



HAL
open science

Les emplois d'initiative locale

Emmanuelle Marchal

► **To cite this version:**

Emmanuelle Marchal. Les emplois d'initiative locale. Travail et Emploi, 1986, 27, pp.43 - 56. hal-02128206

HAL Id: hal-02128206

<https://sciencespo.hal.science/hal-02128206v1>

Submitted on 14 May 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LES EMPLOIS D'INITIATIVE LOCALE

CONTRIBUTION A L'EVALUATION DU PROGRAMME

par

Emmanuelle MARCHAL (*)

Cet article repose sur l'exploitation des données d'une enquête statistique menée par le Service des Etudes et de la Statistique (SES) du Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, complétée d'une enquête approfondie. Celle-ci a été réalisée par les chargés d'études des Echelons Régionaux de l'Emploi et du Travail (ERET) de 6 régions : S. WALCH (ERET Aquitaine), G. OSMOND et J.P. KERHOAS (ERET Basse-Normandie), R. MAGUET (ERET Bourgogne), G. LAURENCE (ERET Languedoc-Roussillon), A. SIMORRE (ERET Midi-Pyrénées), E. COMBES (ERET Provence-Alpes-Côte-d'Azur).

Au Centre d'Etudes de l'Emploi, les entretiens ont été analysés avec la collaboration de Nicolas SCHMIDT.

La première spécificité du programme d'aide à la création d'emplois d'initiative locale (EIL) est sans doute d'être peu connu. Sa relative confidentialité peut être illustrée par la place marginale qu'il occupe dans l'arsenal des mesures de la politique de l'emploi. A titre indicatif, son coût financier en 1983 représente 4,1 % des mesures destinées à la promotion et aux créations d'emploi et seulement 0,1 % de l'ensemble de la dépense pour l'emploi.

Créé par le décret du 2 octobre 1981 (1), le programme a pour objectif de « permettre la création d'emplois durables par des organismes et personnes intervenant localement pour développer des activités et des services qui n'ont été jusqu'à présent pris en compte ni par les services publics ni par les entreprises à but lucratif ». L'aide s'élève à 36 000 francs par emploi créé à plein temps. Elle est accordée pour un an et non renouvelable. Les emplois sont réservés sauf exception aux personnes sans emploi. 10 EIL au maximum peuvent être attribués à un organisme.

Le décret du 2 mars 1983 réoriente ces modalités. Le montant de l'aide est porté à 40 000 Francs, et l'inscription des bénéficiaires à l'ANPE devient obligatoire. Mais la modification la plus importante concerne l'exclusion du champ du programme, des organismes publics et en particulier des collectivités locales, initialement admises à créer des EIL. Cette décision s'appuie sur l'observation des conditions concrètes d'application du programme, étayée de l'exploitation des premières statistiques (2). Il s'avère en effet que les emplois créés dans le secteur public, tout en donnant l'assurance d'être stables, sont moins innovants et moins qualifiés (en termes de diplômes, salaires, emplois) que ceux du secteur privé. L'exclusion des collectivités territoriales s'accompagne d'une réduction de l'enveloppe budgétaire allouée au programme. Le nombre d'emplois subventionnés diminue brutalement en 1983 : 2 716 EIL créés fin 1981, 10 700 en 1982, 3 500 en 1983, puis 5 850 en 1984 (3).

A partir de 1983, les objectifs sont redéfinis annuellement car circulaires (4). En précisant les activités

(*) Chargée de recherches au Centre d'Etudes de l'Emploi (C.E.E.)

(1) Le programme des EIL prend le relais du programme d'aide à la création d'emploi d'utilité collective (EUC), créé à titre expérimental en 1979. A ce sujet, voir Jocelyne GAUDIN « *Les emplois d'utilité collective* ». Travail et emploi, n° 12, avril - juin 1982.

(2) Daniel FRAYSSINET « *Promouvoir l'emploi d'initiative locale : premier bilan d'une expérience originale* ». Les comptes de l'emploi — données physico-financières 1980-1982 — La documentation française.

(3) L'écart observé entre 1983 et 1984 est moindre dans la réalité. Des décisions d'octroi prises fin 1983 ont fait l'objet de créations effectives début 1984 et sont donc comptabilisées pour cette année là. Les statistiques ne sont pas disponibles pour 1985, l'enveloppe allouée concerne 5 000 emplois.

(4) Circulaires du 14 mars 1983, du 3 février 1984, du 5 juillet 1984 et du 12 février 1985.

METHODOLOGIE

● Base d'enquête : les organismes privés (associations loi de 1901, SCOP, GIE, SA, SARL, ...) répertoriés dans les fichiers CERFA, comme ayant bénéficié de 1 ou plusieurs EIL entre le 1^{er} octobre 1981 et le 31 décembre 1982.

● Lieu d'enquête : 6 régions : Basse Normandie, Bourgogne, Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Provence - Alpes - Côte d'Azur.

● 1^{re} phase de juin à octobre 1984 : enquête postale auprès de 1 198 organismes concernés ; taux de réponse : 80,3 % ; 962 réponses exploitables ; contenu axé sur le maintien et la suppression d'EIL, et sur les créations ultérieures d'emplois.

● 2^e phase de novembre 1984 à mars 1985 : enquête approfondie auprès de 54 organismes repérés en fonction des résultats de l'enquête postale. Sélection d'organismes ayant des caractéristiques (taille, statut, activité) et des comportements contrastés à l'égard des EIL : suppression de l'ensemble des EIL, maintien et suppression, et maintien avec ou sans créations ultérieures d'emplois. Le guide d'entretien permet de retracer le cursus de l'EIL depuis sa création (fin 81 à fin 82) sur une période allant de 2 ans à 3 ans et demi suivant la date d'obtention de l'EIL et celle de l'enquête. L'EIL est cerné en termes d'emploi, d'activité et de financement de façon à saisir sa situation et son rôle dans l'évolution de l'organisme.

Caractéristiques des organismes interviewés

	Suppression de tous les EIL	maintien et suppression	maintien de tous les EIL	maintien suivi de créations d'emplois	TOTAL
ACTIVITÉ					
Activités sociales	1	-	2	9	12
Activités culturelles	3	-	3	4	10
Activités économiques de production	1	1	1	3	6
Sport, tourisme	-	1	2	1	4
Enseignements, formation	1	-	-	1	2
Services aux agriculteurs	-	-	2	1	3
Services aux entreprises	1	-	1	3	5
Environnement, logement	2	-	1	3	6
Multi-activité	1	1	1	3	6
Total	10	3	13	28	54
Nombre final de salariés					
0	10	-	-	-	10
1 - 5	-	1	11	9	21
6 et plus	-	2	2	19	23
Total	10	3	13	28	54
Statut de l'organisme					
Association	7	2	10	18	37
SCOP	3	-	1	4	8
Autres (GIE, SA, SARL,...)	-	1	2	6	9
Total	10	3	13	28	54

prioritaires susceptibles d'être aidées, elles réaffirment et accentuent le rôle du programme dans le développement économique local en reléguant au second plan sa fonction dans le soutien d'initiatives à caractère social. Ces réorientations trouvent leur traduction dans l'évolution de la structure des organismes bénéficiaires : le poids relatif des associations diminue (83 % en 1983 et 74 % en 1984) au profit de celui des SCOP et autres organismes privés (SA, SARL, GIE...). En 1985, les EIL sont réservés à des projets de caractère micro-économique, susceptibles d'atteindre l'équilibre financier sans subvention de fonctionnement dans un délai de 3 ans.

Plusieurs préoccupations constantes se dégagent depuis la création du programme. Celle de prendre le niveau local comme lieu privilégié d'intervention des politiques d'emplois (5), d'y mobiliser l'ensemble des acteurs économiques, et d'y soutenir des initiatives susceptibles de générer le développement d'activités innovantes. L'instruction du dossier et la décision d'octroi de l'aide relèvent du niveau départemental, de façon à apprécier l'opportunité de son attribution d'après les données de l'environnement économique local. L'attention est portée à la fois sur la qualité du projet, sur la nature de l'emploi créé, les perspectives et l'intérêt qu'il présente pour son titulaire.

Et c'est ce qui fait l'originalité de cette mesure de promotion de l'emploi tant vis-à-vis de programmes européens comparables (6), que d'autres aides publiques à l'emploi de même ou de plus grande ampleur (stages de jeunes volontaires, travaux d'utilité collective) : l'âge du titulaire n'est pas un critère de sélection et l'EIL est un emploi salarié permanent. L'exigence attachée à la pérennité de l'emploi est particulièrement importante.

L'objet de cet article est de contribuer à l'évaluation de l'efficacité du programme. Il repose sur deux types d'investigation complémentaires, une enquête statistique et une enquête approfondie (voir l'encadré sur la méthodologie). Des organismes bénéficiaires d'EIL entre le 1^{er} octobre 1981 et le 31 décembre 1982 ont été interrogés de 2 à 3 ans après l'obtention de l'aide : quel a été le cursus de l'EIL et son impact depuis sa création ? A-t-il été maintenu ?

La première partie établit une typologie des organismes d'après leur situation au moment où ils ont recours au programme. La prise en compte de leurs caractéristiques initiales permet de repérer les différents rôles des EIL, indépendamment des contextes locaux dans lesquels ils sont créés. La deuxième partie, basée sur les résultats de l'enquête statistique, s'attache à mesurer la pérennité des EIL au-delà de la période de subvention. Toutes deux laissent une large place aux exemples tirés des monographies, l'originalité du programme résidant avant tout dans la spécificité des emplois, des activités et des organismes auxquels il s'adresse.

(5) Voir à ce sujet J. GAUDIN, « La prise en compte et le soutien des initiatives locales dans la politique française de l'emploi », Centre de recherche Travail et Société, Université Paris IX Dauphine, Ronéo, février 1983.

(6) Pour une comparaison des programmes européens, Sylvie PFLIEGER, « Les programmes d'emplois d'utilité collective », Centre de recherche Travail et Société, Ronéo, communication aux journées du CNRS, Économie du Travail, les 4-5 octobre 1983.

**LES ORIENTATIONS DU PROGRAMME
D'AIDE A LA CRÉATION D'EIL TELLES
QU'ELLES SONT DÉFINIES DANS LA
CIRCULAIRE DU 12 FEVRIER 1985
(extraits)**

1) Les objectifs

L'aide est réservée à des initiatives locales de caractère micro-économique. Elle privilégie les actions de développement associant le plus grand nombre possible d'acteurs publics et privés. Pour ce faire il est recommandé de s'appuyer sur les organismes existants spécialisés dans l'animation du développement local.

2) Les activités susceptibles d'être aidées

Nécessité de tirer parti de ressources locales de toute nature (humaines, technologiques, naturelles). Seules les activités économiques viables sont prises en compte, c'est-à-dire les projets susceptibles de se financer à partir des ressources propres, dans 5 secteurs :

1. Les activités d'intérêt collectif ou communautaire, présentant un caractère marchand.
2. La valorisation des ressources peu ou mal exploitées.
3. La modernisation des PME/PMI et de l'artisanat.
4. La création d'activités viables et d'emplois durables pour des personnes en difficulté.
5. Les organismes d'accompagnement.

3) Conditions d'octroi de la prime

1. L'aide est réservée aux activités susceptibles de s'autofinancer dans un délai de 3 ans.
2. Elle n'est pas cumulable avec les autres aides directes de l'État à la création d'emplois.
3. Elle n'est pas destinée aux reprises d'entreprises par les salariés sauf pour l'embauche de cadres extérieurs.
4. Un organisme ne peut bénéficier de plus de 10 primes. Il ne doit pas avoir plus de 25 salariés.
5. En règle générale les personnes susceptibles d'être embauchées doivent être inscrites préalablement à l'ANPE.

**I. DES ROLES DIFFERENCIES SELON LES
CONTEXTES DE CREATION DES EIL**

Le rôle que l'on peut attribuer à l'EIL dans l'évolution des activités d'un organisme, dans leur développement, leur stagnation ou leur arrêt est fonction du contexte dans lequel il a été créé. Trois éléments permettent de l'apprécier :

- l'organisme existait ou non au moment où il reçoit une aide à la création d'EIL ;
- l'EIL est le premier ou le *n* ième emploi salarié ;
- les activités de l'organisme sont autofinancées dès leur création ou à terme, ou ne sont pas viables sans un apport permanent et conséquent de subventions.

La combinaison de ces facteurs permet d'observer la variété des contextes d'utilisation du programme et de repérer ses trois rôles fondamentaux : celui de servir de support à la création d'organismes, de permettre la

professionnalisation d'activités, et enfin le développement d'organismes. Dans le premier cas, la date d'obtention du ou des EIL coïncide avec celle de l'organisme. Dans le second, l'organisme fonctionne depuis plusieurs années sans emploi salarié, l'EIL confère un nouveau statut à l'activité qui se professionnalise (ou se formalise) grâce à l'obtention de l'aide. Dans le dernier cas, l'EIL permet de créer un emploi supplémentaire dans une structure employant déjà un ou plusieurs salariés.

A chaque contexte d'utilisation du programme correspondent des atouts et des effets spécifiques qui s'observent à plus ou moins long terme, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'organisme, tantôt sur sa structure financière ou son niveau d'emploi, tantôt sur l'évolution de son organisation ou de ses méthodes de gestion. Les objectifs qualitatifs du programme se repercutent largement sur la nature de ses effets qui se prêtent mal à une évaluation quantitative. Notre analyse repose sur l'exploitation de 54 monographies d'organismes qui retracent 2 à 3 ans après l'obtention d'un EIL son cursus et son impact depuis sa création.

1.1. L'EIL comme support à la création d'un organisme

Les atouts du programme EIL se situent ici dans la rapidité et la souplesse de la procédure d'attribution : l'EIL permet dès le départ de constituer un fonds de roulement et de soulager le coût de la création de structures. Dans l'ensemble, les organismes demandent plusieurs EIL simultanément. Ceux-ci ne leur sont pas toujours attribués en totalité.

La création de l'organisme ne correspond pas toujours à une création d'activité : celle-ci peut être recréée ou reprise dans une nouvelle structure qui justifie le recours au programme. Dans ce cas, il n'est pas rare que les EIL ne soient pas les seuls emplois créés et que d'autres embauches ou réembauches aient lieu simultanément.

• La création de son propre emploi dans une SCOP

Des SCOP se sont créées avec le soutien du programme d'initiative locale. Elles ont obtenu 4 EIL en moyenne dont la moitié ont été supprimés après s'être maintenus pendant 2, 3 voire 4 années. Les échecs sont imputables à un défaut de prévision, à l'implantation sur un marché sans débouché suffisant ou aux difficultés propres au fonctionnement des SCOP. Leurs activités ont trait à l'artisanat d'art, la formation professionnelle et l'utilisation de l'énergie solaire.

Les SCOP qui se sont maintenues ont été montées par des anciens salariés d'entreprises ayant fermé après avoir fait faillite dans le secteur du bâtiment. Les activités créées lui sont directement liées : installation ou entretien en matière de chauffage, électricité, zinguerie, sanitaire... Il ne s'agit pas de reprise mais bien de créations d'entreprises par des chômeurs disposant d'un savoir-faire sans avoir le capital financier nécessaire au montage de l'affaire. Les aides ont été décisives au départ pour

constituer le fonds de roulement, financer les achats de matériels, l'installation des locaux... Elles ont été cumulées dans un cas avec une aide aux chômeurs créateurs. Deux ou trois ans après leur création, les EIL créés sont maintenus et autofinancés dans ces SCOP. Pourtant elles se trouvent à des stades de développement très différents :

— Lorsque les EIL ont permis de financer exclusivement des emplois d'ouvriers qualifiés, le simple maintien de ces emplois y reste un succès fragile. Le manque d'encadrement ou même de disponibilité pour assurer la prospection commerciale, la gestion ou le suivi des marchés est un handicap à l'expansion de ces structures artisanales où les salaires sont toujours peu élevés.

— La seule SCOP qui ait réussi à doubler ses effectifs est celle qui a créé dès le départ des postes de gestion. Elle est aujourd'hui bien implantée sur son marché et dans son environnement local. De nombreuses perspectives de développement s'offrent à elles ; elles imposeront probablement un changement de statut.

L'apport du programme dans les SCOP peut être décisif en autorisant la création de postes de gestion, éventuellement après plusieurs années de fonctionnement. Il peut avoir de réels effets d'entraînement, conférant aux EIL la valeur d'un investissement rentable en termes de création d'emploi... à condition que le projet soit bien conçu au départ...

● **L'accélération du montage d'une structure para-publique**

Le programme EIL est utilisé pour accélérer le processus de création d'organismes para-publics dont le montage est complexe à réaliser. C'est le cas d'une mission locale et d'un comité local pour l'emploi qui mobilisent en leur sein des partenaires aux intérêts parfois divergents, publics et privés, administrations, associations, élus, organisations d'employeurs et de salariés... La création d'un nouvel organisme peut aussi avoir pour objet de rassembler dans une structure associative unique des services relevant de plusieurs administrations, et ce dans le souci d'en rationaliser la gestion et l'organisation. Deux associations ont été créées dans cet esprit, l'une agit en faveur de populations tziganes et l'autre dans un quartier déshérité. Toutes deux mettent en œuvre des activités à caractère social, culturel, de loisir, de formation (7)...

Quel rôle jouent les EIL dans le cadre de la création de telles structures, non viables sans l'apport permanent de subventions ?

Le financement des premiers emplois par le ministère du Travail permet de passer outre les pressions qui peuvent s'exercer localement. C'est là son principal atout, celui de ne pas engager a priori l'une ou l'autre des parties en présence, tout en donnant une consistance immédiate à la structure. Dès la première année, les activités se mettent en place et se formalisent, à charge éventuellement pour les titulaires des EIL eux-mêmes de convaincre les « financeurs » potentiels de l'utilité ou de l'effi-

cacité du service rendu et de la nécessité d'un engagement plus définitif.

L'ensemble des EIL créés dans ce cadre ont été maintenus et suivis d'autres créations d'emplois. Ceux-ci étant largement subventionnés, le résultat important n'est pas là. L'efficacité du programme se mesure ici dans sa capacité à susciter la création de nouveaux réseaux locaux, capables de donner des réponses concrètes à un problème local.

● **Le soutien de projets innovants**

En autorisant l'embauche de professionnels lors du démarrage d'un projet, le programme EIL permet à de nouvelles structures d'être crédibles dès leur création. Le processus de développement d'une

LE SOUTIEN D'UN PROJET INNOVANT : LA CRÉATION D'UN SERVICE DE MAÇONNERIE PAR UNE COOPÉRATIVE D'UTILISATION DE MATÉRIEL AGRICOLE (CUMA)

Les exploitants agricoles disposent de nombreux bâtiments à usage professionnel qu'il leur est nécessaire d'entretenir. Or la plupart du temps, ils n'ont pas les crédits ou la compétence requise pour la réalisation de ce travail. Regroupés au sein d'une coopérative, les agriculteurs embauchent sur EIL un ouvrier qualifié en maçonnerie qui travaille au gré de la demande des coopérateurs.

Le service fonctionne bien parce qu'il est facturé au prix coûtant : le maçon dispose sur place d'une main-d'œuvre gratuite composée d'exploitants et d'ouvriers agricoles dont il dirige le travail. Le projet a été imité dans la région. Il pourrait être étendu à d'autres services.

LA REPRISE D'UN ÉTABLISSEMENT EN DIFFICULTÉ PAR UNE SCOP : LE FINANCEMENT DES POSTES DE DIRECTION.

Les 3 EIL attribués à une SCOP qui reprend l'activité d'un sous-traitant dans le secteur de la machine-outil sont destinés à financer des postes de direction. Ils pallient le manque d'encadrement caractéristique des entreprises reprises par un personnel essentiellement ouvrier. Le premier EIL permettra de financer la formation du PDG dont la qualification de base est inadaptée à la fonction. Un autre permettra de faire venir de l'extérieur (la CGSCOP) le directeur qui sera chargé du montage de la SCOP, tandis que le 3^e poste est celui du comptable de l'entreprise. Les EIL sont cumulés ici avec d'autres aides spécifiques à la reprise d'établissements en SCOP. L'originalité de l'aide étudiée étant de permettre un investissement dans ces ressources humaines : « L'EIL a permis de poser un regard extérieur à l'entreprise... une entreprise a besoin d'hommes en plus de ses prêts financiers ». La SCOP a démarré avec 11 emplois, elle en a 43 début 1985.

(7) Le statut associatif permet d'obtenir des subventions provenant de différents ministères, collectivités territoriales et organismes sociaux, tout en associant les usagers de ces services à leur gestion.

crèche parentale est exemplaire à cet égard. Le travail bénévole des parents ne suffit pas à assurer le fonctionnement d'une telle structure, et son ouverture est soumise à l'agrément des autorités de tutelles qui demandent à ce que des professionnels y travaillent. La subvention EIL est utilisée ici pour recruter des éducateurs de jeunes enfants. Leur présence est une garantie pour la Caisse d'allocations familiales qui verse des prestations de service en fonction du nombre d'enfants accueillis. Mais elle permet également à la crèche d'être « reconnue » dans la commune, c'est-à-dire tout à la fois d'obtenir des subventions et avantages en nature de la part de la municipalité, et de rassurer à leur tour des familles qui vont lui confier leurs enfants. Ce processus est très rapide et se déroule en une année à l'issue de laquelle le budget de l'association est équilibré. Les emplois créés initialement ont été pérennisés à temps complet depuis et un autre poste d'éducateur a été créé.

Lorsque les projets paraissent autofinancés dès leur création, un critère de sélection important peut être le caractère novateur du projet. C'est le cas d'une coopérative d'utilisation de matériel agricole (CUMA) qui propose un service original de maçonnerie à ses membres (voir encadré).

• **La reprise d'établissements en difficulté**

Le programme EIL joue un rôle particulier dans la reprise d'établissements en difficulté, en permettant de répondre au moins à deux types d'attentes :

— Celle des entreprises reprises en SCOP par le personnel ouvrier, qui peuvent ainsi former ou recruter à l'extérieur le personnel d'encadrement dont elles ont particulièrement besoin (voir encadré) ;

— celle de dirigeants potentiels disposant de délais très courts pour reprendre un établissement. La rapidité de la procédure d'attribution des EIL permet d'éviter les ruptures d'activité qui peuvent être dommageables au fonctionnement des établissements de santé par exemple.

Malgré la diversité des besoins auquel répond le programme dans le seul cadre de la création ou de la recréation d'organismes, il semble que deux modes d'utilisation dominante se dégagent :

— Dans un premier groupe d'organismes, l'aide est utilisée comme une subvention de fonctionnement. Les effets attendus sont immédiats : le programme doit permettre d'accélérer un processus de création et son principal atout réside dans sa souplesse.

La nécessité de la pérennisation de l'EIL n'apparaît pas comme une contrainte importante dans la mesure où le relais du financement, qu'il soit public ou privé, est en principe assuré.

— Dans les autres cas, l'EIL a valeur d'un investissement. Les risques encourus sont forts au moment de l'attribution de l'aide mais ses effets d'entraînement peuvent l'être également. L'organisme acquiert une capacité à se développer en

recrutant à l'extérieur du personnel d'encadrement ou des professionnels. Cet effet se produit à moyen terme. A très court terme, l'aide permet d'augmenter la crédibilité de l'organisme, et cela à ses propres yeux aussi bien qu'à l'extérieur. Elle peut marquer une étape importante dans la reconnaissance de l'organisme auprès de ses partenaires financiers et administratifs, des usagers et des clients.

La coexistence de ces deux modes d'utilisation du programme illustre son ambivalence comme soutien à la création d'emploi et à l'initiative locale. Les critères d'attribution peuvent conduire à privilégier l'un ou l'autre de ces aspects mais il est évident qu'ils ne sont pas incompatibles entre eux.

1.2. **L'EIL comme support à la professionnalisation d'un organisme**

Des organismes exercent depuis des années leurs activités grâce au bénévolat et/ou au travail intermittent. Le programme EIL est l'occasion d'embaucher le premier salarié à part entière, de formaliser ses activités en leur donnant un statut plus officiel. Ce processus de professionnalisation, courant dans le secteur associatif où activités et emplois se créent rarement simultanément, s'observe également dans le secteur coopératif.

Dans un premier temps, le bénévolat permet d'expérimenter la pertinence de la mise en œuvre d'une activité, de tester son utilité sociale. Dans un deuxième temps, la création d'un EIL permet sa mise en forme. L'organisme dispose d'une année pour donner la preuve de sa viabilité sur un plan financier.

Les effets produits à l'extérieur de l'organisme sont du même ordre que lors de la création d'une structure et se portent sur son image et sur sa crédibilité. A l'intérieur de l'organisme, les transformations s'opèrent lentement : l'objectif de l'autofinancement complet de l'emploi créé est rarement réalisé à l'issue de l'année de subvention. Pour être peu spectaculaire, l'impact de l'aide n'en est pas moins profond et irréversible. Confrontés à la nécessité de pérenniser l'EIL, les nouveaux employeurs sont obligés de modifier leurs méthodes de gestion et d'organisation. Il s'agit dorénavant d'obtenir des ressources régulières, de les gérer efficacement et à plus long terme. Cet apprentissage est coûteux pour les organisations informelles. Un dilemme se pose à chaque nouvelle étape de leur développement : faut-il privilégier l'utilité sociale des activités, ou les rentabiliser financièrement ?

Pour que ce processus de professionnalisation se réalise pleinement, un certain nombre de conditions doivent être remplies.

• **La nécessité d'une rupture dans le fonctionnement de l'organisme**

Il faut que l'EIL soit l'occasion d'introduire un minimum de changement (par rapport au passé et indépendamment de la situation initiale) dans les conditions d'exercice des activités de l'organisme.

UN DISCOURS A DEUX VOIX

La description des emplois, du fonctionnement et des ressources des organismes est révélatrice des modes de gestion qui y sont appliqués : gestion à caractère social, opposée à gestion à caractère économique, plus statique pour la première, plus active pour l'autre.

Une association organise des cours, des conférences, des excursions pour le 3^e âge. Une secrétaire (l'interviewée) assure la permanence, une animatrice (l'EIL) coordonne l'activité des antennes locales. L'évaluation de ses besoins en personnel et de ses capacités financières reste peu formalisée.

DES EMPLOIS POLYVALENTS

« L'animatrice a été embauchée par relations avec le directeur, c'était une de ses anciennes élèves. Elle s'était occupée auparavant d'enfants inadaptés. Elle a rempli son dossier elle-même, après avoir été embauchée, avec l'aide du directeur, quand elle avait un peu de temps libre. Elle a essayé de remonter un petit peu les antennes. Elle faisait un peu de secrétariat aussi, dirigeait le travail des bénévoles... Elle est restée 14 mois puis elle est partie d'elle-même à Paris, dans sa famille. Le 3^e âge ne lui plaisait pas énormément.

9 mois après, nous avons repris une autre personne, à mi-temps, qui voyage moins et qui n'a pas continué le journal créé par la première. Ma collègue est secrétaire et moi-même je suis secrétaire de direction, mais nous faisons office d'animatrice. Enfin, moi particulièrement, parce que j'accueille tout le monde, je fais le début de la conférence, je présente le conférencier et quand le conférencier n'est pas là, il faut bien trouver quelque chose à dire pendant une heure...

DES CONDITIONS D'EMPLOI ET DE TRAVAIL PEU AUTONOMES

Les horaires peuvent varier parce que ça dépend, si la conférence dure plus longtemps, on reste une heure de plus, ou si nous avons à accompagner un voyage, partir le matin à 5 heures et revenir le soir à minuit, on le fait. Nous ne faisons partie ni du privé ni de la fonction publique. Nos salaires sont indexés sur la fonction publique, mais on a beaucoup moins d'avantages ; c'est le directeur qui décide.

DES RESSOURCES INCERTAINES

Notre subvention du Conseil général a régressé cette année. Nous recevons aussi des subventions de la part des municipalités où nous avons des antennes. La plupart n'ont pas augmenté leur participation cette année. Depuis 2 ans la subvention de la DDASS ne change pas non plus. Or le prix horaire des conférenciers augmente lui. Alors, nous n'avons pas encore de difficultés si vous voulez, mais nous risquons d'en avoir dans un an ou deux.

— Quelle est la part de vos cotisations ?

Ca, je ne peux pas vous dire, parce que les cotisations changent chaque année. Il y a maintenant près de 600 adhérents. Leur nombre a augmenté. Dans certaines antennes, nous n'avons pas augmenté la cotisation par rapport à l'an dernier. Mais, il y a deux ans, nous l'avons augmentée de 5 F. Alors pour une cotisation de 40 F, c'est pas énorme. A X..., c'est différent. La cotisation est passée de 70 F à 100 F, mais cette année, elle n'a augmenté que de 10 F...

QUEL AVENIR ?

Nos ressources diminuent, vont continuer à diminuer et ça va nous poser des problèmes. Je ne sais pas ce que nous ferons. Évidemment, si quelqu'un voulait nous pren-

dre en charge, nous serions tout à fait d'accord. Si la mairie voulait prendre en charge nos salaires, comme ça se fait ailleurs, pourquoi pas ? »

Une association d'études, de conseils et d'informations à la création d'entreprises, qui propose également une activité de formation, crée ses deux premiers emplois grâce au programme EIL. Les primo-titulaires, instigateurs bénévoles du projet, qui se partageaient un EIL en 2 mi-temps, démissionnent rapidement pour créer leur entreprise. C'est le recrutement à l'extérieur de leurs remplaçants, accompagné du passage à plein-temps, qui fait évoluer l'organisme vers une gestion entrepreneuriale. La présidente explique les conditions de cette transformation, en présence de la nouvelle équipe.

DES PROFILS DE POSTE DETERMINÉS

« Actuellement, nous avons deux assistants de gestion. X... a été recruté par connaissance. Nous avons dû mettre des annonces aussi bien dans des journaux nationaux que locaux, mais nous avons surtout fait fonctionner le bouche à oreille de notre réseau professionnel et c'est finalement une personne de Paris qui nous l'a indiqué. Il a fait une école de commerce et un 3^e cycle et dispose d'une expérience professionnelle dans ce domaine. Pour Y..., nous avons mis une annonce dans « Le Monde » et nous avons dû procéder au système de recrutement classique, avec entretien, demande de C.V., etc. Elle a une maîtrise en sciences économiques et un diplôme d'études comptables. Nous avons également un mi-temps de secrétariat-documentation, occupé par une ancienne jeune volontaire. Le niveau des salaires a été défini par le conseil d'administration, en fonction de ce qui se pratiquait ailleurs, encore qu'il y ait de grandes disparités d'une région à l'autre. Il n'était pas question de sous-payer les gens en démarrant au smic. Mais il n'était pas question non plus d'avoisiner les salaires des chambres de commerce. Ils équivalent à un salaire moyen d'animateur de stage de formation...

DES SALARIÉS RESPONSABLES DE LA PERENNISATION DE LEUR POSTE

Les salariés font vivre la structure, sont chargés de pérenniser leur propre emploi. Ce sont des postes de responsabilités et de décision. Ils correspondent de mieux en mieux à notre idée de départ, c'est-à-dire qu'ils négocient des contrats et développent de nouveaux axes d'activité en fonction de leurs affinités (l'informatique, les entreprises intermédiaires). Les premiers salariés (ex-bénévoles) se situaient plus dans une situation de dépendance vis-à-vis du conseil d'administration tandis que les nouveaux prennent en main l'avenir de l'association.

UNE GESTION PRÉVISIONNELLE

En 1982, au moment du démarrage, nos ressources étaient composées à 84 % de subventions. Sur 1984, elles ne représentent plus que 26 %. Les premières années, nous étions réticents à facturer directement les conseils aux utilisateurs. Nous les réajustons progressivement. D'autre part, nous avons de plus en plus de contrats d'études, des conventions de formation et enfin des adhésions. Les budget prévisionnel de 84 a été respecté, il est de 400 000 F. Le prévisionnel de 85 est de près de 700 000 F.

UNE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT

Notre objectif, c'est de développer encore l'autofinancement... Nous avons encore besoin de quelqu'un et commençons à prospecter pour l'année prochaine.

Maintenant l'association commence à être bien connue de la plupart des gens (collectivités locales, administra-

tions...) Il nous reste à asseoir notre renommée au plan régional. Nous siégeons à la commission des EIL. C'est un investissement. On y consacre du temps sans être rémunéré. Mais on y trouve des avantages par rapport à notre image, vis-à-vis de certains partenaires et d'utilisateurs potentiels... Nous sommes les seuls à ne pas être administrés, mais on est totalement intégré dans le fonctionnement. En général, notre avis est largement écouté.

L'analyse des cas d'échec peut illustrer cette idée : lorsqu'une association recrute l'un de ses bénévoles sans modifier l'environnement dans lequel il travaille, ou lorsque des intermittents du spectacle se recrutent eux-mêmes pour occuper un EIL, aucun changement ne peut se produire. L'aide est utilisée comme une subvention de fonctionnement et les titulaires tels qu'ils sont recrutés, ne sont pas à même de résoudre de l'intérieur les difficultés de leur organisme.

L'amorce d'un développement est subordonnée à l'existence d'une rupture dans le fonctionnement de l'organisme. Cette exigence est d'autant plus difficile à satisfaire que l'organisme existe depuis longtemps et que d'autres formes d'emplois préexistent à celle de l'EIL. C'est le cas d'une association d'éducation populaire dont la situation initiale est étrangère au bénévolat et dont les activités se pérennisent plus qu'elles ne se professionnalisent. Elle fonctionne depuis 20 ans grâce à du personnel mis à disposition par une administration. Leur remplacement par un gestionnaire embauché sur EIL et salarié par l'association n'a que peu d'incidence sur son mode de fonctionnement. L'emprise de l'administration y reste trop importante.

Le simple maintien du poste n'est donc pas une condition suffisante pour donner un réel « coup d'envoi » aux activités. Dans le secteur des activités sportives et touristiques, par exemple, où travaillent souvent des jeunes volontaires, apprentis et saisonniers, l'embauche officielle du premier salarié à part entière grâce au programme, n'est pas non plus nécessairement un événement suffisamment marquant. Pour être incitatif, l'EIL doit être reconnu dans sa spécificité en tant qu'emploi salarié permanent. Il implique une certaine remise en question du mode de fonctionnement habituel de l'organisme.

● **Du militantisme à l'efficacité économique**

Pour assurer la pérennité de l'emploi, l'organisme doit s'ouvrir à l'extérieur, diversifier ses activités et les étoffer, aller au-devant d'un nouveau public, rechercher des financements, mettre en place une organisation rationnelle... Mais ces transformations s'opèrent lentement et l'adoption d'un modèle de gestion efficace suppose un certain renoncement à l'esprit militant dans lequel a été bâti le plus souvent le projet. Le contenu des monographies est très révélateur de cette prise de conscience.

Devenus employeurs, les organismes s'interrogent : faut-il ou non rejeter le bénévolat, conserver telle ou telle activité déficitaire, augmenter le prix de telle prestation de service, changer de statut, étendre les activités à un public encore plus large...

Des associations ont choisi. L'une a pour fonction de sensibiliser les milieux scolaires à la culture maghrébine et d'organiser des stages sur ce sujet auprès de travailleurs sociaux : elle refuse d'augmenter le prix de ses prestations pour privilégier le caractère social et culturel de sa mission. Une association de tourisme conserve une part de tourisme social pour laquelle elle est subventionnée à côté d'activités rentables.

Mais si la plupart du temps des questions se posent et se reposent plusieurs années après que les EIL ont été maintenus, c'est parce que les organismes sont pris dans l'engrenage d'une croissance qu'ils ne maîtrisent pas totalement. C'est entre autres le cas d'une fédération regroupant des clubs d'amateurs de micro-informatique. La création d'un poste de secrétaire à mi-temps (sur EIL) s'est avérée nécessaire dès le départ pour faire face à la multiplication des clubs locaux de micro-informatique. Deux ans plus tard, une nouvelle étape doit être franchie : les potentialités de développement sont réelles à condition que l'association accepte toujours de nouveaux adhérents. Cette ouverture suppose de reconcevoir toute l'organisation et le passage à un statut commercial reste un dilemme.

Il se pose en des termes comparables pour une coopérative de consommateurs de produits diététiques. Sa survie est conditionnée par un passage du statut de société civile à celui de société anonyme. Ce choix permettrait de toucher des clients non adhérents, mais il induirait aussi un certain renoncement à « l'esprit coopératif »...

Ces nouveaux employeurs auraient-ils vocation à devenir des chefs d'entreprise ? L'obtention d'un EIL et la nécessité de le pérenniser apparaissent bien souvent pour les organismes qui en bénéficient, comme un simple contrat à remplir. Mais ils peuvent se trouver par la suite engagés bien au-delà de leurs ambitions. Le programme contribue ainsi à faire évoluer en profondeur les organismes de l'économie sociale. Des exemples montrent que leur transformation peut être facilitée et accélérée par un changement de l'équipe en place.

Dans d'autres cas c'est l'intervention d'un facteur extérieur qui vient bouleverser le contexte initial du projet. C'est ce qui s'est passé pour les radios locales à partir du moment où elles ont été autorisées à émettre de la publicité (1984).

Le programme apparaît ici comme un sas, favorisant la transformation d'organisations informelles gérées « au quotidien » en structures poursuivant un objectif économique. En cela l'aide est particulièrement bien adaptée à tout un pan de l'économie sociale dont les activités se prêtent aussi bien à l'un

ou l'autre de ces modes de gestion. Elle facilite la remise en cause des fondements de l'organisation initiale et la soumission à d'autres lois (celles du marché) et règles (celles des employeurs) perçues comme contraignantes. Lorsque celles-ci sont banalisées, l'organisme peut aborder une nouvelle phase de son développement.

1.3. L'EIL comme support au développement d'un organisme

Les conditions d'observation du rôle du programme dans le cadre d'organismes déjà structurés par la présence de salariés au moment où ils obtiennent une aide sont nécessairement plus difficiles. Mais il s'agit moins d'isoler les effets des EIL à l'intérieur de chaque organisme que de souligner l'importance déterminante de la composition initiale des ressources des organismes pour caractériser le rôle du programme.

Les statuts juridiques (associations régies par la loi de 1901, SCOP, SARL, GIE, Syndicats professionnels) et les activités des organismes bénéficiaires d'EIL dans ce contexte sont très diversifiés. L'apparente homogénéité de leur taille (de 1 à 15 salariés) ne traduit qu'imparfaitement le stade de développement auquel ils se trouvent. Celui-ci peut être repéré d'après les besoins manifestés lors de la demande d'EIL et faisant l'objet du recours : besoin là encore de professionnels (régisseur, maquetiste), pour des petites structures n'ayant jusqu'ici que des emplois polyvalents (théâtre de marionnettes, éditeur) ; besoin d'animation ou de prospection pour des fédérations, syndicats et associations ayant des ramifications locales (aides ménagères, coopératives agricoles) ; et plus généralement besoin de diversification. Celle-ci peut être radicale lorsqu'elle donne naissance à une activité secondaire n'ayant que peu de rapport avec l'activité principale. C'est l'exemple extrême d'un foyer de jeunes travailleurs créant une entreprise intermédiaire par le truchement de mises à dispositions de locaux et de personnels. Enfin, lorsque l'aide est attribuée à des organismes dont les activités se situent sur un marché porteur (sport, tourisme, pharmacie, communication, réhabilitation de logement), elle a pour fonction d'accélérer un développement et de l'amplifier.

Les suppressions d'EIL sont rares dans le cadre de ces organismes ayant déjà des emplois, et la plupart d'entre eux ont réalisé de nouvelles embauches après avoir bénéficié de l'aide. Mais ces résultats en termes d'emploi n'ont pas la même signification dans les organismes autofinancés et subventionnés.

• L'acquisition d'une autonomie financière pour les organismes subventionnés

Dans les organismes dont les activités sont subventionnées, il est nécessaire de prendre en compte l'évolution de la structure financière des organismes pour apprécier les résultats du programme. La présentation de deux exemples suffit à en démontrer l'importance :

- Une association réalisant de l'artisanat d'art dans le domaine de la dentelle crée avec le soutien du programme une activité supplémentaire de tapisserie. Cette diversification place l'association sur un marché concurrentiel non seulement vis-à-vis de clients potentiels mais vis-à-vis des organismes susceptibles de lui accorder des subventions. La part de ses ressources propres diminue d'année en année et l'accroissement parallèle de sa dépendance à l'égard de subventions hypothèque son avenir. Les trois EIL obtenus en 1981 sont maintenus et ont été suivis de deux autres créations d'emplois. Mais l'association a perdu toute autonomie et son existence est de plus en plus précaire.
- En revanche le demi-poste de secrétaire obtenu par une fédération agricole n'a pas été suivi d'effets en termes d'emploi. Il a permis à son responsable de se consacrer à un travail d'animation auprès des agriculteurs, de susciter la création de nouvelles coopératives (CUMA) intégrées dans la fédération, qui apportent des cotisations supplémentaires... La part des ressources propres est de 18 % (8) en 1982 (date d'obtention de l'aide), de 38 % en 1983 et de 65 % en 1984. Grâce à son autonomie financière, la fédération a acquis aujourd'hui un réel potentiel de développement.

L'organisme doit pouvoir accroître sa capacité d'autofinancement avant de procéder à de nouvelles créations d'emplois. Celles-ci sont donc plus lentes dans les organismes dont les activités sont subventionnées au départ. Des embauches trop rapides peuvent être le signe d'un développement mal contrôlé, en particulier dans le secteur culturel qui n'a pas toujours la possibilité d'accroître ses ressources propres.

• ... ou d'une autonomie de décision

Une place particulière doit être accordée aux organismes qui ont des relations contractuelles avec l'Etat, les collectivités territoriales ou les organismes sociaux. Ils sont nombreux dans le secteur associatif à assurer ainsi la gestion d'un service public pour lequel ils sont rétribués au prorata du service rendu. Tout en provenant de fonds publics, leurs ressources ne sont pas des subventions. Ils ont généralement peu d'emprise sur leur développement parce que les services sont facturés au plus juste de leur coût, et les créations d'emploi doivent être consécutives à une augmentation du volume d'activité. La subvention d'initiative locale permet

(8) L'exigence d'un seuil minimum d'autofinancement au moment de l'attribution de l'EIL ne permet pas de sélectionner efficacement les projets, si l'on considère que la part des ressources propres dans le premier exemple est de 50 % tandis qu'elle est de 18 % seulement dans le second exemple au moment de la création de l'EIL.

de passer outre cet obstacle et de précéder un développement. Elle ne modifie pas la structure financière des associations mais peut avoir un impact non négligeable et termes d'emplois induits.

En plus du déploiement de ses propres services (+ 2 emplois), l'EIL d'animateur créé dans une fédération d'aides ménagères a ainsi suscité la création de 30 emplois « d'auxiliaires de vie » sur le département. L'association a pu réaliser en deux ans un plan d'action qui se serait déroulé d'après elle sur 10 ans sans l'aide du programme.

Sans enclencher nécessairement tout un processus de développement, l'aide donne à ce type d'organismes une autonomie de décision et facilite les créations d'emplois dont ils ont besoin.

● **Le financement d'une expansion pour des activités autofinancées.**

Dans les organismes dont les activités sont largement voire totalement autofinancées, les effets d'entraînement du programme sur l'emploi sont très forts. La plupart ont multiplié par deux ou trois leurs effectifs depuis l'obtention de l'aide, ou vont le faire dans un avenir très proche. Il s'agit d'accélérer un processus de développement, dans la mesure où il est susceptible d'avoir des répercussions sur l'environnement local.

L'attribution de 7 EIL en trois ans à un GIE chargé de la gestion d'une station touristique, a permis le développement des activités locales, de l'hôtellerie aux activités sportives en passant par la restauration et le commerce. Les dizaines de créations d'emplois permanents et saisonniers entraînés par ces 7 EIL, sont autant d'effets directs et induits qui dépassent largement le cadre de la simple structure du GIE. La cotisation de ses membres au départ était insuffisante à financer une telle expansion.

Dans d'autres cas l'objectif du programme peut être d'inciter la création d'emplois, d'activités ou d'organisations innovantes dont l'expérience pourra être imitée. Il joue alors le même rôle que lorsque la création d'un projet coïncide avec celle d'un organisme.

Les effets des EIL attribués aux organismes privés se produisent à l'extérieur de ceux-ci, et s'évaluent dans leur capacité à dynamiser le tissu économique local, à innover et à entraîner la création d'autres structures dans leur sillage. Leur efficacité est liée à la publicité faite autour de ces initiatives.

A cet égard on peut se demander si l'ancienne procédure d'attribution des EIL, qui impliquait davantage les partenaires politiques et économiques locaux au sein d'un groupe départemental, ne favorisait pas une meilleure circulation de l'information sur les projets subventionnés. A contrario, leur exclusion depuis 1985 au profit d'une procédure plus administrative, confiant aux Commissaires de la République la décision de l'octroi ou du refus de l'aide, permet de se dégager des enjeux politiques locaux.

La diversité des rôles joués par le programme et des contextes dans lesquels il est appliqué com-

porte un risque, celui de faire des EIL, un programme peu homogène dans son contenu. Mais cette diversité est aussi son principal atout, qui s'apprécie dans sa capacité à fournir des réponses adaptées à des situations diversifiées : celles d'organismes qui se créent, se professionnalisent ou se développent, disposant de budgets autofinancés à des degrés divers, sur des marchés porteurs ou fragiles.

Mais qu'il ne soit pas possible d'attendre de la part de l'ensemble de ces organismes la réalisation de performances identiques ne les dispense pas de toute exigence ; tous sont tenus de respecter la clause de pérennité des emplois créés avec le soutien du programme.

II. MESURE DE LA PÉRENNITÉ DES EMPLOIS D'INITIATIVE LOCALE

L'objectif de pérennité de l'emploi d'initiative locale est attaché au poste et non à la personne embauchée. Cela signifie que si le poste change de titulaire avant la fin de l'année subventionnée, l'aide continue à être versée pour la période restant à couvrir. Seule une vacance définitive du poste est considérée comme une suppression. C'est cette définition qui a été retenue dans l'enquête statistique dont les résultats indiquent clairement que la plupart des postes subventionnés sont effectivement durables.

18 mois au moins (de 18 à 36 mois) après leur création 85,5 % des emplois créés étaient maintenus. Après avoir recherché les facteurs de stabilité tenant aux caractéristiques des organismes et des emplois, nous analyserons les suppressions d'EIL.

2.1. La stabilité des EIL varie selon les caractéristiques des organismes et des emplois.

● **Stabilité différenciée suivant les caractéristiques des organismes.**

14,5 % des EIL ont été supprimés en moyenne. Ce taux varie quelque peu selon le statut des organismes, leur taille (au moment de l'enquête) et leur secteur d'activité (voir tableaux 1, 2 et 3). Le champ d'activité des organismes intervient clairement dans les résultats si l'on oppose les activités culturelles où 1/3 des emplois créés ont été supprimés, aux services à l'agriculture pour lesquels ce taux n'est que de 5 %. Mais dans les 7 autres domaines d'activité repérés, l'amplitude de la variation est faible (entre 10 % et 13 % de suppressions).

La prise en compte du statut juridique de l'organisme fait apparaître un taux de suppression 2 fois plus fort dans le secteur associatif (16 %) que dans le secteur lucratif (8 % pour les SCOP et autres statuts confondus).

L'influence de la taille de l'établissement sur les résultats est plus complexe : le taux de suppression d'EIL apparaît globalement plus fort dans les plus petites structures que dans les grandes, mais un découpage relativement fin par tranche d'effectifs à partir de trois salariés fait apparaître des irrégularités. Il reste que les organismes qui ont actuellement un ou

Tableau 1 : Nombre moyen d'EIL créés et taux de suppression selon le statut des organismes

STATUT DES ORGANISMES	répartition établissements (%)	nbre moyen d'EIL créés	taux de suppres. EIL
associations	87	1,8	16
SCOP	3	3	8
Autres (GIE SARL, SA...)	10	2,2	8
Ensemble	100	1,8	14,5

Tableau 2 : Nombre moyen d'EIL créés et taux de suppression selon les effectifs salariés des organismes

EFFECTIFS SALARIÉS DES ORGANISMES*	répartition établissements (%)	nbre moyen d'EIL créés	taux de suppres. d'EIL
0	6	1,4	100
1-2	36	1,3	21
3-5	24	1,8	10
6-10	15	2,2	5
11-20	9	2,7	7
21-50	6	2,2	2
plus de 50	4	4,3	6
Ensemble	100	1,8	14,5

Effectifs : 962 organismes, 1 778 EIL créés, 257 EIL supprimés.

* Au moment de l'enquête.

Tableau 3 : Nombre moyen d'EIL créés et taux de suppression selon le domaine d'activité des organismes.

DOMAINE D'ACTIVITÉ DES ORGANISMES	répartition établissements (%)	nbre moyen d'EIL créés	taux de suppres. d'EIL
Activités sociales (associations d'aide à domicile, de services aux handicapés, aux immigrés, aux mineurs en difficultés...)	24	1,9	13
Activités culturelles (information, communication, spectacle, enseignement musical, danse...)	16	1,8	33
Activités de production-distribution (secteur du bâtiment, sous-traitance mécanique, électronique, ..., tertiaire)	8	2,6	11
Sports-tourisme (clubs, centres ou village de vacances...)	12	1,4	12
Enseignement-formation (formation professionnelle continue, tout public et écoles, formation permanente...)	7	1,4	13
Services à l'agriculture (organisation, dynamisation, défense des agriculteurs, syndicats professionnels...)	8	2,1	5
Services aux entreprises et associations (aides et conseils auprès d'artisans et commerçants, développement de l'économie locale...)	7	1,6	13
Environnement, logement (informatique et défense, études et conseils en matière de logement, urbanisme, consommation)	7	1,6	13
Multi-activités (animation socio-culturelle, socio-éducative, éducation populaire, fédérations, ...)	11	2,0	10
ENSEMBLE	100	1,8	14,5

deux salariés ont supprimé 21 % de leurs EIL en moyenne (ceci expliquant cela).

L'attribution d'EIL à des petites structures (en création ou professionnalisation ?) serait plus risquée surtout s'il s'agit d'activités non viables sans l'apport permanent de subvention (tendance illustrée par l'importance du taux de suppression dans les activités culturelles (9)). Ce deuxième facteur devrait être écarté par les orientations toujours plus affirmées du programme en faveur des projets autofinancés.

• Place des caractéristiques spécifiques des EIL

L'analyse des résultats du programme se doit de réserver une place particulière aux emplois eux-mêmes et à la façon dont ils sont pourvus. Un peu moins du tiers des personnes embauchées ont moins de 25 ans et la très grande majorité ont un diplôme supérieur ou égal au Bac. La proportion de bacheliers s'élevait à 51 % en 1981-82 ; elle aurait augmenté nettement en 1983 pour atteindre 93 % en 1984, d'après une exploitation partielle des imprimés CERFA.

D'autres spécificités ressortent de l'enquête approfondie :

— Tout d'abord l'originalité des modes de recrutement des premiers titulaires d'EIL résulte directement de celle des contextes d'utilisation du programme : formes d'auto-recrutement et d'auto-emploi pour le montage de SCOP ; maintien du personnel en place dans le cadre de reprises d'établissements ; recrutement par réseaux de relation ; et enfin changement de statut pour des bénévoles, des vacataires, ou des intermittents recrutés comme salariés permanents grâce aux EIL. La place occupée par les canaux officiels de type ANPE ou annonces dans la presse (locale ou spécialisée) s'en trouve réduite d'autant.

La pratique du recrutement de bénévoles (ou de vacataires) permet de satisfaire à la fois les exigences de la personne embauchée et celles de l'organisme :

(9) L'importance du taux de suppression des emplois de développement culturels (EDC) indiquait déjà clairement cette tendance. Mais même dans ce secteur, les EIL sont nettement plus stables que les EDC.

l'expérience du bénévole n'est pas monnayable en tant que telle sur le marché du travail ; elle est par contre reconnue à l'intérieur de l'organisme comme une qualité professionnelle. Une partie des bénéficiaires d'EIL se recrute parmi des détenteurs de diplômes souvent élevés mais peu adaptés ou non reconnus sur les marchés officiels, à la recherche d'un travail autonome et valorisant. Le programme EIL offre l'opportunité de réaliser ces aspirations qualitatives dans la mesure où la motivation du candidat par rapport à l'objectif poursuivi doit être plus forte que ses exigences en terme de salaire ou de sécurité d'emploi.

— En second lieu les postes offerts sont marqués par la prépondérance des catégories intermédiaires, même si plusieurs facteurs contribuent à en sous-estimer l'importance (voir encadré). La stabilité des EIL varie selon les types d'emplois créés : les postes d'encadrement, qu'il s'agisse de cadres et professions intellectuelles supérieures ou des professions intermédiaires, sont globalement moins stables que les postes d'ouvriers et d'employés. Les suppressions de postes, mais aussi les changements de titulaires sont plus fréquents parmi les premiers que parmi les seconds. A cela plusieurs raisons sont liées aux conditions d'emploi. Celle du coût du poste créé tout d'abord : si l'aide EIL permet de réduire le coût de l'embauche, son maintien représente une charge financière d'autant plus importante pour l'organisme qu'il s'agit

d'un poste d'encadrement. Des salaires peu élevés pratiqués dans la plupart des organismes dont les prestations de service sont calculées au plus juste de leur coût, sont évoqués fréquemment comme une cause de départ des titulaires et éventuellement comme la raison de leur non remplacement.

D'autres départs volontaires sont provoqués par le manque de perspectives de carrière dans les petites structures. A cet égard les départs peuvent être le signe d'une mobilité volontaire et positive.

Les changements de titulaires sont le plus souvent indépendants du contenu du poste pour les employés. La polyvalence des fonctions dévolues aux employés dans les petites structures en particulier, rend ces postes attractifs pour leurs occupants qui changent de fait moins fréquemment. Ils assurent des tâches primordiales de secrétariat, d'administration et d'accueil (ce que les associations appellent la « permanence ») que les organismes ne suppriment qu'en dernier recours. D'où une plus grande stabilité de ces emplois.

Les taux de suppression sont néanmoins légèrement plus élevés parmi les ouvriers que parmi les employés, résultat que l'enquête qualitative permet de rapprocher du contexte du recours au programme : les risques de suppression y paraissent plus élevés lorsque les EIL sont utilisés par des ouvriers pour créer leur propre emploi dans une SCOP.

LA PRÉPONDÉRANCE DES CATÉGORIES INTERMÉDIAIRES PARMIS LES EMPLOIS D'INITIATIVE LOCALE

La classification des EIL selon leur appellation (1) fait apparaître la place prépondérante des professions intermédiaires, suivie de celles des cadres puis des employés et enfin des ouvriers.

Mais l'importance des professions intermédiaires est sous-estimée et une large part des EIL se rapproche des « intermédiaires » sans être nécessairement désignée comme telle. A cela plusieurs raisons :

- *Les emplois d'encadrement sont surévalués : les titres de PDG, secrétaires généraux, journalistes... que se donnent ou qui sont attribués aux responsables, ne sont pas conformes à leur situation dans des organismes de petite taille et peu structurés. La formation de ces « cadres », leur âge et leur cheminement professionnel ainsi que leur niveau de salaire les rapprochent souvent davantage des professions intermédiaires.*
- *A l'inverse, le titre d'ouvrier traduit mal la situation des ouvriers dans les SCOP qui assu-*

rent tout à la fois la gestion et la production de leur structure (leur statut de salarié les différencie néanmoins des indépendants et artisans).

- *De nombreux emplois sont polyvalents et requièrent des compétences multiples : un chef de service est amené à assurer l'accueil, un comédien à faire de la prospection, une secrétaire à faire de l'animation...*

Un autre mode de classification pourrait prendre en compte le degré d'implication du titulaire de l'EIL dans le maintien de son poste : dans quelle mesure est-il responsable de sa pérennisation ?

(1) Définies selon la « nomenclature des professions et catégories socio-professionnelles » (PCS) où la classification des métiers résulte d'une synthèse d'informations sur le grade, le statut, l'indice, etc. ; INSEE, 1983

● Bilan de l'emploi dans les organismes, 2 ou 3 ans après l'obtention d'un EIL.

La situation de l'emploi dans les organismes bénéficiaires d'EIL deux ou trois ans après l'obtention de l'aide est à la fois contrastée et ambiguë. Les écarts se sont creusés entre les organismes et tandis que 14,5 % des EIL étaient supprimés, 39 % des organismes en moyenne réalisaient des embauches après avoir bénéficié d'un ou de plusieurs EIL (voir tableaux 4 et 5).

La proportion de créations ultérieures d'emploi est élevée dans les SCOP (61 %) et moyenne dans les

associations et autres organismes privés lucratifs. Elle est également relativement forte dans les activités d'enseignement-formation (où 55 % des organismes ont effectué de nouvelles embauches), dans les activités de production-distribution (49 %), dans les activités sociales (48 %) et même dans les activités culturelles (44 %). Ce dernier résultat est-il contradictoire avec l'importance du taux de suppression dans le secteur ? Non si l'on se réfère à l'hétérogénéité du contenu de la rubrique des activités culturelles, qui rassemble aussi bien des troupes de théâtre dont l'existence est fragile que des petites entreprises cultu-

relles rentables. Mais il n'en révèle pas moins l'existence de comportements complexes, qu'éclaire une analyse approfondie des suppressions d'EIL.

Tableau 4 : *Proportion d'organismes ayant créé des emplois après obtention d'EIL selon leur statut.*

STATUT	
Associations	38 %
SCOP	61 %
Autres (SA, SARL, GIE, syndicats, ...)	40 %
ENSEMBLE	39 %

Tableau 5 : *Proportion d'organismes ayant créé des emplois après l'obtention d'EIL selon leur activité.*

ACTIVITÉ	
Activités sociales	48 %
Activités culturelles	44 %
Activités production, distribution	49 %
Sport-tourisme	24 %
Enseignement-formation	55 %
Services à l'agriculture	30 %
Services aux entreprises et associations	29 %
Environnement, logement	27 %
Multiactivité	31 %
ENSEMBLE	39 %

2.2 Portée et signification des suppressions.

Les causes d'échec sont répétitives et généralement imputables à une absence d'évaluation ou à un manque d'élaboration des projets : des entreprises se créent sur un marché offrant peu de débouchés, des associations dont les activités sont par essence déficitaires créent un emploi au prix de l'accroissement de leur dépendance à l'égard des subventions ; d'autres organismes attendent du programme la résolution de leurs difficultés ou ne définissent pas assez précisément le profil du poste dont ils ont besoin... Les échecs se produisent à des échéances plus ou moins brèves, une, deux voire 3 années après la création de l'EIL.

La responsabilité du titulaire est variable dans cet échec, elle peut être pleine et entière s'il est lui-même l'instigateur du projet ou nulle s'il est étranger aux circonstances de son élaboration. Dans ce dernier cas la suppression du poste s'apparente à un licenciement

classique dans une entreprise. Il semble se produire rarement dans les faits et la spécificité des modes d'embauche se répercute sur celle des suppressions de postes.

Par ailleurs, si l'on se place au point de vue de l'organisme, l'on s'aperçoit que les suppressions d'emplois ne provoquent pas nécessairement l'arrêt de l'activité qui a fourni le prétexte de leur création. Les activités peuvent être prises en charge par d'autres formes de travail ou d'emploi, ou renaître à l'extérieur de l'organisme.

La portée et la signification des suppressions d'EIL doivent être modulées selon les effets qu'elles produisent sur les titulaires et sur les organismes. L'enquête approfondie permet de présenter les différents cas de figure de suppressions.

Dans certains cas, la suppression des EIL se solde effectivement par l'arrêt des activités de l'organisme.

L'arrêt ne sera que partiel si l'organisme employait déjà des salariés au moment où il reçoit une aide qui doit lui permettre de diversifier ses activités. Lorsque les EIL sont les seuls emplois permanents, leur suppression peut engendrer celle de l'organisme. Il en a été ainsi pour une SCOP effectuant des recherches non rentables sur les techniques solaires. Cette activité devait être compensée par la fabrication de charpentes traditionnelles, mais une étude de marché réalisée après un an de fonctionnement conclut au manque de débouchés de l'activité dite « alimentaire ». Les 5 EIL sont supprimés. La SCOP a fermé.

Mais la fermeture d'un organisme n'implique pas nécessairement la disparition de l'activité. Celle-ci peut être reprise à l'extérieur, comme cela s'est passé pour une Chambre de Commerce qui avait initialement confié à une association de promotion de l'économie locale la réalisation d'un journal mettant en contact des PME. N'obtenant pas les subventions relais attendues, les deux titulaires EIL sont licenciés tandis que l'activité est reprise par la Chambre de Commerce.

La notion de suppression de poste peut être restrictive si le programme produit des effets à l'extérieur de l'organisme et/ou s'il est l'occasion d'un apprentissage pour ses bénéficiaires. Des échecs sont ainsi tempérés pour les titulaires d'EIL qui ont acquis une formation ou une qualification professionnelle pendant l'année de subvention, qu'ils peuvent faire valoir ailleurs par la suite y compris en créant une nouvelle entreprise.

Il arrive encore que l'activité ne disparaisse pas avec le poste parce qu'elle est attachée à la personne et non à son statut. C'est le cas des intermittents du spectacle : les acteurs obtenant des EIL pour eux-mêmes acquièrent le statut de salarié pour une année à l'issue de laquelle ils redeviennent intermittents du spectacle, tantôt chômeurs, tantôt acteurs.

La situation est plus ambiguë, lorsque, à l'occasion de changement de titulaires, l'organisme propose aux nouveaux recrutés une situation moins stable ou moins avantageuse qu'elle ne l'était pour le premier titulaire de l'EIL. Leur succèdent ainsi des stagiaires, des jeunes volontaires, des salariés embauchés pour des durées déterminées. Même si ces statuts sont le

LE PARCOURS SINUEUX DES EIL DANS UNE ASSOCIATION SPORTIVE ET TOURISTIQUE

Cet exemple montre pourquoi il est difficile de suivre le cheminement des EIL et de faire un bilan de l'emploi dans certaines structures. La fréquence des changements de titulaires, la précarité des statuts, la variété des modes de recrutement, de rémunération et de licenciement sont en effet des pratiques répandues dans le milieu associatif.

Un club hippique est créé en 1980 par un ancien directeur de centres sociaux (licencié économique), sa femme et sa belle-sœur. L'association organise des randonnées à cheval. Elle est aussi agréée comme centre école-régional. Le directeur fait le projet de se développer davantage (infrastructures, manifestations culturelles, etc.). Il fait appel à du personnel non permanent (apprenti, vacataire, ...). L'essentiel des ressources du club proviennent des recettes de prestations auprès des individus et des collectivités.

Deux EIL — un guide équestre et une secrétaire d'accueil — ont été les premiers salariés à part entière de l'association. Mais auparavant, y travaillaient le directeur, « à son compte », un apprenti et un jeune sous contrat emploi-formation.

— Pas moins de 4 titulaires se sont succédés sur le poste de guide équestre. « Le 1^{er} avait été recruté par voie d'affiche. Mais il n'avait pas notre type d'esprit, il a donné sa démission. Ensuite, nous avons embauché une jeune femme. Elle a terminé l'année de l'EIL. Nous avions prévu que le financement de son poste serait relayé par la formation permanente. Pour nous, ça voulait dire un stage d'insertion sociale. Mais il n'a pas pu démarrer à ce moment-là. Nous avons proposé à cette personne de continuer à temps partiel. Elle a refusé et préféré le chômage économique. Nous avons donc arrêté momentanément le poste et nous l'avons repris pendant 6 mois, avec une autre personne quand le stage a eu lieu. Aujourd'hui, ce poste continue, avec un jeune, (l'autre personne ne pouvait pas continuer, elle avait ses enfants, etc.). C'est un jeune volontaire, mais nous le prendrons ensuite à notre charge, avec un contrat à durée indéterminée ».

— Le 2^e EIL met en cause la définition du profil du poste et l'évaluation des fonctions : « La secrétaire, c'était une jeune femme, autour de 23 ans. Elle était l'amie du jeune qui avait le contrat emploi-formation. Elle avait laissé entendre sur son C.V. qu'elle avait une formation d'hôtesse et de secrétariat. Il s'est avéré très vite qu'elle était complètement débordée par ce poste polyvalent. Et au bout d'un moment, elle a dit elle-même qu'elle ne pouvait pas continuer. Elle a été remplacée progressivement, d'abord à temps partiel par ma femme qui est formatrice. Et compte tenu du développement de nos activités, ma femme travaille maintenant à temps plein ici. Nous avons en plus, pour l'aider, une jeune volontaire, qui assure la permanence et un travail de dactylographie, de classement, de premières réponses aux gens. Là c'est un problème de financement, on va voir si on peut la prolonger après (...).

Je ne reprendrai plus d'EIL. Il me semble que c'est assez contraignant, par rapport à une ressource qui est conséquente, mais des petites associations de notre type, c'est vraiment difficile de garantir que ça va... ».

L'association compte trois permanents : le directeur, sa femme, le guide ; mais combien de salariés ?

plus souvent provisoires, ils sont en régression par rapport au précédent et équivalent à une suppression au sens strict du programme d'initiative locale. Faux maintiens ou fausses suppressions ? Telle est la question qui éclaire les résultats de l'enquête statistique ; dans ces circonstances les suppressions de postes ne sont nullement incompatibles avec des créations ultérieures d'emplois.

A l'inverse doit-on considérer comme « maintenu » le poste obtenu par une mission locale qui ne pouvant assurer son financement l'a fait prendre en charge par la commune qui le met à son tour à sa disposition ? Le maintien d'un emploi peut être un semi-échec dès lors qu'il suppose un accroissement de la dépendance de l'organisme à l'égard des subventions et a pour effet d'entamer son autonomie.

Tout en étant pertinent, le critère de suppression de poste est insuffisant à rendre compte de l'échec d'un projet parce que c'est une notion dont les contours sont flous. Cette remarque n'est pas spécifique aux EIL, mais caractérise plus généralement les phénomènes d'emploi dans le secteur associatif (10) : la présence de nombreuses formes particulières d'emplois rend leur décompte incertain (voir encadré sur le parcours sinueux des EIL).

Restent les suppressions franches d'organismes bénéficiaires d'EIL. A cet égard, et bien que l'enquête statistique ne permette pas de l'évaluer, il semble que l'accord d'un nombre élevé d'EIL en une seule fois à un organisme, augmente leur risque de suppression. Une utilisation plus modérée des EIL, qu'elle soit répétitive au prorata des résultats, paraît plus conforme aux objectifs du programme et à ses exigences. Le projet d'orientation du programme pour 1986 va dans ce sens puisqu'il limite à cinq le nombre maximum d'EIL qu'il est possible d'attribuer à un organisme.

*
* *

L'opportunité de l'attribution d'une aide à la création d'EIL ne peut être appréciée correctement qu'en replaçant le projet, faisant l'objet d'une demande de subvention, dans son environnement socio-économique local. La nécessité de satisfaire simultanément des contraintes d'emploi (perenne) et d'activité (innovante), rend certes les arbitrages difficiles. Mais les expériences passées et les réorientations successives auxquelles elles ont donné lieu, ont permis de corriger et d'affiner les critères de sélection et les objectifs du programme.

La prise en compte des caractéristiques initiales des organismes, de leur situation au moment où ils ont recours aux EIL permet de présager du rôle de l'aide et de ses effets plausibles.

(10) A ce sujet E. MARCHAL « L'Emploi dans le secteur associatif : du salariat permanent au bénévolat », dossier de recherche n° 11, CEE, décembre 1984.

Le rôle de l'EIL comme support à la professionnalisation d'organismes illustre sans doute son aspect le plus original. Qu'il soit difficilement quantifiable ne doit pas conduire à le négliger : des dirigeants de petites organisations informelles peuvent devenir des chefs d'entreprises grâce au soutien du programme. Les demandes de conseil et de mesures d'accompagnement y sont fortes et concernent prioritairement le secteur associatif.

Lorsque l'aide sert de support à la création ou au développement d'organismes dont les activités sont autofinancées — a fortiori si elles se situent sur un marché porteur —, ses retombées en terme d'emplois

induits peuvent être importantes. Mais ce résultat n'est pas propre aux EIL, et d'autres types d'aides à la création d'emplois ou d'entreprises, voire les aides régionales, peuvent jouer ce rôle. Dès lors le caractère novateur du projet, qu'il qualifie l'activité, l'emploi créé ou un mode d'organisation particulier, devient un critère déterminant de sélection pour garantir sa spécificité au programme. Quant à son efficacité, elle est liée à la diffusion de l'information pas seulement à l'intérieur des régions où elle doit pouvoir toucher un public de « créateurs » se situant potentiellement à l'écart des réseaux existants, mais aussi à l'extérieur de celles-ci. Une fois l'expérimentation réussie, l'effet multiplicateur de l'aide dépend de l'écho qu'elle trouve au plan national.