tiers ». De plus, tous ces diplômes devront être homologués selon la procédure de droit commun édictée par le code de l'éducation (du niveau IV au niveau I), procédure qui doit évoluer selon le projet de loi de modernisation sociale.

Ce changement a deux types de conséquences.

Premièrement, les organisations professionnelles d'employeurs et de salariés pourront choisir des diplômes délivrés par d'autres ministères que le ministère de la Jeunesse et des Sports, voire créer leurs propres diplômes pour en faire les références de leurs professions. Cette disposition a fortement accentué la nécessité de rénovation des diplômes du ministère de la Jeunesse et des Sports. Puisque ces derniers ne bénéficieraient plus à l'avenir d'un monopole conférant les prérogatives d'encadrement contre rémunération, la stratégie du ministère vise à ce que les organisations professionnelles fassent de ses diplômes leur référence, plutôt que d'en choisir d'autres. Cela a accentué la place de la CPC : on peut penser que des organisations professionnelles reconnaîtront, lors de leurs négociations dans le cadre d'une convention collective (CPNEF), les diplômes qu'ils ont contribué à construire dans le cadre de la CPC. Par exemple, dans le champ sportif, le modèle même de fonctionnement de ces professions au

plan national est fortement calqué sur une logique de disciplines sportives, même si les pratiques d'exercice des activités se diversifient. On recherche certes des diplômes qui attestent des compétences d'animation, d'encadrement, sur un spectre élargi de pratiques, mais sans aller la plupart du temps jusqu'à la grande transversalité de supports que relèvent certains jeunes du programme. Cette transversalité à légitimité territoriale est relativement moins portée au plan national.

La deuxième conséquence du changement législatif de juillet 2000 réside dans la nouvelle implication des fédérations sportives. D'une part, certaines, très concernées par le programme « nouveaux services - emplois jeunes », s'étaient déjà engagées dans des processus de rénovation, en relation avec le ministère, actant la nécessité précitée de diplômes à fort contenu d'animation, au sens large, et s'appuyant sur les nouvelles pratiques sportives du loisir, du tourisme, etc. Mais si leur champ s'élargit, elles réfèrent toujours à des champs d'activité (exemple : activités nautiques) et se préoccupent des changements éventuels de prérogatives qu'engendrerait la nouvelle loi.

D'autre part, d'autres fédérations, dont la discipline n'est pas couverte par un BEES (ex. : Fédération française de sport automobile), souhaitent s'engouffrer dans la rénovation, afin que les encadrants de leur secteur bénéficient d'un diplôme qui leur permette d'exercer légalement leur profession, qu'elle soit à temps plein, à temps partiel, saisonnière, etc. Mais il y a là, également, une question identitaire. Les fédérations se sont très souvent senties reconnues quand un diplôme spécifique à leur discipline les légitimait.

L'effet massif des jeunes du programme a accru cette nécessité. L'ensemble des partenaires a acté le fait que la priorité était à la construction d'un nouveau diplôme de niveau IV, fortement centré sur les compétences d'animation et s'appuyant sur des supports techniques. Le niveau IV est unanimement reconnu comme le premier niveau d'encadrement en pleine autonomie.

Autour de la colonne vertébrale de ce métier d'animateur, dans le champ sportif, c'est la question de l'utilisation de plusieurs supports, en termes d'activités, que l'on voit poindre et l'adaptation des formations qu'elle nécessite. Ainsi que le note Amédis, la qualification des salariés est souvent en bonne voie, en tout cas lorsque les clubs ont pu embaucher et garder à leur service des jeunes déjà largement engagés dans une démarche de qualification professionnelle. On peut cependant s'interroger sur les ressources à leur disposition quand il leur faut infléchir leur animation sportive dans un sens ou dans un autre : toutes les spécialités requises pour ces choix stratégiques sont-elles enseignées dans les cursus classiques ?

On doit relativiser la portée potentielle de ces changements en fonction de l'importance quantitative des flux concernés. Le nombre global de stagiaires en formation Jeunesse et Sports était en 2000 de l'ordre de 25 000, dans le secteur public, le secteur associatif et d'autres centres de formation, alors que 5 300 jeunes salariés étaient en formation au titre du programme, dont 1 100 en formation expérimentale. Ces chiffres ne sont pas négligeables : 20 % des stagiaires en formation Jeunesse et Sports relèvent en 2000 du programme « nouveaux services - emplois jeunes ». Au-delà de l'aspect quantitatif, et compte tenu du manque de recul réel dans le temps, quelle sera la portée structurelle et sur la durée des avancées qui ont été repérées ?

L'animation dans le champ de la jeunesse et de l'éducation populaire, elle, n'est pas réglementée. Quand une personne est recrutée pour exercer ces fonctions, il n'y a pas d'obligation qu'elle possède un diplôme spécifique ou répondant à des exigences particulières. Rappelons toutefois la place particulière du BEATEP, qui aujourd'hui est le seul diplôme qui permet d'accéder au cadre B de la filière animation de la fonction publique territoriale. Les partenaires de ce secteur mettent l'accent sur cette compétence globale du métier, avec une analyse quasiment systémique, sur les démarches qui y sont liées, notamment celle de l'éducation populaire. Les supports techniques sont relativement secondaires.

Le secteur sportif reconnaît la nécessaire professionnalisation des diplômes de son champ car les BEES sont plutôt techniques par rapport à l'évolution des métiers d'animation et à l'évolution des pratiques. Toutefois, compte tenu de la place des fédérations dans le modèle sportif français, la référence aux disciplines, certes élargies, est forte. Quand les secteurs ont généré la création d'emplois hors fédération (tourisme, activités ludiques et récréatives), il peut y avoir une différence d'approche entre les syndicats professionnels qui se sont constitués et le secteur fédéral. Les emplois créés par le programme mettent en évidence l'utilité au plan territorial de diplômes centrés sur l'animation, la participation au fonctionnement de la structure employeuse, la prise en compte diversifiée des publics, le projet éducatif, et s'appuyant sur des supports diversifiés.

3.2. La création d'un nouveau diplôme d'animateur de niveau IV

Dans ce contexte, le ministère de la Jeunesse et des Sports a décidé de créer un nouveau diplôme transversal de niveau IV, le brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport (BPJEPS) qui permet, d'une part, d'afficher une cohérence dans le système français de formation professionnelle et, d'autre part, d'affirmer l'identité du champ de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport grâce à un système de spécialités. Cette décision s'appuie

sur les avis en CPC, selon le document d'orientation déjà évoqué, qui a été globalement approuvé le 10 février 2000.

Ce diplôme s'adressera aux jeunes dans une dynamique de formation initiale dès qu'ils ont quitté le système scolaire ou étudiant ainsi que par la voie de l'apprentissage, mais aussi, de façon moins importante, à des scolaires ou étudiants qui prépareraient à titre principal un diplôme du ministère de l'Éducation nationale ou de l'Agriculture, et en complément un diplôme du ministère de la Jeunesse et des Sports, donc qui seraient, compte tenu de situations professionnelles pluri-actives, à la recherche d'une première qualification professionnelle pour s'insérer dans les secteurs de l'animation et du sport. Il s'adressera aussi bien entendu aux adultes relevant des différents dispositifs de la formation professionnelle continue, et qui constituent le public traditionnel des formations Jeunesse et Sports.

Ces choix visent à prendre en compte le fait que des publics de plus en plus jeunes cherchent à s'insérer professionnellement dans le champ de l'animation et du sport. Le programme « nouveaux services - emplois jeunes » a, là aussi, accéléré ce processus. Déjà proches du milieu, pratiquants, adhérents des associations, les jeunes souhaitent travailler dans ce secteur, en participant à la création de leur emploi. On peut affirmer que le programme a permis d'accueillir dans des formations du ministère de la Jeunesse et des Sports des jeunes de différents horizons.

Ce diplôme sera organisé en spécialités. Toute la question est aujourd'hui de définir le mode de construction de ces spécialités. La dichotomie « jeunesse et éducation populaire/sport » est exclue (proposition unanime de la CPC, le 28 novembre 2000). Le croisement des champs d'intervention est un élément essentiel de la prise en compte des réalités du programme. Mais doit-on les structurer à partir d'emplois types relativement larges, comme l'ont été les formations expérimentales dans le cadre de ce programme, à partir d'activités, de disciplines, de familles d'activités élargies, d'une combinatoire des deux approches ?

Quel que soit le choix qui sera fait, le programme « nouveaux services - emplois jeunes », et notamment les formations conduites dans ce cadre ont nécessité, de la part du ministère de la Jeunesse et des Sports, de mettre l'accent sur des profils d'animateurs possédant de fortes compétences dans les domaines du sport, de la jeunesse et de l'éducation populaire, et de s'appuyer sur une gamme de supports relativement élargie.

Des considérations précédentes découlent deux impératifs : d'une part, l'adoption d'une logique de compétences, d'autre part, une flexibilité suffisante du dispositif.

En ce qui concerne le premier point, différentes expériences à l'œuvre au sein du ministère depuis plusieurs années ont conduit à développer une approche de la formation professionnelle selon laquelle un diplôme doit attester de la possession de compétences professionnelles et non pas uniquement valider l'acquisition de connaissances disciplinaires. Cette conception a considérablement progressé à l'occasion des formations mises en place dans le cadre du programme, en particulier en ce qui concerne l'organisation pédagogique de ces formations. Les formations expérimentales ont été un levier pour cette transformation, ainsi que le montre le rapport de l'Inspection générale de la jeunesse et des sports ¹, qui s'appuie sur une enquête auprès de quatre régions (Bretagne, Poitou-Charentes, Pays-de-Loire, Aquitaine) et auprès de onze établissements.

Le programme « nouveaux services - emplois jeunes » est, pour les établissements et services du ministère de la Jeunesse et des Sports, un vecteur d'évolution des pratiques pédagogiques, dans une perspective de professionnalisation des formations, de développement des formes d'alternance, d'ancrage des méthodes sur la réalité des situations professionnelles.

Enfin, en ce qui concerne la structure des diplômes professionnels d'État, ce programme permet d'alimenter de façon importante l'analyse des métiers en émergence. Mais le choix d'une configuration d'ensemble nécessite également la prise en compte d'orientations stratégiques qui dépassent le cadre d'un tel programme, aussi important soit-il. Au sein du paysage d'ensemble de la formation professionnelle, c'est la dialectique des logiques territoriales et des logiques de branche qui est à l'œuvre.

En conclusion, le programme « nouveaux services - emplois jeunes » a eu un effet sensible pour le ministère de la Jeunesse et des Sports, ses services déconcentrés et établissements, sur les modes d'intervention en matière de développement et de formation, tant en ce qui concerne la liaison entre développement et formation que l'organisation des formations et la stratégie en matière de diplômes et d'appui.

(1) *Rapport Yves Gruneisen.*

S'agissant de la liaison développement-formation, le programme a conduit les agents du ministère de la Jeunesse et des Sports, en particulier dans les services déconcentrés, à mettre en œuvre ou à amplifier des actions d'accueil de jeunes à la recherche d'un emploi, d'une formation, d'un projet, et d'employeurs, majoritairement associatifs, mais aussi de collectivités territoriales, souhaitant créer un emploi dans le cadre du programme. Ils ont ensuite accompagné la construction des projets, favorisé la rencontre de l'employeur et du jeune, enfin mis en place des formations liées à la concrétisation de ce projet. Cette conception au service d'actions de développement dans un cadre territorial était nouvelle dans de nombreux cas. Elle a été amplifiée dans les autres. Pour poursuivre dans cette voie, l'Inspection générale de la jeunesse et des sports préconise notamment de développer la fonction diagnostic dans les services (DRDJS), en donnant à ceux-ci les moyens méthodologiques et techniques nécessaires, en mutualisant les savoir-faire, ainsi qu'en travaillant en réseau avec les directions départementales. L'organisation de modules de qualifications courtes au bénéfice des salariés et des employeurs, le suivi des publics et l'évaluation des actions sont également préconisés. Ces évolutions ont également concerné les pratiques des associations sportives, de jeunesse et d'éducation populaire de ce champ.

En ce qui concerne l'organisation des formations, les pratiques d'alternance constituent probablement l'élément qui s'est le plus développé dans les formations du ministère de la Jeunesse et des Sports à l'occasion du programme : la construction des parcours à partir de l'analyse de l'emploi en création, le tutorat et l'accompagnement, les séquences en centre s'appuyant sur la pratique professionnelle sont des modes de travail relativement nouveaux pour les formateurs du ministère de la Jeunesse et des Sports mais aussi du secteur associatif. Le développement de ces pratiques et un meilleur accompagnement méthodologique, avec la production d'outils, sont sans doute à poursuivre ainsi que les formations associant sur sites employeurs et salariés. Dans ce cadre, les préconisations du rapport de l'Inspection générale précité visent à mettre l'accent sur les actions de formation des jeunes engagés dans la mise en œuvre des politiques publiques territoriales. L'action en direction des jeunes sans qualification, avec des plans de formation adaptés et un suivi, si elle est déjà prioritaire, pourrait être encore accentuée.

Quant à la stratégie en matière de diplômes et d'appui, le programme a confirmé la nécessité d'une évolution de la formation du champ et notamment du ministère de la Jeunesse et des Sports vers une plus grande professionnalisation. La rénovation en cours s'appuie sur ce principe. Toutefois, certains acteurs s'inquiètent d'une part à propos d'une stratégie de long terme, compte tenu de différentes tentatives qui dans les dix années précédentes n'ont

pas été finalisées, d'autre part du fait que l'urgence d'une concrétisation lisible et opérationnelle est confirmée par les enseignements du programme « nouveaux services - emplois jeunes ». Une des raisons des difficultés actuelles d'aboutissement réside probablement dans la mise en lumière par le programme de la nécessité d'adaptation aux besoins locaux, souvent relativement transversaux, des diplômés et donc des formations, qui correspondent peu, aujourd'hui encore, aux logiques nationales de reconnaissance des diplômes et de transférabilité des compétences, tant en ce qui concerne les partenaires sociaux, les fédérations sportives et, à un degré moindre, les mouvements d'éducation populaire, voire l'État. Enfin, l'accent a été mis par plusieurs acteurs sur la nécessité, pour la réussite du changement, d'une mutualisation des expériences et productions, d'une meilleure mise en réseau des établissements, du développement du niveau d'expertise des formateurs de CREPS, donc de la formation des formateurs, et d'un appui méthodologique à l'ensemble du dispositif sous l'impulsion du ministère de la Jeunesse et des Sports.

Conclusion

Le programme « nouveaux services - emplois jeunes » a indéniablement accéléré les évolutions du champ de la jeunesse et des sports confronté à une demande croissante, plus exigeante et plus individualisée. Il a apporté les moyens de répondre à des questions posées depuis longtemps, comme la professionnalisation des activités, à travers une aide financière directe aux salaires de près de 8 milliards au premier janvier 2001 dont cinq milliards pour les associations. En outre, les métiers et les emplois qu'il a permis de créer bénéficient d'une bonne image auprès des jeunes. À l'issue du programme, les modalités du développement quantitatif et qualitatif du secteur devront s'adapter à la diversité des situations rencontrées lors de l'évaluation à mi-parcours réalisée par l'instance.

Le programme a largement contribué au financement des activités traditionnelles du champ de la jeunesse et des sports.

Les critères de sélection des activités ont été adaptés aux nombreux besoins non satisfaits du secteur et ont permis de sélectionner des activités souvent classiques qui manquaient de financement. Le programme a certes permis de répondre aux attentes nouvelles des pratiquants et des prescripteurs locaux, de satisfaire de nouvelles exigences de l'intervention sociale. Mais il a aussi largement contribué à maintenir des activités menacées, à améliorer l'accès aux services sportifs et éducatifs, et à développer la médiation.

Le ministère de la Jeunesse et des Sports a contribué très en amont à cet élargissement du dispositif qui a constitué une expérience importante et partagée pour l'ensemble de ses services. Mais dans l'instruction locale des projets, la place des services de la Jeunesse et des Sports n'a pas toujours été pleinement reconnue : le programme est souvent resté un dispositif du ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Néanmoins, les accords-cadres avec les grands mouvements sportifs et d'éducation populaire ont facilité la reconnaissance, par l'ensemble des partenaires, de l'importance et des particularités du champ et de ses besoins, expliqués en partie par la part majeure du mouvement associatif dans la prise en charge des activités de la jeunesse, de l'éducation populaire, du sport et du loisir.

Les emplois du programme sont souvent des emplois classiques dans lesquels la polyvalence est valorisée.

La grande majorité des jeunes du programme occupent des emplois plutôt classiques d'encadrement d'activités sportives, éducatives, culturelles et de loisir. Les emplois du programme se distinguent néanmoins par une polyvalence de tâches plus importante et plus reconnue : les tâches de médiation concernent plus de la moitié des postes et sont souvent associées à des tâches d'encadrement d'activités.

L'avis des jeunes sur la nouveauté de leurs activités est d'ailleurs mitigé : un sur deux estime néanmoins que personne n'assurait ces activités avant son arrivée dans la structure. Les autres se partagent à part égale entre deux avis : les uns pensent que leur emploi est partiellement nouveau, offrant de nouveaux services qui n'existaient pas avant ou améliorant le fonctionnement de la structure, les derniers estiment que leur emploi n'a rien de nouveau et que les activités étaient assurées en totalité avant.

Les emplois créés sont souvent occupés par des jeunes déjà orientés, par leur parcours professionnel antérieur, vers les métiers du champ.

Deux jeunes sur trois avaient l'intention de travailler dans les domaines de la jeunesse et des sports avant l'opportunité du programme, et la plupart d'entre eux avaient une expérience préalable des activités du champ, comme salariés ou bénévoles (trois sur quatre), sinon comme pratiquants. D'ailleurs, un jeune sur deux possède, avant son entrée dans le programme, un diplôme relevant des métiers du sport ou de l'animation ; il s'agit d'un diplôme d'État dans deux cas sur cinq dans les projets à vocation sportive. Moins de deux jeunes sur dix ont accepté leur emploi pour la seule raison qu'ils n'avaient pas d'autre choix.

Les tâches de prospection et de développement sont également plutôt confiées à des jeunes ayant une expérience et des projets d'avenir dans le champ de la jeunesse et des sports. En revanche, l'embauche sur les emplois administratifs, informatiques ou d'entretien a été ouverte à l'ensemble des jeunes, n'ayant pas nécessairement d'orientation professionnelle préalable dans le champ.

Le programme a constitué, pour les jeunes déjà salariés du champ, une amélioration de leur situation d'emploi. Pour d'autres, il a été une seconde chance d'accès à un domaine d'activité qu'ils recherchaient. Il a été considéré par de nombreux jeunes, et en particulier dans les métiers du sport, comme un encouragement à réaliser leur projet professionnel. Aussi, la formation

professionnelle est plébiscitée. Près de neuf jeunes sur dix déclarent avoir déjà suivi, suivre actuellement ou bientôt une formation sur leur temps de travail et, pour 71 % d'entre eux, en vue d'acquérir des compétences pour leur emploi actuel. Mais, pour un tiers des jeunes, la formation n'est pas satisfaisante : elle n'est pas utile à leur projet professionnel ou ne leur est d'aucune aide pour l'élaborer.

Les trois quarts des jeunes jugent que leur emploi est très utile.

Les jeunes se disent satisfaits de leurs conditions de travail et les motifs d'insatisfaction des 14 % de jeunes peu ou pas satisfaits portent principalement sur les conditions matérielles, le manque d'encadrement et de formation, ou la qualité des relations avec les salariés et les bénévoles de la structure. En revanche, concernant la rémunération, seuls 42 % se disent satisfaits.

Au total, au 1^{er} janvier 2001, 69 302 jeunes ont été embauchés dans le champ de la jeunesse et des sports. Sur 100 jeunes recrutés, 75 sont toujours dans le programme ; 50 (les deux tiers) estiment que l'emploi est une expérience très profitable professionnellement, 21 que l'expérience est plutôt profitable mais 4 sont critiques. Si le dispositif est perçu comme une expérience très positive par la grande majorité des jeunes, un nombre non négligeable de jeunes ne tirent pas profit de cette expérience professionnelle et sont déçus : ils n'ont pas pu élaborer ou consolider leur projet professionnel et estiment que l'emploi ne leur permet pas d'acquérir des compétences.

Les associations représentent les trois quarts des employeurs du champ jeunesse et sports et ont réalisé les deux tiers des embauches.

Au 1^{er} janvier 2001, 31 260 structures ont embauché au moins un jeune dans le champ de la jeunesse et des sports, soit six employeurs sur dix participant au dispositif. Deux sur trois sont agréées Jeunesse et Sports et un tiers s'est appuyé sur un accord-cadre. Au total, 15 % de l'ensemble du champ associatif employeur en France participent au programme, le quart pour les associations sportives. Le programme est ainsi très diffusé dans l'ensemble du territoire : les employeurs du champ de la jeunesse et des sports sont présents dans plus de 60 % des communes urbaines et dans la moitié des communes rurales d'au moins 1 000 habitants.

À mi-parcours, les employeurs expriment un avis très positif sur l'apport du programme : mise en place de nouvelles activités dans 84 % des cas, de nouvelles prestations dans 86 % des cas, amélioration de la qualité des prestations (90 %), du fonctionnement de la structure (80 %). Le programme a

souvent permis de mener à bien des activités difficiles à réaliser dans une organisation traditionnelle et de mettre en place des collaborations nouvelles dans le territoire. Les activités développées s'adressent souvent directement aux enfants et aux adolescents. Les employeurs considèrent que le programme assure aux jeunes recrutés une première et véritable expérience professionnelle souvent complétée par une formation.

L'importance de l'effet d'aubaine du programme est difficile à préciser.

Seuls 3 % des employeurs estiment qu'ils auraient réalisé toutes les embauches et mis en place toutes les activités en l'absence de l'aide ; et 29 % considèrent qu'ils n'auraient rien pu faire. Le programme est particulièrement important pour les structures de petite taille : la moitié des associations primo-employeuses et le tiers des petites communes n'auraient ni embauché ni créé d'activités.

Le programme n'a pas entraîné une substitution massive et non maîtrisée de bénévoles par des salariés.

Selon les employeurs, les personnels et les bénévoles apprécient la participation au programme comme une opportunité pour développer de nouvelles activités et pour renforcer la structure. Les quelques réserves exprimées concernent l'incertitude quant à la pérennisation de l'emploi et, dans les petites associations, le coût financier. Face à la complexification croissante des tâches d'encadrement comme des fonctions administratives, il a plutôt permis une redistribution des compétences entre salariés et bénévoles. Ce nouveau partage des tâches est souvent bien accueilli : les salariés assument les nouvelles exigences liées au développement des activités et au comportement consumériste des usagers, tandis que les bénévoles, déchargés de contraintes techniques ou horaires, se réorientent vers les tâches de réflexion et de gestion dans les organismes territoriaux liés à leur discipline ou domaine d'activité.

Les attentes des jeunes et des employeurs du programme apportent une actualité supplémentaire à la rénovation en cours des formations du champ.

Afin de permettre la mise en place de formation professionnelle en alternance, le ministère de la Jeunesse et des Sports a créé fin 1998 une préqualification autorisant un salarié à être placé d'emblée, sous la responsabilité d'un tuteur, en situation professionnelle sans être titulaire du diplôme requis. Plus généralement, il s'oriente vers des diplômes professionnels reconnus par les partenaires sociaux et gérés par des certifications permettant la validation de l'expérience professionnelle. La nouvelle architecture des diplômes en cours de

négociation bénéficie de l'expérience du programme. L'ensemble des partenaires semble s'accorder sur la priorité de la construction d'un nouveau diplôme de niveau IV fortement centré sur les compétences d'animation, le brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport, qui devrait contribuer à renforcer l'identité du champ au moment où le ministère perd le quasi-monopole de la délivrance des diplômes qui permettent d'encadrer contre rémunération dans le champ sportif.

Le passage d'une logique disciplinaire des formations à une logique de construction de compétences par unités capitalisables constitue une évolution importante et délicate des pratiques de formation.

À mi-parcours, fin 2000, le processus de pérennisation n'avait pas réellement commencé.

Les enquêtes réalisées pour l'instance ont relevé des insuffisances dans le développement de la dynamique globale du programme qui lie la professionnalisation, la pérennisation et la solvabilisation. Ces observations viennent nuancer les appréciations souvent positives données par les jeunes et leurs employeurs. Elles conduisent à prévoir que les conditions de sortie dépendront largement de la poursuite, sous une forme ou une autre, de financements publics et que l'avenir professionnel des jeunes se jouera aussi en dehors de la structure, ce qui conduit à mettre l'accent sur la reconnaissance de l'expérience et de la formation professionnelles acquises à l'occasion du programme. Souvent les structures réalisent des actions de professionnalisation sans nécessairement penser à engager des stratégies de pérennisation, ou encore elles envisagent des actions de pérennisation sans en définir les moyens de solvabilisation.

Malgré l'importance des sorties prématurées déjà enregistrées, c'est à partir du début de l'année 2003 que les flux de sortie vont devenir importants pendant plusieurs années. Les pouvoirs publics ont conditionné leur aide à l'absence de toute concurrence avec des activités existantes, qu'elles soient marchandes ou non. Au terme des cinq années de subventions, la question de l'intégration des activités dans le service public ou dans le marché sera à nouveau posée. En ce qui concerne le champ de la jeunesse et des sports, les acteurs interrogés par l'instance envisagent le plus souvent des solutions mixtes de pérennisation de l'activité, associant ressources propres de l'activité et financements locaux. Ces deux types de ressources, déjà présentes dans les associations, devront néanmoins se rééquilibrer par un prix plus élevé demandé pour une prestation améliorée et par un plus grand nombre d'utilisateurs. Mais les ressources devront aussi augmenter par le renforcement des subventions.

27 % des employeurs se déclarent assurés de poursuivre les activités avec les jeunes salariés à l'issue du programme. À l'opposé, 10 % des employeurs n'envisagent déjà plus de poursuivre l'activité. En position intermédiaire plutôt favorable, 39 % des employeurs déclarent être sur la bonne voie pour trouver des solutions assurant le maintien de l'activité le plus souvent avec les jeunes salariés du programme ; en situation plus difficile, 18 % des employeurs poursuivent la recherche d'une solution pour l'activité et les jeunes salariés du programme. Les consultants qui ont réalisé pour l'instance des évaluations précises auprès d'employeurs sont plus réservés et considèrent souvent que le processus de pérennisation n'a pas réellement commencé.

Un quart des jeunes souhaite quitter à terme son emploi et son employeur actuel, parfois pour changer totalement d'activité. Ces jeunes, parmi les plus formés, sont les plus critiques et les moins satisfaits de l'expérience professionnelle qu'ils vivent dans le programme. Les autres souhaitent continuer à travailler dans le domaine et, pour les trois quarts, rester dans l'organisme sur leur emploi actuel dont ils pensent qu'il devrait être maintenu au-delà du programme.

L'emploi de demain pour le jeune, c'est aussi, dans les grandes structures, l'emploi qui va se libérer. Mais cette possibilité a peut-être été surévaluée en 1997, en particulier dans les collectivités territoriales où les départs à la retraite ne seront réellement massifs qu'à partir de 2006 ; de plus, de nombreux agents non titulaires attendent également les futurs départs à la retraite pour être titularisés. La récente filière de l'animation ou de nouveaux cadres d'emploi de la fonction publique territoriale pourraient être largement réservés aux jeunes du programme. Ces solutions d'intégration demandent d'urgence une meilleure prise en compte de la décentralisation dans le suivi des jeunes du programme.

Le programme est souvent un outil de financement complémentaire indispensable à des activités d'utilité sociale.

L'instance a pu constater que le programme a davantage concerné des besoins assez traditionnels mais insuffisamment satisfaits, plutôt que des activités que l'on pourrait qualifier d'émergentes. Dès lors, les conditions de sortie du programme ne reposent plus aussi exclusivement sur le succès d'une innovation conduite par une association ou une collectivité territoriale. Dans de nombreux cas, le maintien des activités est suspendu à la poursuite d'un financement public (voire les exemples des chapitres 5, 6 et 7).

La pérennisation est l'enjeu fondamental du dispositif. Lors de la mise en place du dispositif « nouveaux services - emplois jeunes », la justification de

l'intervention de l'État repose sur sa capacité à anticiper l'importance que prendra dans un proche avenir la demande des citoyens pour certains types de services encore peu développés. Le dispositif se donne comme objectif de provoquer l'organisation progressive de l'offre de ces services, par la mise en relation de l'offre et de la demande. L'accent est mis sur la nécessaire professionnalisation de ces nouveaux métiers et sur la certification des acquis des jeunes. Mais l'organisation de filières de formation conduisant à de nouveaux diplômés et, surtout, la reconnaissance sociale de nouvelles professions sont des processus longs, dépassant un horizon de cinq ans.

L'exploration des voies appropriées à la consolidation des activités ne peut pas être laissée à chaque employeur.

Si tel était le cas, le dispositif « nouveaux services - emplois jeunes » resterait un pari peu instrumenté sur les bienfaits probables des contrats aidés pour créer des activités pérennes, et l'emploi des personnes continuerait à être considéré comme transitoire. L'intégration des objectifs du programme à une politique sectorielle et territoriale est indispensable, comme le signalait déjà le premier bilan du dispositif : « Pour mieux inscrire le programme dans une stratégie de développement local et répondre aux besoins sociaux prioritaires, il faut passer à une action encore plus collective, combinant approche sectorielle et approche territoriale ¹. »

(1) *Premières informations, premières synthèses, DARES, 1999, et CEE-DARES, 1999.*

Avis du ministère de la Jeunesse et des Sports

Rapport de l'instance d'évaluation du programme

« nouveaux services - emplois jeunes »

dans le champ de la jeunesse et des sports

1. De l'importance d'une telle évaluation pour le ministère de la Jeunesse et des Sports

a) Les objectifs d'une telle évaluation.

Les préoccupations de Marie-George Buffet, ministre de la Jeunesse et des Sports, se sont dirigées vers trois domaines : les relations nouvelles entre « emplois jeunes, salariés et bénévolat », les évolutions des interventions et du fonctionnement du secteur associatif partie prenante de cette politique publique et enfin le statut des jeunes embauchés, leur devenir social et professionnel et la pérennisation de leur emploi.

L'objectif général était d'analyser les effets du dispositif gouvernemental en partant des intentions affichées et traduites dans le champ de la jeunesse, de l'éducation populaire et des sports.

Il s'agissait d'étudier les différents impacts du programme, tel que conduit par le ministère de la Jeunesse et des Sports, sur le développement des activités et de l'emploi, sur la situation des jeunes, sur les organismes employeurs, sur les autres dispositifs d'insertion et de formation par alternance, sur les formations et les diplômés du ministère de la Jeunesse et des Sports, et enfin sur la coopération interinstitutionnelle.

Les réponses fournies par le rapport de l'instance d'évaluation ont conforté le ministère dans ses actions et les moyens d'accompagnement qu'il a mis en œuvre considérant qu'en parallèle, le ministère de la Jeunesse et des Sports

avait lancé un chantier de rénovation des diplômes et des formations de l'ensemble du champ jeunesse, éducation populaire et sports.

b) L'évaluation du programme « nouveaux services - emplois jeunes » s'est déroulée sur une période couvrant la fin de l'année 1999 et la totalité de l'année 2000, période durant laquelle le dispositif n'a cessé de se renforcer.

Le dispositif « nouveaux services - emplois jeunes » a la particularité d'être innovant. Il s'agit de créer et de développer de nouvelles activités socialement utiles, correspondant à des besoins locaux émergents ou non satisfaits et de permettre à des jeunes d'exercer des activités et de se professionnaliser dans les métiers correspondants. Le dispositif est fondé sur la créativité et l'imagination des jeunes ce qui correspond exactement à la mission du ministère de la Jeunesse et des Sports. De plus, le champ de la jeunesse, de l'éducation populaire et des sports est vaste, varié et limitrophe avec d'autres domaines d'actions définies dans le dispositif. Cette définition du champ a mobilisé les participants à l'évaluation car la plupart des emplois du secteur jeunesse et éducation populaire sont périphériques à plusieurs domaines d'activités (affaires sociales, tourisme, culture, environnement...). L'unanimité des membres de l'instance a permis de stabiliser une définition reprise par le ministère pour la suite du programme.

En matière statistique, le ministère avait établi un recueil de données par le biais d'enquêtes mensuelles auprès de ses services déconcentrés afin de comptabiliser le nombre de conventions signées et le nombre d'emplois créés. Depuis décembre 2000, le ministère a obtenu que les données CNASEA lui soient fournies tous les trimestres. La DARES a travaillé à partir de ces éléments et ils ont servi de base de données à l'instance d'évaluation.

Ces divers atouts expliquent que le choix de l'évaluation se soit porté sur le ministère de la Jeunesse et des Sports.

c) À partir de cette photographie d'un mouvement, il convient d'en apprécier les limites.

D'abord il est à noter que le plein développement des projets sous-tendant la création de ces emplois a été ralenti dans les derniers mois par l'attente des employeurs associatifs, notamment par rapport à l'annonce de mesures gouvernementales quant à la pérennisation de ces postes.

En outre, si ce programme est né de la volonté politique de créer des emplois et de mettre à disposition des moyens publics mobilisés à cet effet, son succès est

dû en grande partie à l'implication du monde associatif, notamment dans le champ de la jeunesse, de l'éducation populaire et des sports.

Les employeurs associatifs espèrent du gouvernement la réussite finale du dispositif, alors que le succès ou l'échec des actions se jouera au cas par cas en fonction de l'ancrage territorial du projet.

La participation de fonctionnaires de l'administration à l'instance d'évaluation du programme « nouveaux services - emplois jeunes » a permis au ministère de la Jeunesse et des Sports de bénéficier des observations et analyses de ladite instance.

En fait, nombre de préconisations du rapport d'évaluation ont été intégrées au fur et à mesure dans la mise en œuvre du programme du ministère de la Jeunesse et des Sports.

2. Le rapport d'évaluation, conduit par Anicet Le Pors, conforte les actions du ministère de la Jeunesse et des Sports dans plusieurs directions

D'une manière générale, le rapport a permis de mettre en évidence certains faits observés sur le terrain et confortés par les études commandées par l'instance.

a) L'impact du programme dans les mouvements associatifs de jeunesse, de l'éducation populaire et des sports est important.

L'arrivée de ces jeunes salariés a entraîné un dynamisme certain, au moment où ces associations étaient en attente d'un renfort, d'une réassurance dans leur rôle social comme dans leur fonctionnement.

Cependant, la plupart de ces associations sont des petites structures, fragiles, et n'ont pas l'expérience d'embaucher des permanents. Ainsi, la gestion de personnels aux statuts différents, bénévoles et salariés, est une innovation majeure. C'est particulièrement vrai dans le mouvement sportif, constitué à la base de petites entités, reposant sur la volonté de militants du sport. Or, face aux enjeux d'une pratique du sport en dehors de la compétition, le sport loisir et éducation, la présence de jeunes salariés a amené créativité, ouverture et développement des services. C'est une évolution notable permettant au tissu associatif de prendre en compte cette nouvelle demande sociale.

b) Les employeurs associatifs ont besoin d'accompagnement dans leurs nouvelles responsabilités.

La fonction de président d'une association, et celle d'employeur ne relèvent pas initialement des mêmes logiques d'engagement. Permettre au président bénévole de bien identifier ces deux fonctions et ces deux missions est une priorité pour le ministère de la Jeunesse et des Sports.

Les études réalisées à la demande de l'instance par des prestataires extérieurs ont conforté le ministère dans l'idée d'agir pour professionnaliser les employeurs. En effet, dans un domaine où de nombreux employeurs sont des dirigeants associatifs souvent bénévoles, il était urgent de commencer par professionnaliser les employeurs avant de professionnaliser l'emploi.

Une « charte de partenariat pour l'accompagnement des employeurs dans le cadre du programme « nouveaux services - emplois jeunes » dans le champ de la jeunesse, du sport et de l'éducation populaire » a été signée entre le ministère de la Jeunesse et des Sports, le Comité national olympique et sportif français, le collectif national (Francas, CEMEA, Ligue de l'enseignement, Fédération générale des pupilles de l'enseignement public) et le Groupement d'intérêt public Défi jeunes, le 19 mai 2000, lors de la rencontre rassemblant les jeunes salariés du programme à Vénissieux. Cette charte est l'illustration concrète des dispositions d'accompagnement souhaitées par l'instance pour aider les employeurs associatifs. Elle vise à accompagner les employeurs associatifs vers la professionnalisation grâce à la création d'outils afin d'aider les employeurs à connaître leurs obligations en tant qu'employeurs vis-à-vis du Code du travail mais aussi à définir plus précisément le poste du travail, à réfléchir au projet associatif et à préciser le rôle des bénévoles par rapport au(x) salarié(s).

Le relais et l'application de cette charte se déroulent au niveau local. Une démarche de conseils et de suivis individualisés est proposée à tous les primo employeurs dans chaque département.

Sans attendre les instructions du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, les services déconcentrés du ministère de la Jeunesse et des Sports, qui avaient été sollicités par l'instance, ont travaillé sur des diagnostics dirigés vers la pérennisation des postes.

c) Au-delà, c'est la professionnalisation de la structure qui est visée.

Il ne s'agit pas d'inciter les associations à devenir des entreprises mais à acquérir les compétences nécessaires à la structuration d'activités nouvelles et innovantes, pouvant impliquer des partenariats nouveaux avec des collectivités

locales ou des organismes publics et pouvant générer des recettes directes par la mise à disposition de services à la personne. C'est une donnée essentielle à la pérennisation des emplois et des activités.

d) Le ministère de la Jeunesse et des Sports accorde une attention particulière à la qualification et l'évolution professionnelle des jeunes.

La prise en compte des attentes des jeunes au travers des rencontres nationales annuelles (le 25 mars 1999 au Stade de France, le 19 mai 2000 à Vénissieux et le 9 février 2001 à Vichy), leur information grâce au journal « Paroles de jeunes », édité en leur direction, témoignent de l'importance accordée à la communication avec ces nouveaux salariés. Le rapport de l'instance confirme et renforce ce souci de clarté quant à l'information auprès de ce jeune public peu au fait de ses droits et des possibilités qui lui sont offertes.

Les moyens dégagés pour leur formation, ont été considérablement augmentés par les accords signés avec les OPCA (le 19 mai 1999 avec AGEFOS PME afin de former 15 000 jeunes aux métiers du sport et avec Unifformation afin de former 9 000 jeunes aux métiers de l'animation).

Il reste beaucoup à faire pour assurer à chacun la formation correspondant à la fois à ses désirs et aux besoins de l'activité produite. La rénovation des diplômes délivrés par le ministère de la Jeunesse et des Sports a été accélérée et son opportunité confortée.

Il s'agit de renforcer la professionnalisation et d'adapter les formations et les diplômes, de redéfinir le contenu des métiers, de fournir une qualification à des jeunes sans qualification et de favoriser les formations biquifiantes avec d'autres ministères (ministère de l'Agriculture et de la Pêche, ministère de l'Éducation nationale, ou encore secrétariat d'État au Tourisme). L'évaluation a accéléré le processus de rénovation des qualifications et a développé la validation des acquis.

L'évolution des rémunérations de ces jeunes salariés est une préoccupation importante. La reconnaissance de leurs expériences, qualifications et compétences acquises en quelques années doit se concrétiser. Il s'agit, au fond, de mettre en perspective tout un déroulement de carrière professionnelle. C'est dans ce contexte que le ministère de la Jeunesse et des Sports a le souci que soit élaboré un régime de convention collective dans le domaine du sport.

3. Les évolutions générées sur l'environnement du dispositif

a) Les services déconcentrés du ministère de la Jeunesse et des Sports et du ministère de l'Emploi et de la Solidarité se sont nécessairement rapprochés.

En effet, la conduite en commun d'un programme de création massive d'emplois nécessitait une bonne coopération entre ces deux services. Le domaine de l'emploi n'était pas un champ naturel pour le ministère de la Jeunesse et des Sports, tandis que la dimension associative n'entraînait pas dans les priorités des services de l'emploi.

Cette reconnaissance réciproque est encouragée au plan national comme le démontre la présence de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité au côté de la ministre de la Jeunesse et des Sports, à l'occasion de la première rencontre nationale des acteurs du programme le 25 mars 1999 au Stade de France. Cette impulsion a été plusieurs fois confirmée et constitue une dimension essentielle de la mise en œuvre des mesures de pérennisation des emplois jeunes.

Cet élan a également permis au ministère de réagir afin que tous les services se trouvent totalement impliqués lors de la période de consolidation.

b) Une partie d'une génération a pris confiance dans son avenir.

En 1997, la décision d'ouvrir des emplois pour un objectif de 350 000 jeunes gens et jeunes filles a permis à une génération et à leurs familles de réenclencher une dynamique positive. Faire appel à la créativité de milliers de jeunes, faire le pari d'une insertion sociale par l'emploi dans un cadre garanti initialement pour cinq années a très certainement contribué à réinstaurer la confiance dans le changement social, dans le champ des possibles. Une partie des jeunes recrutés était déjà bénévole dans ces associations. Leur embauche a été perçue comme une reconnaissance de leur rôle en tant que bénévole.

c) Enfin, conformément à la communication de la ministre en Conseil des ministres le 13 octobre 1999, il est apparu essentiel d'observer l'évolution de l'emploi. L'Observatoire national des métiers de l'animation et du sport, en cours d'élaboration, remplira bientôt cet office.

Le ministère de la Jeunesse et des Sports considère que le travail de l'instance a été un élément fédérateur pour l'ensemble des partenaires associatifs et pour les autres ministères. L'analyse du dispositif s'est affinée et a permis une perspective dynamique de pérennisation.

Le rapport de l'instance a surtout mis en relief la pertinence de la mise en œuvre des politiques publiques en matière d'emploi auxquelles participe activement le ministère de la Jeunesse et des Sports en faveur des jeunes.

Avis du ministère de l'Emploi et de la Solidarité

Rapport de l'instance d'évaluation du programme

« nouveaux services - emplois jeunes »

dans le champ de la jeunesse et des sports

Le rapport souligne l'importance tant quantitative que qualitative du développement du programme NS-EJ dans le secteur de la jeunesse et des sports.

Au plan quantitatif, ce sont les employeurs associatifs, par ailleurs premier employeur du programme, qui sont particulièrement concernés. Le rapport souligne la variété des domaines d'intervention comme celle des fonctions occupées par les jeunes dans ce secteur. Le développement quantitatif s'est appuyé sur une forte demande dans tous les domaines du secteur de la jeunesse et des sports et s'est parfois ouvert à de nouveaux publics et à de nouvelles pratiques.

Au plan qualitatif, le rapport confirme que le programme a créé une dynamique forte et produit des effets importants sur la structuration de ce secteur améliorant la qualité et la professionnalisation des activités proposées. Il a également puissamment contribué à l'accès à l'emploi de nombreux jeunes dont certains souhaitent s'orienter professionnellement vers les métiers de ce secteur, mais désespéraient d'y parvenir faute d'opportunité.

Les effets du programme ont également été particulièrement significatifs en ce qui concerne :

- L'utilité des emplois qui se sont développés sans concurrence des activités existantes et n'ont pas été entachés par des effets d'aubaine ; ils n'auraient pas vu le jour sans l'aide du programme.
- La meilleure structuration du secteur, innovante par l'effort important de formation des jeunes qui a été conduit en même temps qu'une réforme profonde des diplômes et du système de formation dans le champ de la jeunesse et des sports (développement de la formation en alternance, des formations structurées en unités de compétences capitalisables (UCC), création d'un nouveau diplôme d'animateur de niveau IV...).
- Le renforcement de la vie associative et la dynamisation du bénévolat. De nombreuses petites structures associatives (2/3 des embauches dans le champ associatif ont été réalisées dans des structures de moins de 10 salariés) ont pu consolider leurs activités de façon durable et la création d'emploi - notamment d'un premier emploi - dans certains cas est venue conforter l'action des bénévoles. Dans le même temps, les jeunes salariés du programme ont parfois contribué eux-mêmes à créer des associations et ont dans bien des cas découvert l'intérêt d'un engagement autour d'un projet associatif.

Le rapport mentionne dans le même temps certaines craintes ou difficultés exprimées par les acteurs du programme ou constatées par les évaluateurs.

- Il s'agit en premier lieu pour les associations de prendre en compte de nouvelles attentes des prescripteurs locaux qui souhaitent orienter les activités vers des objectifs plus politiques de socialisation et d'insertion qui supposent la capacité de répondre avec professionnalisation aux nouvelles demandes des publics et de mieux tenir compte des attentes des usagers. Cela suppose de développer chez les employeurs « une nouvelle culture » plus stratégique, plus économique avec le développement local comme élément porteur.
- Est également pointée la nécessité d'un renforcement du partenariat local notamment au regard du caractère interministériel du programme, dans la mise au point des projets et des conventions, dans la recherche de cofinancement dès l'instruction des dossiers.

- Le rapport met l'accent, en outre, sur l'enjeu majeur de l'avenir des emplois jeunes et celui de la consolidation des activités.
 - Sur le premier point, il souligne, de l'avis des jeunes comme de celui des employeurs, l'apport du programme à un accès durable à l'emploi.
 - Sur le second point, il insiste sur le rôle des pouvoirs publics dans la réussite de la consolidation des activités et particulièrement sur celui de l'État considéré comme « éminent par les acteurs » (p. 176) qui estiment que c'est d'abord aux responsables nationaux de fixer le cadre de l'après-programme pour permettre ensuite la planification de la sortie du programme, localement et structure par structure, avec les contributions financières des uns et des autres.

Les travaux conduits par l'instance d'évaluation ont contribué à nourrir les propositions du gouvernement pour bien identifier les questions à traiter et le soutien différencié dont chaque employeur a besoin pour assurer l'avenir des jeunes et la consolidation durable des activités.

C'est ainsi que le 6 juin dernier, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité a présenté un plan d'ensemble comprenant différents volets à même de répondre à la diversité des situations, au plus près de la réalité des besoins.

1. L'avenir professionnel des jeunes

✧ Des mesures adaptées pour la professionnalisation

Elles concernent :

- *L'accompagnement personnalisé* pour tous les jeunes, qui forts de l'expérience professionnelle acquise, souhaitent (ou devront) s'orienter vers le marché du travail. Il sera assuré par le service public de l'emploi, en appui des initiatives prises par l'ensemble des partenaires institutionnels déjà impliqués dans le programme.
- *Les actions de formation et de professionnalisation* qui seront renforcées par la mobilisation des moyens prévus par l'État, les conseils régionaux, les organismes de collectes des fonds de la formation professionnelle, pour soutenir les employeurs dans les cinq prochaines années.

- *La valorisation de l'expérience professionnelle acquise* par chaque jeune passe par un bilan des activités tenues dans l'emploi ; l'attestation d'activité déjà expérimentée dans 10 régions servira de support à ce bilan. Le développement de la validation des acquis de l'expérience prévu par la loi de modernisation sociale constitue un des vecteurs privilégiés de reconnaissance des qualifications acquises.
- *L'appui à la préparation des concours* de la fonction publique d'État ou territoriale.
- *L'adaptation des conditions d'accès* à la fonction publique pour tenir compte de l'expérience professionnelle ; il s'agit des concours de « troisième voie ».

✧ **Des mesures concrètes afin de poursuivre dans l'emploi**

- *Des passerelles vers les entreprises*, seront construites pour permettre aux jeunes qui le souhaitent d'accéder au secteur marchand, en valorisant l'expérience acquise dans « l'emploi jeune », et en s'appuyant sur les formations suivies au cours des 5 ans.
- *Dans les associations*, qui sont le premier employeur du programme et où la moitié des embauches est réalisée sous contrat à durée indéterminée, les modalités financières de soutien aux emplois doivent permettre d'étendre très largement cette proportion et maintenir les jeunes dans l'emploi qu'ils occupent.
- *Dans les fonctions publiques*, les jeunes titulaires des diplômes ou titres requis peuvent d'ores et déjà accéder à la fonction publique par la voie du concours externe. Il a déjà permis l'intégration de plusieurs milliers de jeunes. Les conditions de diplômes fixées pour l'accès à certains de ces concours tiendront compte de la validation des acquis professionnels.
- *Dans les collectivités locales*, de nombreux élus souhaitent pouvoir maintenir les activités créées et permettre aux jeunes d'occuper des emplois de fonctionnaires territoriaux, prioritairement au sein des cadres d'emplois existants, mais sans exclure la création de nouveaux cadres d'emplois ou de spécialités nouvelles au sein des cadres actuels.

L'accès à ces fonctions se réalisera par :

- *l'accès direct* pour les jeunes occupant des emplois de premier niveau de qualification à travers un recrutement direct dans un cadre d'emploi situé en échelle 2 (catégorie C). Un tiers environ des jeunes recrutés par les collectivités est concerné ;

- *un nouveau mode d'accès* : le troisième concours sera ouvert dès 2002 aux candidats disposant d'une expérience professionnelle dans les principaux cadres d'emplois concernés, plusieurs milliers de jeunes pourront chaque année intégrer la fonction publique par cette voie. Ces travaux ont déjà été engagés : le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale a été consulté sur le projet de décret en Conseil d'État prévoyant la modification de 5 cadres d'emploi et prévoyant pour ceux-ci un accès par la voie du troisième concours (adjoints d'animation, animateurs, agents qualifiés du patrimoine, assistants de conservation du patrimoine, rédacteurs).

- *À l'Éducation nationale*, les aides éducateurs pourront également avoir accès aux concours de troisième voie. Les actions de formation et de professionnalisation seront renforcées.

- *Dans la Police nationale*, les adjoints de sécurité, dont il est prévu d'étendre les compétences, de renforcer la formation, bénéficient après trois ans d'ancienneté de l'accès aux concours internes. D'ores et déjà près de 5 000 jeunes ont intégré la Police nationale.

2. La consolidation des nouvelles activités

- *Au sein des associations*, une majorité de services ont déjà trouvé ou trouveront l'équilibre financier pour assurer leur maintien.

Pour certaines associations, il est nécessaire de leur donner plus de temps pour leur permettre de conforter la structure socio-économique de leurs activités. C'est pourquoi, il leur est proposé, sur une base volontaire, la possibilité de reporter une partie de l'aide de l'État acquise pour les cinq années sur trois années ultérieures, en assortissant ce report d'une prime incitative de 100 000 F.

Dans d'autres cas, il s'agit d'aider à la consolidation d'activités qui s'inscrivent directement dans le prolongement des politiques publiques qu'elles complètent. Des conventions pluriannuelles d'une durée de trois ans pourront alors être conclues dès lors que les services rendus se seront révélés particulièrement nécessaires au regard de la vie des personnes, en particulier les plus démunies, et stratégiques pour les territoires (politique de la ville, politique d'aménagement du territoire...). Ces conventions permettront, en fonction des caractéristiques de chaque projet, et de son apport social, d'amener une aide modulée qui sera en moyenne nationale de 70 000 F par an et par emploi.

- *Au sein des collectivités locales*, le programme a permis d'expérimenter en grandeur nature de nouvelles activités et services qui répondent à des besoins essentiels des habitants. Ils pourront pour la plupart rester portés par les collectivités locales, les structures intercommunales.

Un dispositif exceptionnel en direction des communes à fortes charges et faibles ressources, inscrites dans les politiques territoriales prioritaires (politique de la ville, aménagement du territoire, contrats locaux de sécurité...), permettra de prolonger le soutien à certains services mis en place par les collectivités locales à travers une aide de l'État durant trois ans, sur une base moyenne de 50 000 F par an.

Enfin, *la création de nouveaux services sera poursuivie en 2002* avec le financement de 10 000 nouveaux postes, dans la logique des engagements pris par la France dans son Plan national d'action pour l'emploi, d'encourager le développement des services.

3. Modalités et principes de mise en œuvre des mesures

La mise en œuvre des nouvelles mesures va s'appuyer sur une double démarche de diagnostic :

- le diagnostic réalisé par chaque employeur de jeunes engagé dans le programme « Nouveaux services » permettra de formaliser, sur la base d'une analyse organisée de chaque situation, un plan de consolidation et de professionnalisation des salariés ;

- le diagnostic de territoire sur l'impact des nouveaux services permettra de dégager les moyens de leur ancrage durable, il servira de base à l'animation des partenariats, à la prise en compte des besoins des jeunes, en lien notamment avec les institutions qui conduisent des politiques territorialisées.

L'action menée par les services de l'État s'inscrira dans l'interministérialité, avec la volonté de promouvoir autour de la consolidation des activités et de la professionnalisation des jeunes, la recherche de partenariats nationaux et locaux renforcés qui se traduisent par des engagements communs.

Sur la base de critères communs, d'échanges réguliers entre les différents acteurs concernés aux niveaux national et territorial, l'évaluation des activités créées - de leur qualité et leur impact -, et des actions menées en direction des jeunes comme des activités, sera conduite pour apprécier et rendre compte des résultats obtenus et des difficultés rencontrées.