



**Plein
Sens**

*La meilleure façon
d'y voir clair*

 **îledeFrance**



Évaluation du programme Emplois- tremplin

Rapport final

Conseil Régional d'Île-de-France

2 rue des Haudriettes
75003 Paris
Tél 01 53 01 84 40
Fax 01 53 01 81 25
www.pleinsens.fr

Juin 2008 ■

Elsa RIGAL
Etienne FORCIOLI-CONTI
Michel TISSIER

Sommaire

INTRODUCTION	3
METHODE	4
<u>I LE DISPOSITIF</u>	<u>5</u>
<u>1 BREVE PRESENTATION DU DISPOSITIF EMPLOIS-TREMLIN</u>	<u>6</u>
OBJECTIFS, MODALITES ET FONCTIONNEMENT	7
<u>2 LES PROCESSUS INTERNES</u>	<u>10</u>
UNE DEFINITION INSUFFISAMMENT LISIBLE DES OBJECTIFS	11
UNE INFORMATION SUFFISANTE	12
UNE INSTRUCTION DE QUALITE	13
UN SUIVI A RENFORCER ?	15
DES PARTENARIATS INABOUTIS	17
<u>3 LE DISPOSITIF EN CHIFFRES</u>	<u>20</u>
LE POINT SUR LES DEMANDES REÇUES ET LES POSTES VOTES	21
LES IMPACTS BUDGETAIRES POUR LA REGION	30
DONNEES STATISTIQUES SUR LES BENEFICIAIRES	36
LE DISPOSITIF SUR LE MARCHE DE L'EMPLOI ASSOCIATIF	39
<u>II LES EFFETS SUR LE TERRAIN</u>	<u>41</u>
<u>1 LE DISPOSITIF VU PAR LES PERSONNES RECRUTEES</u>	<u>42</u>
DES PROFILS QUALIFIES ET IMPLIQUES	43
DES EMPLOIS DURABLES ET DE QUALITE	44
LA QUESTION DE LA PERENNITE RESTE ABSTRAITE POUR LES SALARIES	46
<u>2 LE DISPOSITIF VU PAR LES ASSOCIATIONS</u>	<u>47</u>
UNE CONNAISSANCE UN PEU ALEATOIRE DU DISPOSITIF	48
L'INSTRUCTION DU DOSSIER : « ON S'EN DEBROUILLE »	50
LA QUESTION DU RECRUTEMENT : DES AMBIVALENCES	52
LA FORMATION EST TRES PRESENTE MAIS PAS SOUS LA FORME ATTENDUE	54
LE SUIVI : BONNE OU FAUSSE QUESTION ?	56
UN JUGEMENT POSITIF DES ASSOCIATIONS	58
L'ENJEU DE LA PERENNITE	61

III ANALYSE COMPARATIVE AVEC D'AUTRES REGIONS	63
UN BENCHMARK AUPRES DE 5 REGIONS	64
SYNTHESE DES CONSTATS	65
IV CONCLUSIONS	67
ANNEXES	76
RAPPEL DU REGLEMENT D'INTERVENTION	77
INSTANCES DE SUIVI	84
PHASE 1 : PERSONNES RENCONTREES	85
PHASE 2 : DETAIL DE L'ENQUETE AUPRES DES BENEFICIAIRES	88
PHASE 1 : CHAMP DE QUESTIONNEMENT UTILISE AUPRES DES CONSEILS REGIONAUX	95
SYNTHESE DE L'EVALUATION DU PROGRAMME EMPLOIS-TREMLIN	96
LE DISPOSITIF ET SON BILAN CHIFFRE	97
LES GRANDES CONCLUSIONS DE L'EVALUATION ET LES QUESTIONS POSEES AU CONSEIL REGIONAL	101

Introduction

En votant à l'automne 2004 un programme Emplois-tremplin, la région Île-de-France se dotait d'un nouvel instrument en faveur de l'emploi, en réponse à la dégradation de la situation économique et sociale.

Le travail ici présenté est tout d'abord une réponse aux engagements pris dès le rapport de 2004 sur la nécessaire évaluation du programme (initialement conçue comme une évaluation-bilan annuelle). Elle se présente de fait comme un examen à mi-parcours des premières réalisations engagées dès 2005 (fin des trois premières années de subvention à taux plein).

Le cahier des charges de la consultation, qui a amené à la sélection de Plein Sens, formule trois grandes attentes.

- comprendre de manière qualitative les effets du programme, tant sur les associations que sur les personnes embauchées ;
- analyser l'adéquation entre ce dispositif et les besoins des bénéficiaires, par une meilleure connaissance des stratégies de recrutement et de recours au dispositif des employeurs ;
- analyser l'efficacité du programme, à travers notamment l'examen des conditions de sa mise en œuvre.

Ces questions ont sous-tendu le présent rapport, qui est structuré en trois grandes parties :

- Tout d'abord une analyse du dispositif : son fonctionnement, en interne et avec les partenaires, les volumes et les flux de demandes reçues et de postes votés, le coût pour la Région, le profil des bénéficiaires et l'inscription du dispositif dans le marché de l'emploi associatif ;
- Ensuite les constats issus de l'observation des effets du dispositif sur le terrain, auprès des bénéficiaires ;
- Enfin une analyse issue de la comparaison avec d'autres régions ayant mis en place un dispositif similaire aux Emplois-tremplin franciliens.

Les principaux éléments de cette analyse ainsi que les conclusions de Plein Sens sont rassemblés dans une synthèse, disponible à la fin du présent rapport.

Méthode

La démarche adoptée pour la mission, qui a débuté en novembre 2007, est conçue en 4 phases successives :

▪ Phase 0 : Analyse documentaire

L'objectif de cette première phase était d'analyser les résultats du dispositif depuis son lancement (bilans qualitatifs renvoyés par les associations, données chiffrées), les processus de décision et d'instruction et d'identifier le réseau des acteurs afin de mieux comprendre le fonctionnement du programme Emplois-tremplin et de dégager des questionnements pertinents pour les phases suivantes.

▪ Phase 1 : Analyse du cadre institutionnel et rencontre avec les partenaires

Il s'agissait ensuite d'analyser les processus internes, d'évaluer leur cohérence avec les objectifs poursuivis et de recueillir le regard critique des différents acteurs participant au dispositif. A cette fin, Plein Sens a réalisé :

- Une vingtaine d'entretiens avec les acteurs du dispositif au sein du Conseil régional : les membres du service Emplois-tremplin et les autres services impliqués (correspondants, services financiers, service formation...)
- Une douzaine d'entretiens avec des élus, des directeurs d'unité et la Directrice générale des services du Conseil régional
- Des entretiens avec les partenaires : CNASEA, Conseils Généraux partenaires (75, 91, 93, 94, 77, 78), CPCARIF, ANPE, DLA.
- Des entretiens avec les conseils généraux non-partenaires (92 et 95).

Plein Sens a également réalisé un benchmark auprès d'autres conseils régionaux ayant mis en place un dispositif comparable : panorama des dispositifs dans les régions, analyse comparative puis entretiens avec 5 conseils régionaux (PACA, Centre, Picardie, Pays de la Loire, Poitou-Charentes).

▪ Phase 2 : Étude auprès des bénéficiaires

Afin de compléter le point de vue des acteurs participant à l'élaboration et au fonctionnement du dispositif, Plein Sens a recueilli celui des bénéficiaires. Cette phase d'investigation a permis de dégager un corpus d'informations sur le dispositif, ses effets, ses points forts, ceux où il peut être amélioré.

Au final, 100 structures bénéficiaires ont été consultées. Dans un premier temps, des entretiens approfondis ont été menés en face à face auprès de 30 structures bénéficiaires¹ (responsable de la structure + personnes recrutées). Des entretiens téléphoniques avec 70 autres structures bénéficiaires ont ensuite été réalisés. L'échantillon a été constitué à partir des données du CNASEA, en veillant à diversifier la taille des associations, les secteurs, les départements, le profil des personnes recrutées (âge, sexe, ancienneté, niveau de qualification, fonctions, salaire...).

10 structures non-bénéficiaires ont également été interrogées : des associations qui se sont vu refuser un poste Emploi-tremplin, et des associations qui ne se sont pas portées candidates alors qu'elles étaient *a priori* éligibles.

▪ Phase 3 : Synthèse, recommandations et communication

A l'issue de ces différentes phases d'investigation, Plein Sens doit proposer au Conseil régional des axes d'amélioration du dispositif et des scénarios d'évolution. Il est prévu une communication sur les résultats.

¹ La méthodologie et l'échantillon des associations rencontrées sont détaillés en annexe.

I Le dispositif

1

Brève présentation du dispositif Emplois-tremplin

Objectifs, modalités et fonctionnement

■ Qu'est ce que le dispositif Emplois-tremplin ?

Le dispositif Emplois-tremplin poursuit trois objectifs :

- L'accompagnement vers l'emploi des publics rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle ;
- Le soutien aux associations et à l'économie sociale et solidaire ;
- L'appui aux politiques régionales.

Le dispositif Emplois-tremplin consiste en une aide financière accordée à un employeur. Cette aide est liée à un poste dit « Emploi-tremplin », sur lequel l'employeur doit recruter un salarié. Ce poste aidé par la Région est un contrat de droit de commun, un CDI à temps plein dont la rémunération ne peut être inférieure au SMIC. Un même employeur peut bénéficier au maximum de 5 postes.

L'aide est accordée pour une durée de 3 ans renouvelables, à hauteur de 15 000 euros maximum par an les trois premières années. A l'issue des trois premières années des modalités de dégressivité sont prévues : 12 000 euros la 4ème année, 11 000 euros la 5ème année et 10 000 euros la 6ème année. Dans le cas où l'employeur a recruté des personnes de niveau V et infra, l'aide régionale reste de 15 000€. A l'aide versée par le Conseil Régional peuvent venir s'ajouter des aides financières d'autres financeurs, mais 10% au moins du montant du salaire brut chargé doit rester à la charge de l'employeur.

L'attribution de l'aide régionale est soumise à une obligation de formation. La Région participe à cette formation par une aide de 1500€ en moyenne par emploi (renouvelable une fois).

Le dispositif concerne certains secteurs d'activités, dont on trouvera le détail en annexe. Il s'agit de l'accompagnement dans l'emploi, la culture, l'environnement, le logement, la politique de la ville et la sécurité et prévention, la santé et l'action sociale, le sport, le tourisme, le transport, l'économie sociale et solidaire, l'enseignement supérieur et la vie étudiante, la recherche, la démocratie participative et la jeunesse, l'action internationale.

Le dispositif vise des publics spécifiques. Des critères précis ont été définis, qui visent d'une part les employeurs pouvant bénéficier de l'aide Emploi-tremplin, et d'autre part les personnes pouvant ensuite être salariées par les employeurs sur les postes dits « Emplois-tremplin ». Les publics visés ont été modifiés en mai 2006, lors du « toilettage » du dispositif. Aujourd'hui, peuvent être employés comme salariés en Emploi-tremplin :

- Les jeunes âgés de 16 à 26 ans sans emploi ;
- Les demandeurs d'emploi de 45 ans et plus ;
- Sans conditions d'âge, les demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'allocation veuvage ou de l'allocation parent isolé ;
- Les personnes handicapées
- Les allocataires du R.M.I depuis au moins un an ;
- Les demandeurs d'emploi domiciliés dans les ZFU.

Il est possible de transformer des contrats Emplois Jeunes en CDI Emploi-tremplin, et d'obtenir des dérogations pour des temps partiels. Les candidatures des personnes peu ou pas qualifiées sont privilégiées (absence de dégressivité de l'aide les 3 dernières années).

De leur côté, les employeurs éligibles sont les suivants :

- associations et groupements d'associations ;
- groupements d'Intérêt Public ;
- groupements d'employeurs sous statut associatif
- entreprises d'insertion ;
- fondations.
- Sociétés Coopératives d'intérêt Collectif (S.C.I.C), Sociétés Coopératives Ouvrière de Production (S.C.O.P).

Pour être éligible, l'employeur doit avoir au moins deux ans, d'existence, ne pas avoir licencié de personnel pour motif économique dans les 12 mois précédant la demande, et proposer une création nette d'emploi. Le lieu d'activité du poste doit être en Île-de-France.

Le Conseil Régional est l'initiateur et le principal acteur du dispositif, dans lequel interviennent des partenaires : Conseils Généraux, OPCA, ANPE et Missions locales, CPCARIF, DLA, CNASEA.

Dès 2004, la Région Île-de-France visait 10 000 emplois-tremplins créés d'ici 2010.

■ Définition de l'enveloppe budgétaire, prise de décision et instruction, comment cela se passe-t-il ?

D'un bout à l'autre de son fonctionnement, c'est-à-dire de la prise de décision initiale (nombre de postes offerts annuellement par la Région) au recrutement effectif d'un salarié sur le poste Emploi-tremplin, le dispositif peut être décomposé en deux grandes phases : une phase de définition de « l'offre d'Emploi-tremplin » par la Région (en bleu dans le schéma ci-dessous), et une phase de traitement de la demande d'Emplois-tremplin (en vert dans le schéma). Il ne s'agit pas de phases successives puisque le processus de définition de l'offre se déroule tous les ans à une période donnée (en fin d'année) alors que le processus de traitement de la demande fonctionne en continu, en réponse aux demandes qui elles-mêmes parviennent continuellement à la Région.

Le processus de définition de l'offre peut être décrit comme suit :

En 2005, 2006 et 2007, une enveloppe par secteur a été déterminée au niveau de chaque Vice-présidence concernée en lien avec les services opérationnels, l'Unité Finances ainsi que la Direction générale des services ont effectué les arbitrages et le total de ces différentes enveloppes sectorielles a constitué le budget du dispositif. En 2005 et en 2006, 1000 postes furent ainsi budgétés ; en 2007, 585. Fin 2007, dans le cadre de la préparation budgétaire 2008, le service Emplois-tremplin a proposé une répartition d'une enveloppe pré-déterminée dans la note de cadrage budgétaire qui portait le quota total de nouveaux postes pour l'année 2008 à 400. Cette répartition sectorielle a été déterminée, en lien avec les correspondants sectoriels, en fonction du flux de demandes dans chacun des secteurs.

Même si un amendement a été adopté lors du vote du budget créant une ligne unique pour le programme Emplois-tremplin, ce mode de répartition vaut encore pour l'année en cours (2008). L'Unité Finances a, par la suite, consolidé ces chiffres et communiqué un tableau final au service Emplois-tremplin.

Le service Emplois-tremplin peut ainsi disposer d'un nombre de postes par secteurs afin d'instruire les dossiers de demande d'Emplois-tremplin.

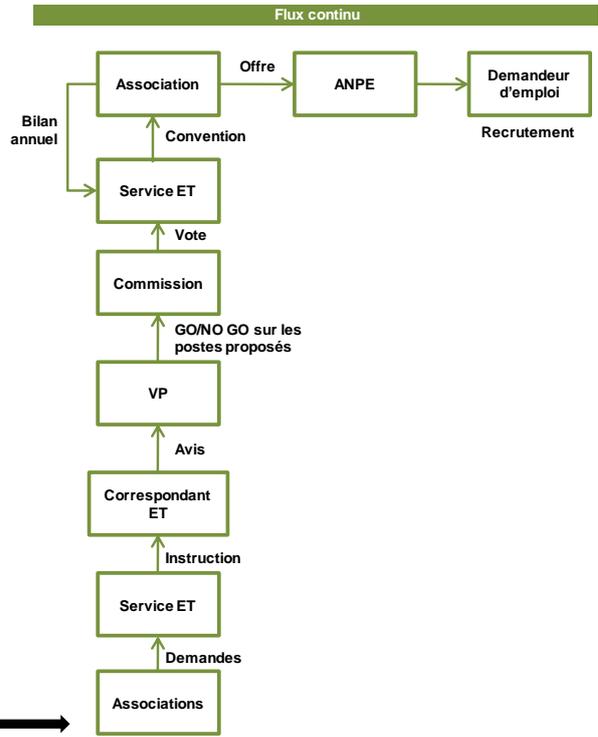
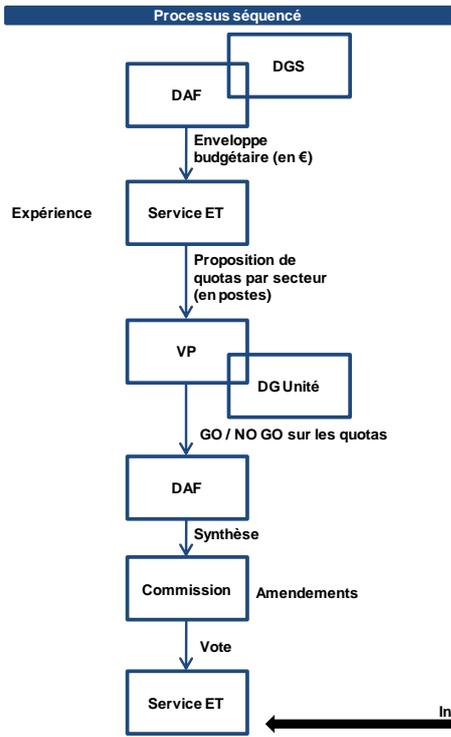
Les demandes sont impulsées par l'information délivrée par la Région sur cette « offre » d'Emplois-tremplin (site Internet, communication des élus, bouche-à-oreille...).

Le processus de traitement des demandes peut être décrit comme suit :

Les dossiers de demande auprès de la Région sont déposés en ligne par les associations (en parallèle, les associations peuvent déposer un dossier d'aide complémentaire auprès des Conseils Généraux partenaires du dispositif)². Ces dossiers sont répertoriés dans un logiciel dédié (Progos), en attente d'instruction. Toutes les étapes de l'instruction sont ensuite suivies dans ce même logiciel. Le service Emploi-tremplin instruit chacun des dossiers, vérifie leur éligibilité en fonction des critères définis dans le règlement d'intervention du dispositif, et émet un avis sur le dossier. Les dossiers sont ensuite transmis pour avis au correspondant de l'Unité concernée par le secteur d'activité des associations, qui lui-même transmet les dossiers à son Directeur d'Unité et au Vice-président pour connaître sa décision sur les demandes proposées. Les demandes de poste ainsi acceptées sont ensuite proposées au vote de la Commission, par le biais d'un rapport (comprenant des fiches descriptives pour chacun des postes proposés au vote) préparé par le Service Emplois-tremplin. Une fois les postes votés, le Service Emplois-tremplin convoque les associations concernées pour effectuer la signature de la convention. Les associations auront obligation de déposer l'offre à l'ANPE et de renvoyer un bilan annuel à la Région. Hormis le respect des obligations liées au contenu de la convention, l'intervention du Service Emplois-tremplin du Conseil Régional auprès des associations s'arrête là. Les partenaires entrent ensuite en action pour l'appui au recrutement (ANPE, missions locales), le versement de l'aide (CNASEA) et l'aide à la formation (OPCA).

Si l'association fait une demande d'aide spécifique à la formation, comme elle en a la possibilité, elle s'adressera à la Direction Formation du Conseil Régional.

² Les processus de dépôt d'une demande de subvention Emploi-tremplin et d'aide à la formation sont décrits en annexe.



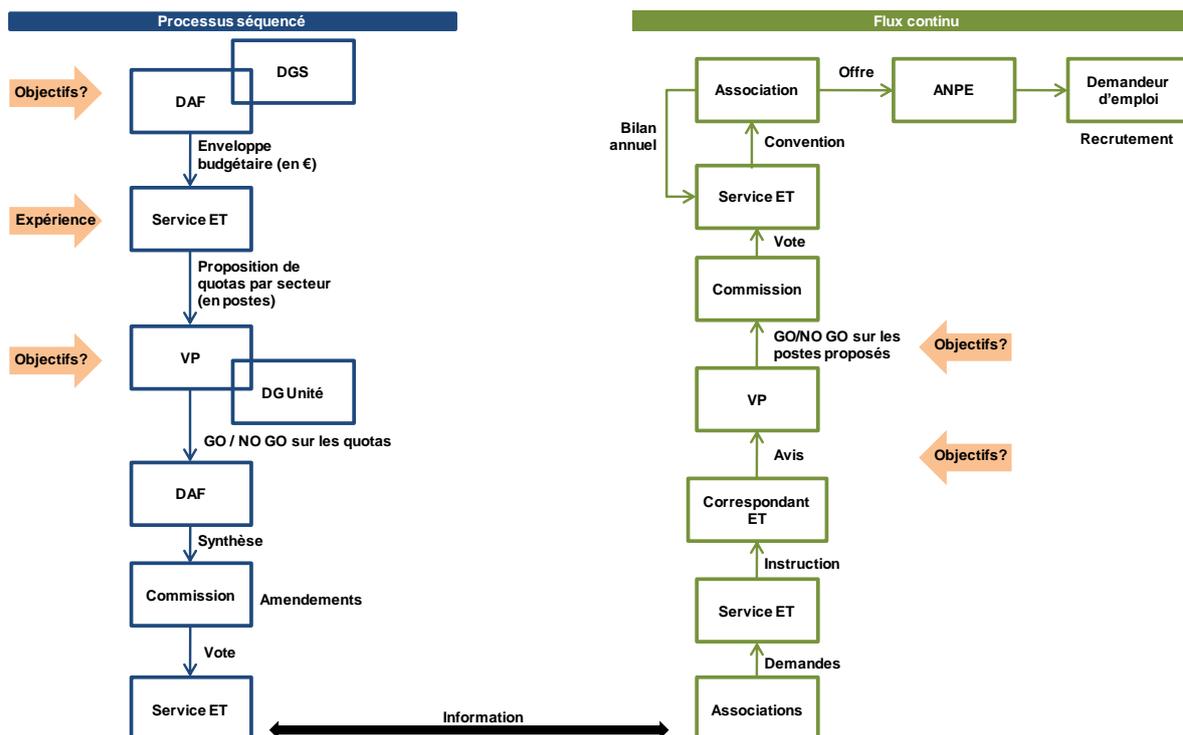
Information

2

Les processus internes

Une définition insuffisamment lisible des objectifs

Les entretiens avec les acteurs internes à la Région et les partenaires ont révélé une relative méconnaissance d'une part de la façon dont les objectifs attribués au dispositif ont été fixés au départ, et d'autre part de la façon dont ils sont réévalués chaque année. Il a semblé difficile pour les acteurs, y compris certains acteurs directement impliqués dans la prise de décision en amont, de préciser les raisons qui ont guidé le choix des trois objectifs définis en 2004, mais aussi la quantité de postes budgétés chaque année. Le schéma ci-dessous fait apparaître les étapes sur lesquelles de nombreux acteurs s'interrogent (décrit ici en bleu, sur la gauche du schéma) : à partir de quels objectifs l'enveloppe budgétaire globale allouée au programme Emplois-tremplin est-elle définie ? Quels sont les objectifs qui sous-tendent la répartition de cette enveloppe sur les différents secteurs ? Ces interrogations se retrouvent d'ailleurs par la suite, dans les processus de traitement des demandes de postes Emplois-tremplin (en vert, sur la droite du schéma ci-dessous). Les acteurs de l'instruction (instructeurs, correspondants, élus, partenaires...) s'interrogent sur les objectifs sur lesquels doivent être fondée leur décision. Ces interrogations sont d'autant plus fortes que, d'une part, les acteurs estiment que les trois objectifs attribués au dispositif ne sont pas toujours compatibles, voire contradictoires, et que, d'autre part, les seuls critères d'éligibilité ne suffisent pas pour sélectionner les dossiers, comme on le verra plus loin.



Une information suffisante

■ L'information circule surtout de façon informelle, les petites associations connaissent le dispositif par le hasard du bouche à oreille

Outre l'information disponible sur le site du Conseil régional, celui-ci a réalisé une plaquette diffusable par les partenaires (ANPE, missions locales, conseils généraux, fédérations associatives).

Les entretiens avec les responsables de structures bénéficiaires montrent que la prise de connaissance du dispositif s'est principalement faite à l'occasion de contacts qu'ils ont régulièrement avec les partenaires, ou parce qu'ils étaient déjà en relation avec leurs correspondants du Conseil régional, ou encore parce qu'une autre association leur en a parlé. L'information semble donc bien circuler dans des structures habituées à fonctionner en réseau.

L'enquête téléphonique complémentaire a permis de distinguer plus nettement les petites associations pour lesquelles a surtout fonctionné le bouche à oreille (environ pour la moitié de l'échantillon interrogé) et des associations plus grandes ou plus structurées qui disposent de moyens ou d'habitudes de veille permanente sur l'ensemble des dispositifs et des subventions.

Compte tenu du caractère aléatoire du bouche à oreille (souligné par les bénéficiaires eux-mêmes), on peut s'interroger sur la plaine notoriété du dispositif auprès des associations de petites tailles non bénéficiaires.

■ Les partenaires sont réservés pour promouvoir le dispositif

La seule difficulté qu'on peut relever concerne plutôt la phase actuelle. Plusieurs partenaires ont en effet fait état de leur réserve à continuer de promouvoir le dispositif auprès des associations compte tenu de la baisse du taux de réponses positives. Ils craignent de se voir reprocher un échec qui ne pourrait s'expliquer que par des indisponibilités budgétaires. Cet échec est d'autant plus mal ressenti que le montage du dossier demande un investissement important et que les délais de réponse posent problème pour la gestion des ressources humaines de l'association.

Une instruction de qualité

■ Une instruction de qualité

Les entretiens menés avec les services montrent la qualité du travail d'instruction. Celle-ci est confirmée par l'examen des fiches présentées pour chaque emploi en Commission permanente. Le dossier est étudié non seulement au regard des critères d'éligibilité, mais aussi et surtout en analysant le type de poste qui sera créé et l'impact qu'il aura sur l'activité ou le fonctionnement de l'association. C'est un projet qui est instruit. Les associations reconnaissent dans les entretiens le sérieux et la qualité du travail réalisé : on leur pose les bonnes questions sur le fond.

Pour mener à bien ce travail, un équilibre semble avoir été trouvé entre les instructeurs du service Emplois-tremplin qui connaissent très bien le dispositif et les correspondants dans les différents domaines qui connaissent très bien le champ d'intervention de l'association : le système des « binômes » instructeurs/correspondants fonctionne.

■ ...malgré un rattachement sectoriel souvent arbitraire

La structuration des vice-présidences et des services du Conseil régional ne correspond pas toujours à la façon dont les associations elles-mêmes définissent leur champ d'action. En conséquence un même dossier peut être rattaché à plusieurs secteurs d'intervention de la Région. On peut citer l'exemple d'une association dont l'objectif principal est l'attribution d'une aide sociale, mais qui sollicite un poste pour un chantier d'insertion qu'elle a mis en place en complément de cette activité centrale (qui va d'ailleurs relever du secteur environnement car il s'agit de gérer un jardin) et un autre poste qui relève du logement car elle gère aussi un petit parc de logement social. Sans compter que son intervention se fait en zone urbaine sensible qui permettrait un rattachement à la politique de la ville. Dans ces conditions, plusieurs types de rattachement sont souvent possibles. On signale d'ailleurs beaucoup d'exemples de dossiers qui passent d'un service à un autre.

En soi ce problème est plutôt secondaire. Il devient plus préoccupant quand il a des conséquences sur les chances d'un dossier d'aboutir compte tenu des quotas budgétaires attribués à chaque secteur. De ce point de vue la mise en place en 2008 d'une ligne budgétaire unique devrait permettre de corriger les effets d'arbitraire de ce rattachement.

■ ... des délais imprévisibles

Le principal problème posé par l'instruction aux yeux des bénéficiaires et des partenaires est celui des délais. Ceux-ci apparaissent souvent trop longs et surtout trop incertains.

Quand une association a un projet d'embauche, elle ne peut pas toujours attendre plusieurs mois pour le satisfaire. On a relevé des cas où les conséquences ne sont pas négligeables, comme celui de cette femme de plus de cinquante ans que l'association voulait recruter en Emploi-tremplin à l'issue d'un CAE, mais qui est restée au chômage pendant plusieurs mois (tout en continuant de travailler comme bénévole dans la structure !) dans l'attente de la décision.

En 2005 et 2006, les délais étaient dus à une organisation administrative insuffisante (phase de démarrage du dispositif et gestion éclatée). A partir de 2007, c'est l'effet ciseau détaillé page 22 qui a joué et la gestion du cadre budgétaire contraint s'est fait sentir et a entraîné un allongement de la file d'attente.

Plus que les délais, c'est surtout l'incertitude sur le moment où la décision sera prise qui pose problème aux associations (et aux conseils généraux partenaires). Non seulement le calendrier est dépendant du rythme des réunions de la Commission permanente, mais certains dossiers non retenus sont reportés d'une commission à l'autre.

Les associations dont le dossier a été refusé soulignent que ce n'est pas le refus qui leur a posé problème, mais le long délai qui a précédé la décision et pendant lequel elles ne savaient pas comment avancer sur leur projet.

L'absence de notification des refus a été maintes fois critiquée dans les entretiens. Le processus semble désormais en place, mais la question des reports reste posée pour les dossiers jugés tout à fait recevables et même intéressants mais qui ne sont pas retenus compte tenu des limites budgétaires qui obligent à faire des priorités.

■ ...et des critères pas toujours homogènes

Les critères d'éligibilité et de correspondance aux priorités régionales ne suffisent pas pour sélectionner les dossiers. Les entretiens ont montré des visions différentes de l'opportunité des projets des associations et l'existence de critères de sélection des demandes plus ou moins communs aux instructeurs et plus ou moins précis :

- l'activité de l'association,
- la taille de l'association, avec des visions contradictoires notamment sur le fait d'aider les petites associations à se développer ou de valoriser la capacité des structures plus importantes à gérer leurs ressources humaines et à pérenniser les emplois,
- la solidité de l'association vue au travers de documents comptables,
- le niveau des emplois avec une insistance plus ou moins grande sur les faibles qualifications.

De l'avis des acteurs politiques (élus et cabinets) ces critères sont insuffisamment formalisés et partagés ; du côté des associations, ils apparaissent très opaques.

Les associations dont le dossier a été refusé alors qu'il répondait aux critères d'éligibilité font part de leurs incompréhensions : « *si notre projet n'entrait pas dans les priorités régionales, alors il fallait nous le dire tout de suite* ».

Dans cet examen d'opportunité on relève les différences habituelles de logique entre les élus qui se prévalent de leurs connaissances du terrain et les services qui cherchent une égalité de traitement selon des règles identiques. Dans certains secteurs (Culture en particulier), il semble que l'équilibre entre les deux logiques ne soit pas trouvé, les services se contentant de transmettre les dossiers éligibles entre lesquels les élus font des choix selon des critères peu stabilisés. Le terme de « politique de guichet » a été ainsi employé.

Un suivi à renforcer ?

■ Le suivi reste actuellement encore limité

Une fois la convention signée, la gestion financière est assurée par le CNASEA, qui vérifie que le salarié est effectivement payé pour verser régulièrement la subvention. C'est lui qui produit les données permettant un suivi statistique des postes, une fois ceux-ci votés.

En revanche, il y a encore peu de suivi opérationnel des conditions dans lesquelles les Emplois-tremplin sont mis en œuvre, l'essentiel de l'énergie ayant aujourd'hui été canalisée sur l'instruction. Les remontées informelles sont nombreuses et des entretiens sont prévus par le service Emplois-tremplin pour évaluer l'impact de la dégressivité de l'aide ; cela dit les instructeurs et les correspondants interrogés s'accordent pour dire qu'il serait important de mieux connaître le devenir des Emplois-tremplin votés.

Il est actuellement demandé aux associations de rédiger un bilan annuel sur la base d'une trame de questions fournie à titre indicatif. Seule une minorité de structures réalise et transmet ce bilan puisqu'on a relevé **107 bilans** à fin décembre 2007 au regard des **1146 postes votés** à fin 2006. Au demeurant, ces bilans ne sont pas enregistrés et encore peu exploités. L'analyse d'un échantillon de bilans réalisée à l'occasion de l'évaluation a montré la grande disparité des remontées et l'absence de qualité des réponses dans de nombreux cas. On le verra plus loin, les associations considèrent majoritairement que le suivi est une pure formalité et n'ont que très rarement fait preuve de rigueur dans cet exercice.

L'absence d'application de la convention sur ce point n'a aucune conséquence. La forme de l'outil actuel semble être une des causes du manque de qualité des réponses remontées. Un nouveau modèle est en cours d'étude.

■ Faut-il renforcer ce suivi et dans quelle optique ?

Ce sont les départements partenaires qui expriment la plus forte préoccupation sur les conséquences de l'absence de suivi. Ils soulignent qu'on demande à des structures souvent faibles de remplir des missions difficiles : contribuer à l'évolution professionnelle du salarié, développer les services ou les fonctions pour lesquelles l'Emploi-tremplin a été créé, assurer la pérennité du poste en trouvant les ressources nécessaires. Or il n'est pas sûr du tout à leurs yeux que toutes les associations soient en capacité de mener à bien ces trois tâches, absorbées qu'elles sont par la gestion quotidienne de leur activité.

La question est donc de savoir dans quelle mesure l'effet tremplin recherché et défini lors de la phase d'instruction se réalise vraiment, que ce soit pour le salarié, pour le poste ou pour le développement de l'association.

Or le dispositif est actuellement assez aveugle sur ce point. Concernant les salariés, on ne sait pas ce qu'ils deviennent quand ils sortent de l'Emploi-tremplin en cours d'exécution de la convention et rien n'est prévu pour le savoir à l'issue de la convention. Concernant les services ou les fonctions que l'Emploi-tremplin vise à développer dans l'association, il n'y a pas non plus d'indicateur permettant de mesurer si l'objectif visé est atteint ou non. Enfin concernant la pérennité du poste lui-même, on ne sait pas dans quels cas elle est d'ores et déjà assurée, dans quels cas elle reste à rechercher et dans quels cas elle reste entièrement dépendante d'un dispositif d'emploi aidé.

Sur ces différents points, un dispositif d'évaluation en continu est sans doute à construire.

■ Au-delà du suivi, c'est la question de l'accompagnement qui est posée

Les conseils généraux partenaires ainsi que les fédérations soulignent également que l'effet tremplin a besoin non seulement d'être mesuré, mais surtout d'être accompagné dans les cas, fréquents, où il n'est

pas assuré. Il ne suffit pas en effet de constater qu'un problème se pose, il est surtout important de voir comment il peut être traité.

De ce point de vue, les associations peuvent avoir besoin d'un appui sur deux plans :

- la gestion des ressources humaines, concernant notamment les évolutions de carrière des salariés ;
- les conditions financières de la pérennisation de l'emploi.

La question est donc posée à la Région de savoir dans quelles conditions elle contribue à l'organisation d'un appui opérationnel aux associations dans ces deux champs.

Plusieurs interlocuteurs ont mentionné le rôle que jouent ou pourraient jouer les DLA à cet égard. Les fédérations associatives et les syndicats d'employeurs des différents secteurs sont d'autres partenaires possibles. On relève aussi des initiatives de certains départements comme des rencontres d'employeurs d'Emplois-tremplin en Essonne ou le recours à un Centre de ressources dans le Val de Marne.

Des partenariats inaboutis

■ Les conseils généraux les plus intéressés par le dispositif sont ceux qui y voient d'abord l'occasion de soutenir le développement de l'emploi associatif

Les motivations ayant conduit les conseils généraux à engager un partenariat avec le Conseil régional sont diverses. Certains y voient d'abord la possibilité de proposer des emplois aux bénéficiaires du RMI qui entrent dans leur champ de compétence. C'est le cas de Paris, de la Seine et Marne et des Yvelines. Ce sont d'ailleurs les services en charge du RMI qui gèrent aussi les Emplois-tremplin. Le même argument a conduit deux conseils généraux (Hauts de Seine et Val d'Oise) à ne pas s'engager dans une convention de partenariat avec le Conseil régional. Ils estiment qu'ils doivent concentrer leurs moyens sur l'accès à l'emploi des bénéficiaires du RMI et que le dispositif des Emplois-tremplin n'est pas assez ciblé sur ce public.

Pour les trois autres départements (Essonne, Seine Saint Denis, Val de Marne), qui sont aussi les plus engagés, comme en témoigne le nombre de dossiers émanant de ces départements, l'intérêt du dispositif est le soutien apporté au secteur associatif et plus précisément au développement de l'emploi dans ce secteur, perçu comme utile socialement, porteur de création d'emplois, mais aussi ayant besoin de renforcer sa capacité de gestion des ressources humaines. Ces départements considèrent que cet objectif n'est pas incompatible avec celui d'apporter un soutien à des publics en difficulté. Ils soutiennent donc fortement le dispositif et on peut même dire que leur déception relative tient plutôt au fait qu'il ne se développe pas assez. Ils regrettent ainsi la limitation des enveloppes budgétaires en 2007 et 2008.

■ Les conseils généraux les plus engagés critiquent l'absence de concertation sur le pilotage du dispositif

La critique la plus forte des conseils généraux porte sur l'absence de concertation quant au pilotage du dispositif. Elle émane des directeurs des services faisant écho au point de vue des élus. Le comité de pilotage ne s'est réuni qu'une fois et les conseils généraux participant à cette réunion regrettent de ne pas avoir eu à cette occasion d'interlocuteur en capacité d'apporter des réponses aux questions posées. Le Conseil régional ne partage pas cette lecture des événements tant sur la qualité des représentants que sur celles des réponses données.

Vu des conseils généraux, les évolutions du dispositif ont été décidées unilatéralement. Les propositions émanant des partenaires ne sont, selon ces derniers, pas prises en compte. Ils signalent d'ailleurs que les conventions qui lient les conseils généraux et le Conseil régional ne sont juridiquement plus valides puisqu'elles n'ont pas pris en compte les évolutions introduites quant aux publics bénéficiaires. Il apparaît qu'il est difficile de concilier les débats internes aux élus du Conseil régional et les débats externes avec les partenaires. La logique interne est donc prédominante.

■ La coordination de l'instruction reste difficile principalement pour des raisons techniques

Au niveau de l'instruction, les départements conviennent que les contacts avec les services instructeurs au sein de la Région sont corrects, mais ils regrettent que la coordination soit limitée. La difficulté tient aux problèmes de conciliation des calendriers, puisque de part et d'autre il faut assurer la coordination entre un service en charge de façon transversale des Emplois-tremplin, les services en charge des différents domaines et les élus. De plus l'instruction comporte des éléments d'opportunité sur lesquels il n'est pas facile de s'accorder. Le fait est que les CDET (Comités Départementaux pour les Emplois-tremplin) n'ont fonctionné que durant la phase initiale. Actuellement les contacts ne sont que ponctuels.

L'insatisfaction porte aussi sur l'exhaustivité et l'actualisation des informations. Les conseils généraux regrettent de ne pas être informés en temps réel du dépôt d'un dossier, de la date de passage en commission permanente et de la décision.

■ Les conseils généraux font état de leur préoccupation quant à la pérennisation des emplois et au renforcement durable de la capacité du secteur associatif à générer et gérer des emplois de qualité.

Les conseils généraux qui connaissent bien les associations de leur territoire soulignent la faiblesse de certaines d'entre elles pour assurer leur développement et, en particulier pour les petites, pour gérer des salariés, voire pour commencer à gérer leurs premiers salariés. Elles soulignent donc la nécessité d'un accompagnement qu'elles sont prêtes à cofinancer via les DLA. Elles demandent que le Conseil régional s'implique également dans ces actions d'appui.

On peut particulièrement mentionner les actions conduites par le Conseil général de l'Essonne qui a organisé des réunions permettant aux associations participant au dispositif d'échanger entre elles et de bénéficier de personnes ressources présentes à cette occasion.

■ Un partenariat à refonder avec les conseils généraux ?

L'intérêt des conseils généraux qui ont engagé un partenariat pour le dispositif reste important même s'il se traduit par des déceptions. La question est donc posée au Conseil régional de savoir comment relancer ce partenariat au regard de l'expérience acquise.

On peut penser qu'il conviendrait d'abord de prendre en compte les objectifs différents selon les départements. Pour ceux qui sont surtout intéressés par l'accès à l'emploi des bénéficiaires du RMI l'attribution d'une aide complémentaire, comme c'est le cas actuellement, apparaît la bonne formule.

Pour ceux qui mettent l'accent sur l'appui au développement de l'emploi associatif, plusieurs terrains pour un partenariat générateur d'une réelle plus value peuvent être explorés : accord sur les types de projet que les deux collectivités territoriales veulent soutenir conjointement, ciblage des financements sur les associations les plus fragiles, coordination des actions d'accompagnement de la pérennisation des emplois.

En tout état de cause, dès lors que l'intervention conjointe vise non pas seulement à apporter une prime pour certains publics bénéficiaires, mais à soutenir ensemble un projet correspondant aux priorités des deux collectivités, l'instruction devrait être faite selon des procédures partagées et conduire à une décision également partagée.

■ Les fédérations associatives demandent à jouer un rôle plus actif

Malgré une convention signée avec la CPCARIF, le partenariat avec les fédérations associatives reste actuellement limité. Elles disposent de l'information sur le dispositif et peuvent la relayer vers leurs adhérents. Mais elles ne sont pas consultées sur les orientations et leurs évolutions puisque le Comité de pilotage ne se réunit pas, elles ne sont pas associées à l'instruction, elles n'ont pas non plus d'informations sur les dossiers concernant les associations qu'elles fédèrent.

Cette situation fait l'objet de critiques de leur part. Les services du Conseil régional déplorent parfois l'absence de propositions concrètes de la part des fédérations. Le souhait d'aller plus loin semble partagé sur le fond.

Au-delà des enjeux de positionnement et de pouvoir, la question importante porte sur les plus values dont pourrait être porteur un partenariat plus actif.

En matière de promotion du dispositif, on a vu plus haut qu'il n'y avait pas aujourd'hui de problème particulier. En matière d'instruction, les fédérations peuvent apporter leur connaissance des associations, mais le risque existe qu'elles défendent prioritairement l'intérêt des associations qu'elles fédèrent. Il semble donc que ce soit surtout sur l'accompagnement qu'elles pourraient jouer un rôle actif (aide au montage du dossier et pérennisation du poste).

Sur l'orientation du dispositif, les fédérations mettent naturellement l'accent sur le soutien à la vie associative qui doit être l'objectif premier, même si elles acceptent qu'un objectif d'emplois pour des publics en difficulté soit également formulé. Elles préféreraient que les financements accordés ne soient pas affectés à la rémunération de salariés, mais soient plutôt des subventions globales assorties d'engagements qu'elles prendraient en termes de développement de l'emploi. Ce serait effectivement une logique substantiellement différente.

■ Le rôle de l'ANPE reste marginal

Le rôle de l'ANPE porte actuellement de façon systématique sur la vérification et l'attestation des critères d'éligibilité des publics et parfois sur la recherche de candidats. Comme on le détaillera dans la deuxième partie de ce rapport, les entretiens avec les structures bénéficiaires montrent que très souvent les associations ont déjà leurs candidats quand elles s'adressent à l'Agence. Les entretiens avec des conseillers ANPE le confirment. Mais dans un nombre de cas qu'on ne peut à ce stade fixer, l'ANPE est un des canaux et parfois le principal canal par lequel l'association reçoit des candidatures. La Direction régionale de l'Agence souhaiterait que les Emplois-tremplin soient davantage utilisés pour réduire le chômage de longue durée, même si les conseillers soulignent de leur côté l'intérêt de disposer d'une mesure qui peut s'adresser à des publics qui ne relèvent pas des critères habituellement retenus pour les contrats aidés, mais qui rencontrent néanmoins de vraies difficultés sur le marché du travail, notamment les jeunes diplômés dans des filières peu recherchées par les entreprises. Pour pouvoir évaluer la plus value apportée par l'ANPE dans la présélection de candidats, il serait sans doute nécessaire que soit précisé ce qui est attendu des conseillers en matière de critères de sélection lors de la présentation de candidats.

Pour les autres fonctions retenues dans la convention entre l'ANPE et le Conseil régional, peu de suites concrètes sont actuellement données. L'ANPE ne fait pas la promotion d'un dispositif que les conseillers connaissent mal même s'ils disposent d'une documentation pour répondre aux questions que certains employeurs peuvent leur poser. Elle ne joue pas de rôle dans l'accompagnement des salariés pendant leur phase d'intégration, ni dans le conseil aux employeurs dans la gestion de la formation et des évolutions de carrière des salariés. Et ceci de l'aveu même des conseillers, qui regrettent d'ailleurs de ne pas pouvoir assurer ces tâches mais qui considèrent qu'ils ne disposent pas du temps nécessaire pour les remplir.

3

Le dispositif en chiffres

Le point sur les demandes reçues et les postes votés

■ En résumé

Au 13 février 2008, on comptait depuis le lancement du dispositif :

- 3925 demandes reçues par la Région
- 1783 postes votés
- 1487 postes pourvus³
- 1700 personnes recrutées
- 14% de turn-over⁴ (14% des postes pourvus ont été occupés par plusieurs salariés successifs).

Parmi les 1783 postes votés :

- 64 postes ont été désaffectés (il s'agit de postes qui avaient été votés mais pour lesquels les associations n'ont pas recruté de salarié dans les délais impartis).
- Au 13 février 2008, il y a 232 postes sur lesquels le recrutement n'a pas encore été effectué.

■ Un effet de ciseau et des flux décorrélés

Il semble que le dispositif ait connu trois grandes périodes, depuis sa création : le lancement en 2004-2005, la mise en place du service Emplois-tremplin en 2006, et les années qui ont suivi (2007 et 2008). Ces trois périodes ont connu un décalage entre l'offre, la capacité de traitement des services et la demande d'Emploi-tremplin, mais dans des sens différents.

- **Le démarrage du dispositif (2004-2005) :**

Cette période est marquée par un très fort soutien politique : le dispositif est présenté comme l'un des programmes phares de la Région, il est soutenu directement par le Président. Les chiffres annoncés sont très ambitieux : la Région souhaite créer 10 000 postes d'ici 2010. Or cette volonté politique n'est pas immédiatement suivie du démarrage effectif des Emplois-tremplin : il faut attendre quelques mois avant que les aspects techniques et les processus administratifs de traitement se mettent en place. Ce décalage dans le temps a pu créer, dès 2005, un retard dans le traitement des dossiers et explique en partie que le nombre de postes votés la première année ait été inférieur à ce qui avait été prévu : 644 postes ont été votés, au lieu des 1000 budgétés.

A cela s'ajoute également un décalage au niveau de la demande, qui a mis elle aussi un peu de temps à monter en charge : les premiers dossiers ont été reçus fin 2004, et le nombre des dossiers a ensuite augmenté très progressivement.

- **La réorganisation des processus d'instruction en 2006 :**

Alors que le choix avait été fait de privilégier une instruction transversale, à laquelle contribuaient l'ensemble des directions concernées par les Emplois-tremplin, il a été décidé en mai 2006 de centraliser l'instruction : le service Emplois-tremplin a été créé et doté de 5 instructeurs et d'un chef de service. Les anciens référents dans les directions sont devenus des correspondants, intervenant pour avis mais déchargés des tâches les plus lourdes liées à l'instruction administrative des dossiers.

³ Il s'agit des postes comptabilisés par le CNASEA, c'est-à-dire les postes qui ont été déclarés au CNASEA. Les postes désaffectés ainsi que les postes votés à la délibération de janvier 2008 ne sont donc pas intégrés dans ce total.

⁴ Turn-over calculé sur les postes pourvus.

Cette réorganisation a directement impacté le nombre de postes votés : le temps de latence lié à la mise en place du service et au recrutement des instructeurs a occasionné la constitution d'un stock de dossiers en attente de traitement, et par conséquent une période pendant laquelle très peu de postes ont pu être votés. Malgré les efforts de rattrapage en fin d'année, tous les postes disponibles et prévus dans le budget n'ont pas pu être utilisés.

- **L'effet de ciseau depuis 2007 :**

Le nombre de postes votés ayant été inférieur aux prévisions les années précédentes (pour les raisons évoquées plus haut), le budget affecté aux Emplois-tremplin a été revu à la baisse.

Or, suite à la communication réalisée lors du lancement, à la création d'outils de communication (site Internet, plaquette) et à la diffusion progressive de l'information au sein du monde associatif, les demandes ont augmenté peu à peu jusqu'à atteindre la moyenne actuelle (autour de 150 dossiers par mois reçus par le service Emplois-tremplin).

Un effet de ciseau s'est donc peu à peu instauré, entre des demandes en progression et des postes effectivement disponibles de moins en moins nombreux. Pour de nombreux acteurs institutionnels, cette situation est directement liée à l'historique du dispositif. On parle parfois de « rendez-vous manqué ».

Année	Demandes reçues	Postes votés
2004		
2005	1223	644
2006	1087	502
2007	1397	585
2008	218	52
Total :	3925	1783

Tableau 1 (données Progos au 13/02/2008)⁵

Au-delà de ce décalage historique, on constate également un écart au niveau du flux des demandes et des postes votés sur une même année.

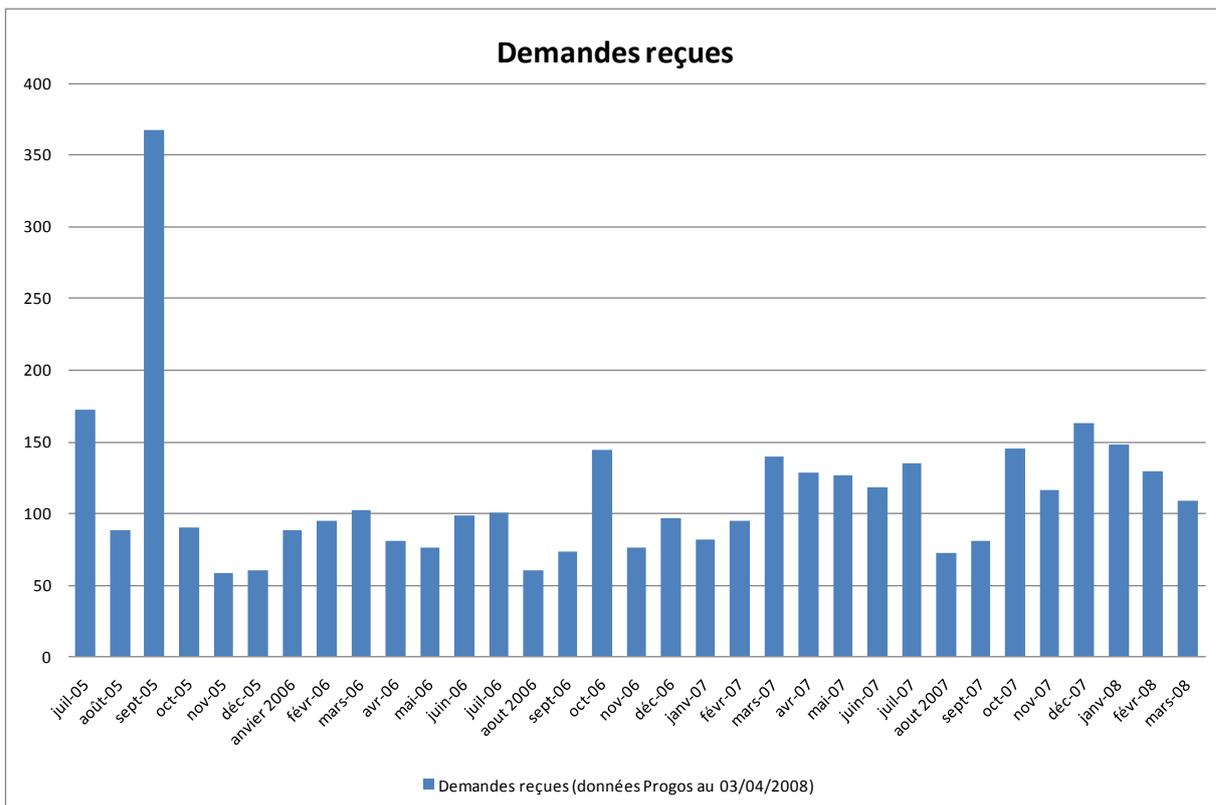
Comme on le constate sur le graphique ci-dessous⁶, **le flux de demandes reçues est plutôt régulier**. Les services de la Région ont reçu **116 demandes par mois en moyenne en 2007**, avec des hausses cycliques aux périodes de rentrée et des baisses durant l'été⁷.

Une campagne de communication modeste (envoi de plaquettes par mailing) a été effectuée par le service Emplois-tremplin au cours de l'été 2006. L'impact de cette action de communication sur l'évolution des demandes est difficilement décelable : la hausse constatée en septembre 2006 semble être surtout cyclique.

⁵ Les demandes reçues en 2005 intègrent celles qui avaient été reçues en 2004.

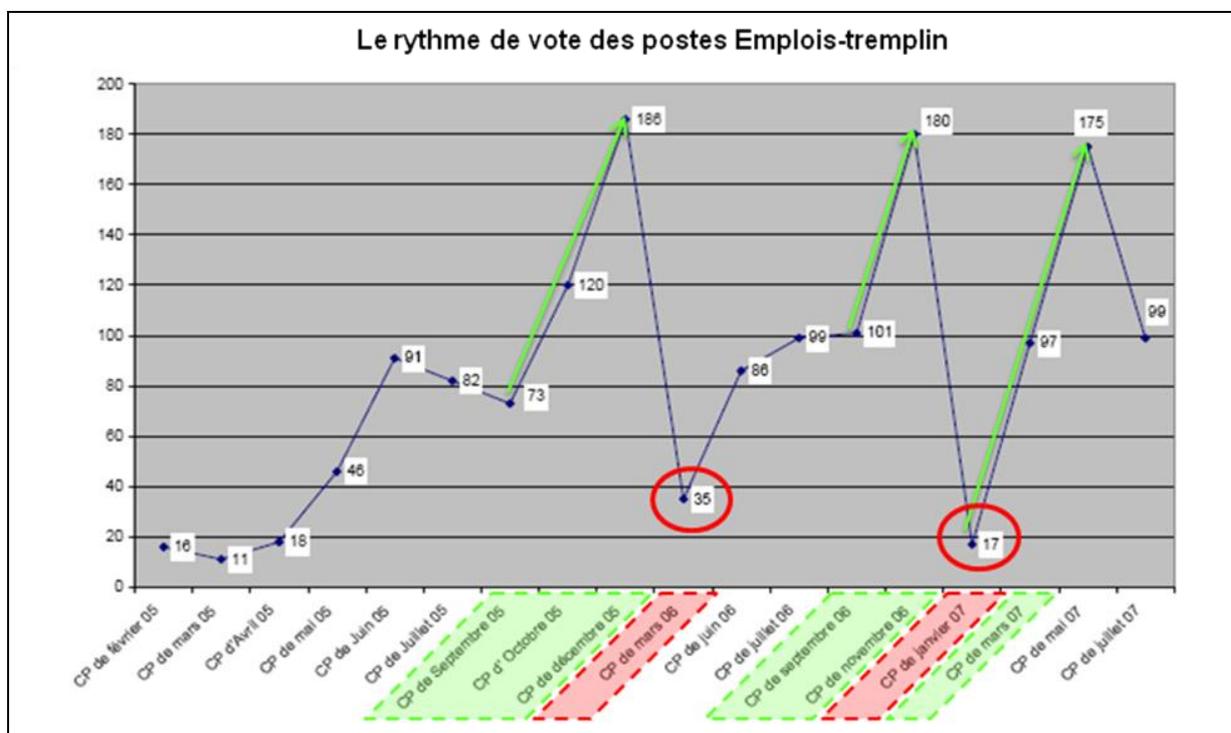
⁶ Source : données Progos au 31/01/2008

⁷ A noter : Le basculement des dossiers sur PROGOS et la mise en place du formulaire WEB a été effectué en juin 2005. Le nombre de dossiers reçus avant juin 2005 ont donc tous été comptabilisés en juin (alors que ce chiffre correspond en réalité au nombre de dossiers reçus entre février 2005 et juin 2005). Afin d'éviter une surreprésentation du mois de juin, le graphique ne représente les demandes reçues qu'à partir d'octobre.



Graphique 1: demandes reçues

En ce qui concerne le vote des postes, le graphique ci-dessous montre que le rythme est lié à la fréquence des commissions de délibération (chaque commission est représentée par un point).



Graphique 2 : rythme de vote des postes Emplois-tremplin⁸

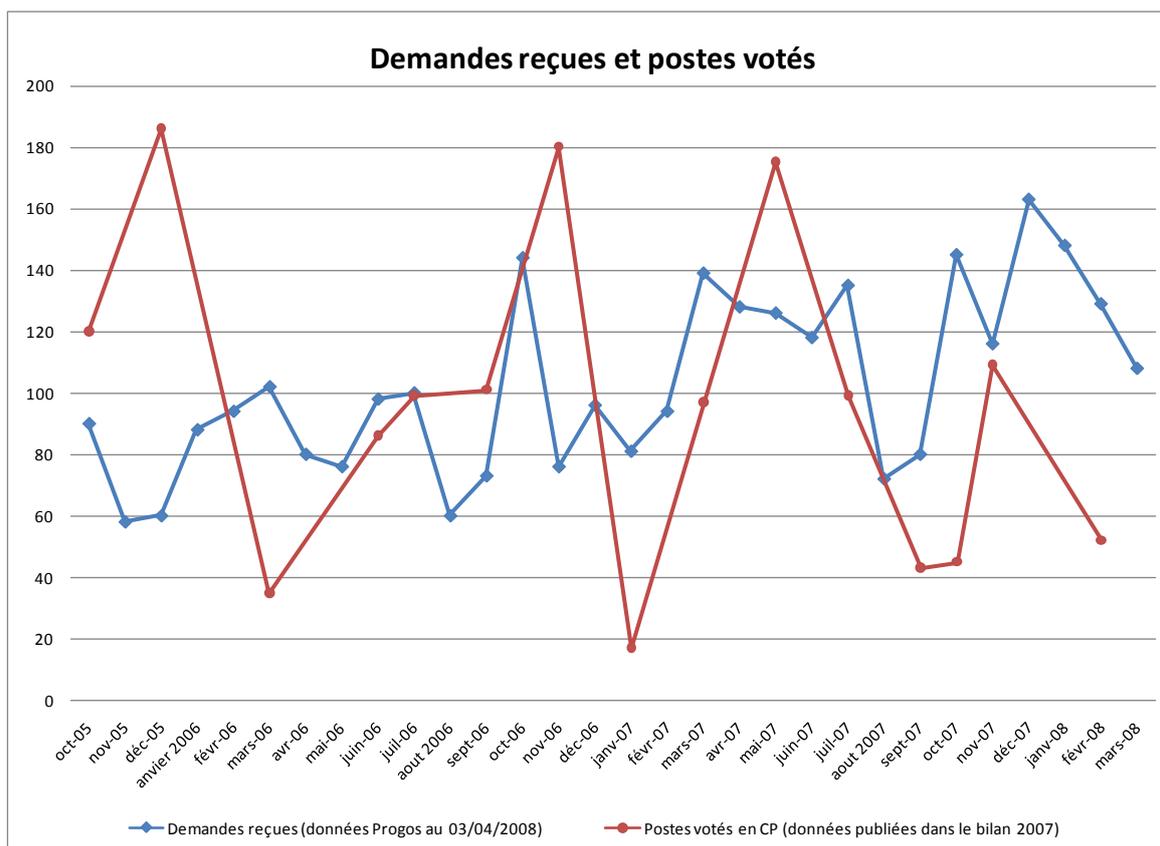
⁸ Source : « Communication portant sur le bilan du programme régional Emplois-tremplin » – juillet 2007

Les dossiers reçus sont traités par les services et les dossiers jugés recevables sont stockés jusqu'à la réunion d'une commission, où ils sont soumis au vote.

Les périodes de baisse sur la courbe sont liées au travail de « back-office » qui occupe le service Emplois-tremplin suite au vote des postes (envoi des réponses aux associations, préparation et signature des conventions).

A noter : la baisse en mars 2006 est liée à la période de transition consécutive à la création et à la mise en place du service Emplois-tremplin.

Le rythme de réception des demandes et celui du vote des postes fonctionnent donc sur des logiques différentes (cf. graphique ci-dessous).



Graphique 3 : rythme de réception des demandes et de vote des postes⁹

Cette « arythmie » a un impact sur les associations, qui se trouvent parfois à attendre des mois entre le moment où elles déposent leur demande et le moment où elles reçoivent une réponse. En effet si le dossier peut être traité rapidement dans les services, il lui faudra de toute façon attendre la prochaine commission pour être présenté.

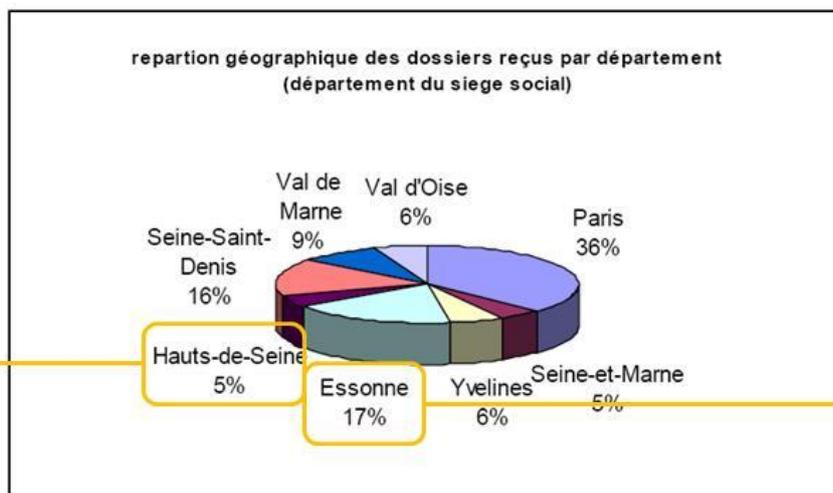
■ De fortes différences départementales

L'analyse des demandes reçues et des postes votés révèle également des écarts au niveau de la répartition géographique.

En ce qui concerne les demandes, trois-quarts d'entre elles émanent de trois départements : Paris, l'Essonne, et la Seine-Saint-Denis.

⁹ Source : données Progos au 31/01/2008 et données produites dans le bilan du programme régional Emplois-tremplin en juillet 2007

Dans le bilan produit en 2007, on explique ce phénomène par les différences de densité du tissu associatif entre ces trois départements. Cette explication ne semble toutefois pas entièrement satisfaisante, dans la mesure où la répartition des demandes ne reflète pas la répartition géographique des associations. Par exemple les Hauts-de-Seine, département qui rassemble 10% des associations d'Île-de-France, n'est à l'origine que de 5% des demandes d'Emplois-tremplin. Dans l'autre sens l'Essonne, qui rassemble seulement 6% des associations d'Île-de-France, est à l'origine de 17% des demandes d'Emplois-tremplin. (Cf. graphique ci-dessous¹⁰).



Répartition géographique des établissements et des sièges sociaux pour les associations :

	<i>Etablissements</i>	<i>Sièges sociaux</i>		<i>Etablissements</i>	<i>Sièges sociaux</i>
<i>Paris</i>	47,3 %	48,4%	<i>Seine et Marne</i>	7%	6,7%
<i>Hauts de Seine</i>	10,1%	9,9%	<i>Seine Saint Denis</i>	6,6%	6,4%
<i>Val d'Oise</i>	8,6%	8,2%	<i>Val de Marne</i>	6,3%	6,1%
<i>Yvelines</i>	8,1%	7,9%	<i>Essonne</i>	6,2%	5,9%

Source INSEE répertoire SIREN

Graphique 4 : répartition géographique des dossiers reçus et répartition géographiques des structures en Île-de-France¹¹

D'autres pistes d'explication peuvent être avancées :

- La concurrence d'autres dispositifs locaux peut être plus forte dans certains départements que dans d'autres.
- L'implication des conseils généraux sur le dispositif Emplois-tremplin est peut-être plus importante dans certains départements (l'Essonne a souvent été citée par les acteurs rencontrés).

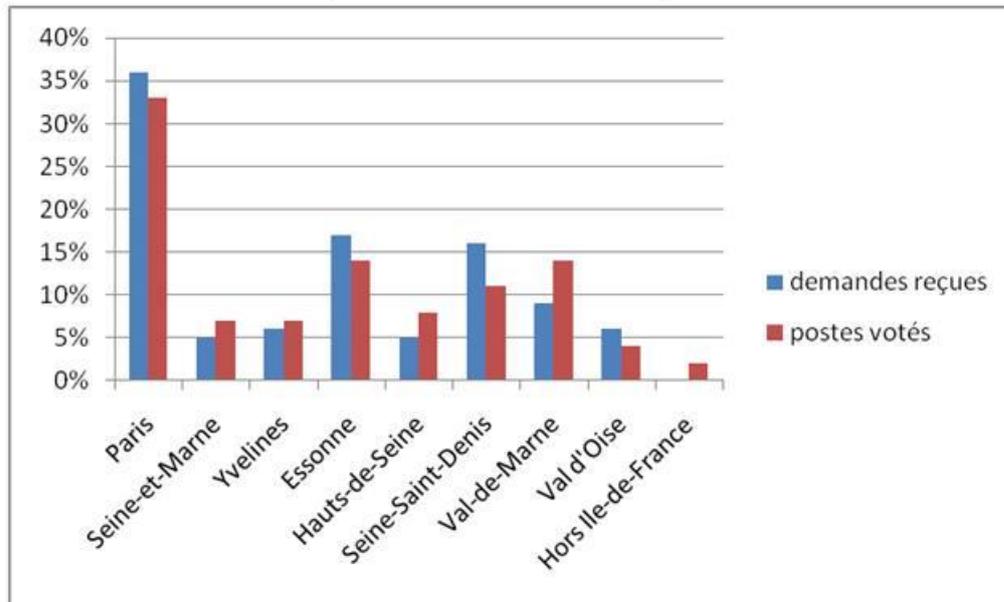
La répartition des postes votés par département reflète les disparités observées au niveau des demandes reçues. On note notamment la prépondérance de Paris (département qui représente un tiers des postes votés). **Mais la répartition des postes votés ne suit pas exactement celle des demandes.** Par exemple, la variation entre le nombre de demandes reçues et le nombre de postes votés s'avère positive pour le Val-de-Marne (+5%) et négative pour la Seine-Saint-Denis (-5%)¹².

¹⁰ Source : « Communication portant sur le bilan du programme régional Emploi-tremplin » – juillet 2007

¹¹ Source : « Communication portant sur le bilan du programme régional Emploi-tremplin » – juillet 2007

¹² Chiffres 2007, issus de « Communication portant sur le bilan du programme régional Emploi-tremplin » – juillet 2007

Répartition des demandes reçues et des postes votés par département, depuis le lancement du dispositif.



Graphique 5 : répartition géographique des demandes et postes¹³

Il ne semble pas y avoir eu de consignes concernant la répartition des postes votés sur le territoire : la logique sectorielle a primé sur la logique géographique. En revanche un léger rééquilibrage a été opéré en 2007 par les services instructeurs (notamment afin de diminuer l'écart entre Paris et les autres départements). Mais il ne s'agit que d'une correction à la marge.

■ Des écarts sectoriels

On le verra un peu plus loin, la logique sectorielle est très forte dans les orientations stratégiques du dispositif et dans les processus de décision (élaboration des quotas de postes et sélection des dossiers). Cette stratégie sectorielle se concrétise sur le terrain, comme le souligne le bilan du dispositif réalisé par la Région en juillet 2007.

Les disparités sectorielles impactent tout d'abord les demandes :

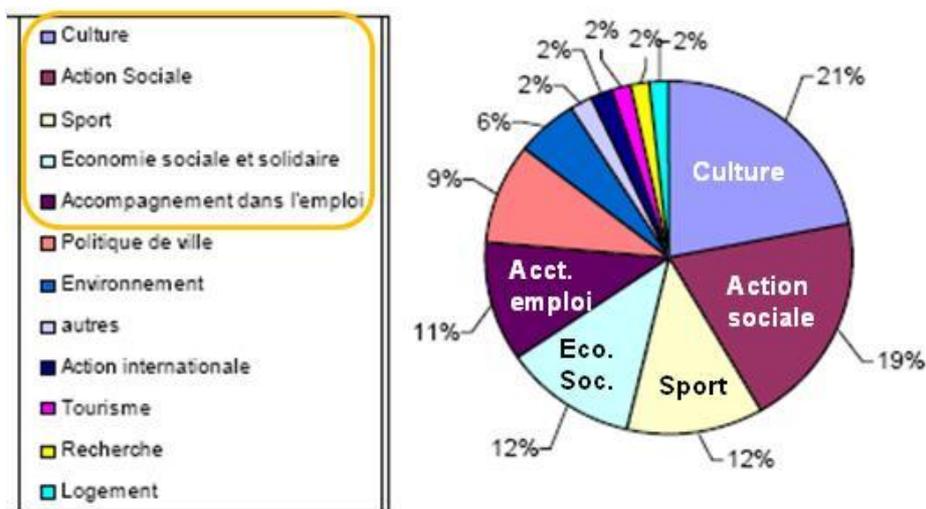
- **Les secteurs Culture et Action sociale - Santé** représentent à eux seuls **40% des demandes** d'Emplois-tremplin reçues par les services.
- **75% des demandes sont concentrées sur les secteurs suivants** : Culture, Social-Santé, Sport, Économie sociale et solidaire, Politique de la ville et Accompagnement dans l'emploi.

Or les secteurs dont émanent le plus de demandes ne sont pas ceux où le tissu associatif est traditionnellement le plus dense, comme le révèle la comparaison des deux graphiques ci-dessous¹⁴.

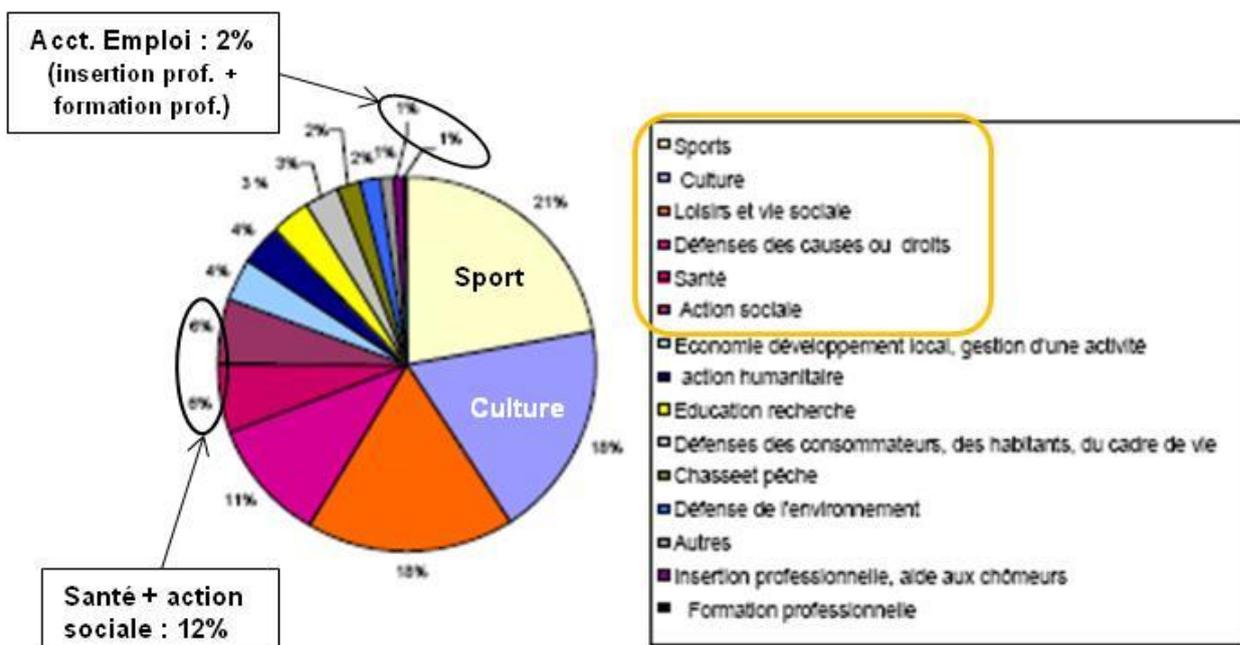
¹³ Source : « Communication portant sur le bilan du programme régional Emploi-tremplin » – juillet 2007

¹⁴ Source : « Communication portant sur le bilan du programme régional Emploi-tremplin » – juillet 2007

Répartition des demandes selon les secteurs



Répartition des associations en France selon les secteurs



Graphiques 6 et 7 : répartition sectorielle des demandes sur l'Île-de-France et répartition sectorielle des associations en France¹⁵

Au niveau des postes votés, les disparités sectorielles sont également fortes. **5 secteurs rassemblent la plus grande partie des postes votés** : Action sociale-Santé, Économie sociale et solidaire, Culture, Sport, Accompagnement dans l'emploi.

Les différences sectorielles sont manifestes au niveau de l'écart entre le nombre de demandes reçues et le nombre de postes votés. Afin de comparer combien de postes sont votés, chaque année,

¹⁵ Source : « Communication portant sur le bilan du programme régional Emploi-tremplin » – juillet 2007

par rapport au nombre de dossiers recevables (c'est-à-dire qui remplissent les critères d'éligibilité), le calcul a été effectué sur la seule année 2007. Les résultats sont présentés dans le tableau 2 ci-dessous.

Secteur	Demandes reçues	Dossiers non éligibles	Dossiers éligibles	Postes votés sur les dossiers recus en 2007	en %
Accompagnement dans l'Emploi	108	15	93	23	25%
Action Internationale	39	2	37	4	11%
Action Sociale	234	52	182	77	42%
Culture	273	75	198	23	12%
Démocratie participative	26	14	12	15	125%
Economie Sociale et Solidaire	170	23	147	81	55%
Environnement	74	3	71	21	30%
Politique de la Ville	114	47	67	35	52%
Recherche - Culture Scientifique et Citoyenne	18	4	14	5	36%
Sport	172	48	124	38	31%

Tableau 2 : postes votés par rapport aux dossiers éligibles instruits en 2007¹⁶.

En moyenne, l'écart est de 41% sur l'ensemble des secteurs, mais le différentiel est très variable d'un secteur à l'autre. Lorsque le taux est supérieur à 50%, il est représenté en orange¹⁷, lorsqu'il est inférieur à 50% il est représenté en violet. On note que les "chances" d'avoir une réponse positive à une demande diffèrent beaucoup selon que l'association présente son dossier sur tel ou tel secteur. Sur le secteur de la culture, par exemple, l'écart est très important entre le nombre de dossiers éligibles et le nombre de dossiers finalement votés.

Le tableau 3 ci-dessous dissocie, parmi l'ensemble des dossiers refusés en 2007, les dossiers refusés parce qu'ils ne remplissaient pas les critères d'éligibilité (marqués « non éligibles » dans le tableau) et les dossiers éligibles mais refusés faute de budget suffisant (marqués « non prioritaires » dans le tableau).

Motif	Dossiers ayant reçu un avis négatif (année 2007)				TOTAL
	Non prioritaires		Non éligibles		
	Nombre	en %	Nombre	en %	
Action sociale	10	16,13	52	83,87	62
Politique de la ville + prévention/sécurité	12	20,34	47	79,66	59
Sport	27	36	48	64	75
Culture	176	70,12	75	29,88	251
Démocratie régionale	7	33,33	14	66,67	21
ESS	28	54,9	23	45,1	51
ADE	10	40	15	60	25
Recherche	2	28,57	4	57,14	7
Environnement	4	57,14	3	42,86	7
Action internationale	30	93,75	2	6,25	32
TOTAL	306	51,86	283	47,97	590

Tableau 3 : Détail des avis négatifs sur 2007¹⁸

Si l'on soustrait les 283 dossiers refusés car jugés hors critères d'éligibilité des 1397 demandes reçues en 2007, cela revient à 1114 demandes recevables au total. Cela signifie qu'environ **80% des dossiers reçus par la Région sont recevables sur les seuls critères d'éligibilité.**

Sur ces 1114 dossiers, 585 ont été votés en 2007 : 1 dossier recevable (du point de vue de l'éligibilité) sur 2 est donc refusé.

¹⁶ Sources : données Progos en date de janvier 2008 pour les demandes reçues et les postes votés, données Service Emplois-tremplin pour les dossiers non éligibles.

¹⁷ Le chiffre de 125% pour le secteur « Démocratie participative » s'explique dans la mesure où le nombre de dossiers votés en 2007 est supérieur au nombre de dossiers reçus. Il se peut en effet que certains dossiers reçus fin 2006 dans Progos aient été traités en 2007 (ils ne sont donc pas comptabilisés ici dans les dossiers reçus en 2007 mais ont bien été votés en 2007).

¹⁸ Source : données fournies par le Service Emplois-tremplin

■ Des interrogations et des attentes chez les acteurs institutionnels

Certains de ces éléments chiffrés ont été produits par la Région en juillet 2007 dans le bilan du dispositif. Pourtant, les entretiens avec les acteurs institutionnels, partenaires et membres du Conseil Régional, ont révélé **une certaine méconnaissance du bilan chiffré du dispositif**.

Hormis bien sûr les instructeurs, peu d'acteurs savent de façon précise quelle est l'évolution des demandes reçues depuis le lancement du dispositif, le nombre de postes votés par secteur, le rapport entre les demandes reçues et les postes votés au total. Certains acteurs de la Région pensent qu'il n'y a pas assez de demandes, ce qui justifierait une réduction budgétaire sur ce dispositif, d'autres s'inquiètent au contraire d'un écart croissant entre demande et offre de postes... De la même façon, peu connaissent la répartition sectorielle et géographique des demandes et des postes votés. Certains élus se sont même plaints de cette méconnaissance, regrettant l'insuffisance des informations données par les services.

Si la vision sur les chiffres est floue, on constate néanmoins beaucoup d'inquiétudes et d'interrogations sur ce fameux effet ciseau et les risques qu'il comporte. La question du différentiel demandes/postes disponibles est d'autant plus posée que **les choix budgétaires, qui déterminent l'évolution de l'offre de postes, sont également peu explicités et peu compris**. Sur ce point, on note des interrogations chez l'ensemble des acteurs et des bénéficiaires :

- **Sur l'enveloppe globale fixée à l'origine** : Comment a-t-elle été fixée ? Combien de postes étaient budgétés la première année ?
- **La répartition par secteurs** : Comment ont-été décidés les quotas de postes Emploi-tremplin par secteur ? La répartition actuelle est-elle conforme à la répartition de la demande ?
- **L'enveloppe pour 2008 (400 postes nouveaux)** : Ce calibrage est-il le bon ? L'écart avec la demande est-il trop important ?

Les impacts budgétaires pour la Région

■ Analyse du coût actuel du dispositif

Le coût du dispositif comprend le montant des aides versées aux associations bénéficiaires des postes Emploi-tremplin, auquel s'ajoutent les aides versées pour la formation et les coûts de gestion pour la Région.

Coût lié au montant des aides versées au titre du dispositif Emplois-tremplin :

Le montant de l'aide est de 15 000€ par poste et par année. Le dispositif prévoyait une aide de 15000€ maximum : dans la réalité, l'aide attribuée n'est presque jamais inférieure à 15000€.

Le texte du règlement intérieur stipule : « *Une subvention de 15 000 euros maximum par an est versée par la Région pour un temps plein les trois premières années. L'ensemble des co-financements ne doit en aucun cas couvrir la totalité du salaire versé au salarié, 10% au moins du montant du salaire brut chargé (cotisations sociales et patronales confondues) devant rester à la charge de l'employeur* »

Ces dispositions n'interdisent pas de verser une subvention bien inférieure à 15000 €. Mais plus loin dans le texte, d'autres dispositions semblent montrer que hormis certaines exceptions, comme celle évoquée ci-dessus (non financement de la totalité du poste) ou comme le temps partiel, 15000 € est la norme applicable généralement.

Cette interprétation du texte est renforcée par d'autres dispositions qui excluent implicitement une subvention plus faible : « *Concernant les employeurs ayant recruté des personnes de niveau V et infra, l'aide régionale reste de 15 000 €, après vérification et contrôle de la part du CNASEA et de la Région.* » Cette interprétation ne semble pas avoir fait débat. Dans l'esprit de l'ensemble des acteurs rencontrés un Emploi-tremplin, c'est 15000 €, avant application de la dégressivité. On notera une certaine absence de débat, parmi les acteurs rencontrés, sur une éventuelle modulation de l'aide.

Le système de la dégressivité va intervenir très bientôt pour les premières associations ayant bénéficié d'un poste.

Les tableaux 4 et 5 suivants présentent le coût du dispositif en AE (Autorisations d'engagement) et en CP (Crédits de paiement). En effet, les postes votés en une année « N » ne sont parfois occupés par un salarié que quelques mois après (puisque l'association a 6 mois pour recruter). Si le poste a été voté après le mois de juin, il se peut que le recrutement n'ait lieu qu'en début d'année suivante. Les versements du CNASEA ne commenceront donc qu'en année « N+1 ». Les crédits de paiement peuvent donc être décalés en partie dans le temps par rapport au budget prévu (AE).

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT	2005	2006	2007	2008	TOTAL
Nouveaux postes créés en 2005	15 000 000	9 660 000	9 150 000	8 955 000	42 765 000 €
Nouveaux postes créés en 2006		19 098 000	7 530 000	7 230 000	33 858 000 €
Nouveaux postes affectés en 2007			8 775 000	8 775 000	17 550 000 €
Nouveaux postes prévus en 2008				5 805 000	5 805 000 €
TOTAL	15 000 000 €	28 758 000 €	25 455 000 €	30 765 000 €	99 978 000 €

Tableau 4 : Montant des autorisations d'engagement de la Région depuis 2005¹⁹

CREDITS DE PAIEMENT DE FONCTIONNEMENT	2005	2006	2007	2008	TOTAL
Nouveaux postes créés en 2005	1 071 848 €	8 276 004 €	8 577 616 €	8 955 000	26 880 468 €
Nouveaux postes créés en 2006		1 194 125 €	6 729 852 €	7 230 000	15 153 977 €
Nouveaux postes affectés en 2007			2 611 183 €	6 142 500	8 753 683 €
Nouveaux postes prévus en 2008				1 741 500	1 741 500 €
TOTAL	1 071 848 €	9 470 129 €	17 918 651 €	24 069 000 €	52 529 628 €

Tableau 5 : Montant des crédits de paiement de la Région depuis 2005²⁰

En 2008, le montant total engagé par la Région pour financer le dispositif Emplois-tremplin est autour de 100 M€ en autorisations d'engagement et de 52 M€ en crédits de paiement.

Coût lié au montant des aides à la formation :

Au 30 avril 2008, la Région avait reçu 396 demandes d'aide à la formation dans le cadre du dispositif Emplois-tremplin. Ce nombre est relativement faible au regard du nombre de postes votés. Cependant, comme nous le verrons plus loin, l'étude a montré que la recherche de subventions pour la formation des salariés en Emploi-tremplin répond à des logiques particulières indépendantes de la subvention régionale Emploi-tremplin.

Depuis le début du dispositif, le montant total des aides versées au titre de la formation des personnes recrutées en Emploi-tremplin se monte à environ 217 000€²¹.

En moyenne, cela revient à 550€ accordé pour chaque association ayant fait une demande d'aide à la formation pour son salarié en Emploi-tremplin.

¹⁹ Chiffres communiqués par le service Emploi-tremplin

²⁰ Chiffres communiqués par le service Emploi-tremplin

²¹ Chiffres communiqués par la Direction de la formation.

Coût de gestion :

Le coût de gestion du dispositif comprend :

- Les frais de gestion du CNASEA (gestion des subventions Emplois-tremplin et des aides à la formation).
- Les frais de personnel de la Région pour l'instruction des dossiers, c'est-à-dire les effectifs du service Emplois-tremplin mais aussi les correspondants dans les autres directions et les vice-présidents concernés par le dispositif (ou leurs chargés de mission).
- Les frais de personnel de la Région pour l'instruction des demandes d'aide à la formation.

Afin de calculer ces coûts de gestion, on a estimé approximativement la charge que représentait le dispositif Emplois-tremplin pour les correspondants, les vice-présidents ou leurs chargés de mission. Cette charge est estimée globalement. Elle oscille selon les périodes (autour de 30% en 2006, quand le service Emplois-tremplin se mettait en place, autour de 15% aujourd'hui). En ce qui concerne l'instruction et la gestion des demandes d'aide à la formation, on a estimé cette charge à 5% du temps de travail d'un cadre A et à 5% d'un cadre B (service gestionnaire).

Le tableau 6 suivant présente en détail le calcul de ces coûts en fonction de cette estimation. **Le coût de gestion total pour la Région depuis le début du dispositif est ainsi estimé autour de 672 200€.**

		2005		2006		2007	
Frais de gestion CNASEA	Gestion postes	19 320,00 €		19 568,00 €		25 572,00 €	
	Gestion formation	1 600,00 €		4 800,00 €		51 680,00 €	
Frais de personnels Région	2 postes A 20% (DSI)	10 560,00 €	1 poste A (100%)	30 000,00 €	1 poste A (100%)	30 000,00 €	
	1 poste A (100%)	26 400,00 €	5 postes B (50%)	51 000,00 €	5 postes B (100%)	102 000,00 €	
	1 poste B (100%)	20 400,00 €	1 poste C (100%)	14 400,00 €	1 poste C (100%)	14 400,00 €	
	1 vacataire 80%	12 480,00 €	10 postes A (35%)	92 400,00 €	9 postes A (15%)	35 640,00 €	
	1 vacataire 40%	6 240,00 €					
	1 vacataire 30%	4 680,00 €					
	3 postes A 60%	47 520,00 €					
	1 poste A 50%	13 200,00 €					
	4 postes A 20%	21 120,00 €					
	1 poste B 10%	2 040,00 €					
	2 postes A 10%	5 280,00 €					
	1 poste C 20%	2 880,00 €					
	1 poste A 5%	1 320,00 €	1 poste A 5%	1 320,00 €	1 poste A 5%	1 320,00 €	
	1 poste B 5%	1 020,00 €	1 poste B 5%	1 020,00 €	1 poste B 5%	1 020,00 €	
Total frais CNASEA	20 920,00 €		24 368,00 €		77 252,00 €		
Total frais personnels	175 140,00 €		190 140,00 €		184 380,00 €		
TOTAL coût de gestion	196 060,00 €		214 508,00 €		261 632,00 €		

Total coût de gestion depuis le début du dispositif : 672 200,00 €

Frais personnel Région	549 660,00 €
volume AE votées	77 229 000,00 €
Ratio en %	0,71

Tableau 6 : Estimation des coûts de gestion du dispositif Emplois-tremplin

Au final, le coût total pour la Région jusqu'en 2008 peut être évalué à un peu plus de 100 M€ (autorisations d'engagement + aides à la formation + coût de gestion).

	Budget
Montant des aides versées au titre du dispositif Emplois-tremplin (en AE)	99 978 000 €
Montant des aides à la formation	217 000 €
Coût de gestion	672 200 €
Total	100 867 200 €

■ Simulation de projection financière

Afin d'évaluer quel sera le coût du dispositif pour la Région jusqu'en 2016 (année où seront versées les dernières subventions aux associations ayant obtenu des postes la dernière année, en 2010), il est nécessaire d'opérer une simulation financière.

Si les tendances actuelles se poursuivaient (400 postes par an), on devrait avoir environ :

- **Fin 2008 :**
 - **5311 demandes** (ce qui correspond aux demandes déjà reçues + 1386 nouvelles demandes entre février et décembre 2008, si l'on reste dans une moyenne de 126 demandes reçues par mois, ce qui a été le cas en 2007).
 - **2131 postes** (1783 postes actuels + 348 nouveaux postes qui restent sur les 400 postes budgétés pour 2008)
 - **2394 personnes recrutées** (si l'on garde un turn-over de 14%, même si l'on suppose que ce turn-over va augmenter d'année en année)
- **D'ici fin 2010 :**
 - **8335 demandes** auront été reçues au total
 - **2900 postes votés** (2100 postes entre 2005 et 2008, + 400 postes en 2009 et 400 en 2010, si l'on garde la tendance actuelle de 400 postes votés/an)
 - **3306 personnes recrutées** (si l'on garde toujours un turn-over de 14%)

Le montant de l'aide est de 15 000€ les trois premières années et dégressive les trois années suivantes (12 000€, 11 000€, 10 000€). Chaque année, le coût pour la Région est exponentiel : au coût des nouveaux postes votés sur l'année s'ajoute le coût des postes créés les années précédentes.

Le système de la dégressivité vient néanmoins réduire le coût des postes qui sont concernés (c'est-à-dire les postes qui sont occupés par des personnes de haut niveau de qualification). Il faut également soustraire au coût global pour la Région les postes votés qui sont finalement désaffectés (lorsque les associations n'ont pas recruté de salarié).

Le tableau 7²² qui suit décrit ce que serait l'évolution du coût des postes pour la Région en conservant la tendance actuelle de 400 postes par an en 2009 et 2010. Les chiffres en bleu sont les sommes réellement engagées jusqu'à 2008. Les chiffres en noir sont un prévisionnel réalisé par le Service Emplois-tremplin²³.

Dans un souci de lisibilité, les CP ont ici été calculés sur les années théoriques d'affectation. En réalité, certains contrats seront conclus en cours d'année 2010, ce qui étalera les paiements jusqu'en 2017.

²² Données au 02/04/2008, communiquées par le Service Emplois-tremplin.

²³ Hypothèse de calcul des CP : 30% des AE la première année, 70% la deuxième année et 100% pour les années 4, 5 et 6 et 70% de la 6ème pour la 7ème année.

Hypothèse pour le calcul des AE = 15 000 euros multiplié par le nombre de postes en première et deuxième année, moins 10% de désaffectations la troisième année.

La 4ème année = 3ème année - 0,8*(nb de postes votés -10%)*3000

La 5ème année = 3ème année - 0,8*(nb de postes-10%)*4000

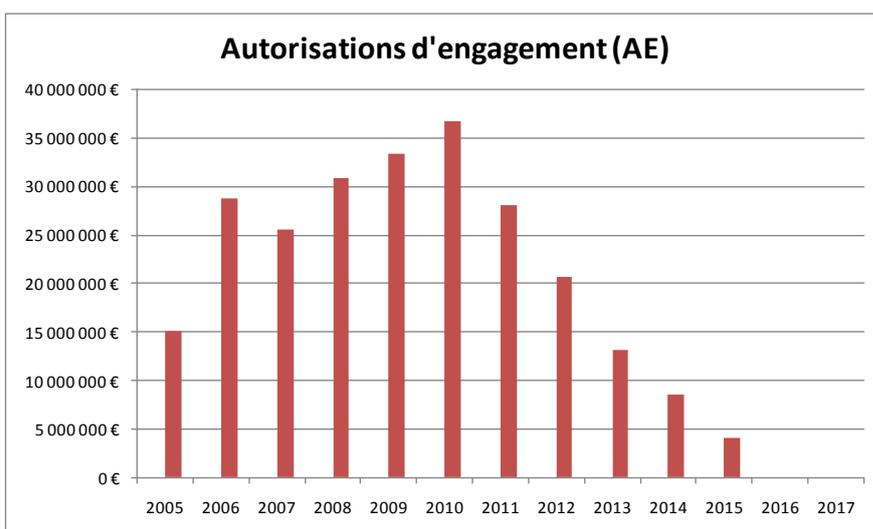
La 6ème année = 3ème année - (0,8*nb de postes-10%)*5000

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Nouveaux postes créés en 2005	15 000 000	9 660 000	9 150 000	8 955 000	7 044 600	6 567 000								56 376 600 €
Nouveaux postes créés en 2006		19 098 000	7 530 000	7 230 000	6 073 200	5 687 600	5 302 000							50 920 800 €
Nouveaux postes affectés en 2007			8 775 000	8 775 000	8 400 000	7 056 000	6 608 000	6 160 000						45 774 000 €
Nouveaux postes prévus en 2008				5 805 000	5 805 000	5 400 000	4 536 000	4 248 000	3 960 000					29 754 000 €
Nouveaux postes prévus en 2009					6 000 000	6 000 000	5 580 000	4 687 200	4 389 600	4 092 000				30 748 800 €
Nouveaux postes prévus en 2010						6 000 000	6 000 000	5 580 000	4 687 200	4 389 600	4 092 000			22 267 200 €
TOTAL	15 000 000 €	28 758 000 €	25 455 000 €	30 765 000 €	33 322 800 €	36 710 600 €	28 026 000 €	20 675 200 €	13 036 800 €	8 481 600 €	4 092 000 €	0 €	0 €	244 323 000 €

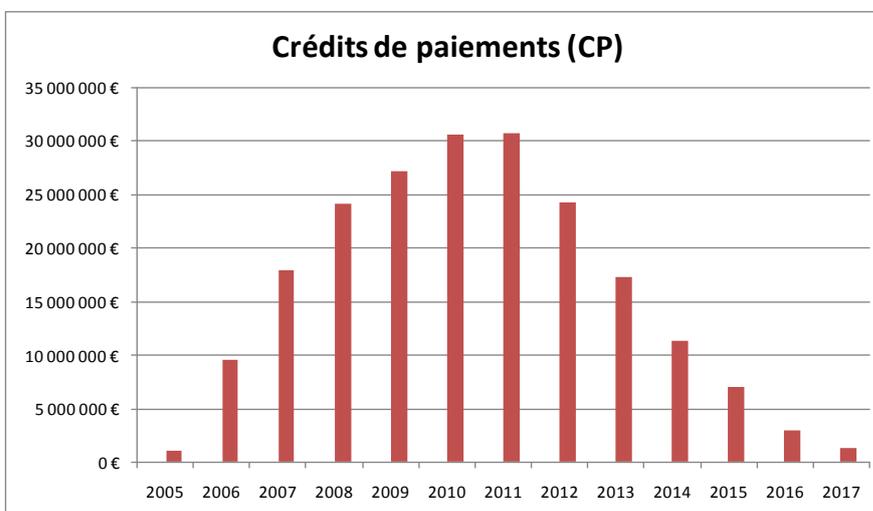
CREDITS DE PAIEMENT DE FONCTIONNEMENT	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Nouveaux postes créés en 2005	1 071 848 €	8 276 004 €	8 577 616 €	8 955 000	7 044 600	6 567 000	4 596 900	3 283 500						48 372 468 €
Nouveaux postes créés en 2006		1 194 125 €	6 729 852 €	7 230 000	6 073 200	5 687 600	5 302 000	3 711 400	2 916 100					38 844 277 €
Nouveaux postes affectés en 2007			2 611 183 €	6 142 500	8 400 000	7 056 000	6 608 000	6 160 000	4 281 200	1 848 000				43 106 883 €
Nouveaux postes prévus en 2008				1 741 500	4 063 500	5 400 000	4 536 000	4 248 000	3 960 000	2 772 000	1 118 800			27 839 800 €
Nouveaux postes prévus en 2009					1 800 000	4 200 000	5 580 000	4 687 200	4 389 600	4 092 000	2 864 400	1 227 600		28 840 800 €
Nouveaux postes prévus en 2010						1 800 000	4 200 000	5 580 000	4 687 200	4 389 600	4 092 000	2 864 400	1 227 600	28 840 800 €
TOTAL	1 071 848 €	9 470 129 €	17 918 651 €	24 069 000 €	27 381 300 €	30 710 600 €	30 822 900 €	27 670 100 €	20 234 100 €	13 101 600 €	8 075 200 €	4 092 000 €	1 227 600 €	215 845 028 €

Tableau 7 : projection budgétaire pour les postes Emplois-tremplin

Avec cette hypothèse, on constate que le coût est exponentiel jusqu'en 2010, puis diminue jusqu'en 2015 pour les AE et jusqu'en 2017 pour les CP (Cf. graphiques 8 et 9 suivants).



Graphique 8 : Projection financière en autorisations d'engagement



Graphique 9 : Projection financière en crédits de paiement

Avec cette hypothèse de 400 postes par an et d'un arrêt du dispositif fin 2010, pour environ 3000 emplois votés (soit environ 3300 personnes recrutées), le dispositif aura coûté en 2017 autour de 244 M€ en AE et 215 M€ en CP.

A ce montant il faudrait ajouter les coûts de gestion. En 2007, le coût de gestion annuel du dispositif est estimé autour de 260 000 €. Si l'on garde cette tendance, il faudrait donc ajouter ce montant pour 2009 et 2010, puis un montant inférieur pour les années suivantes (puisque le coût lié à l'instruction aura disparu).

Données statistiques sur les bénéficiaires

Quel est le profil des associations employeurs et des salariés qui bénéficient d'un poste Emplois-tremplin ? Ces données sont issues des tableaux de bord communiqués par le CNASEA, en date du 26 mars 2008.

■ Profil des employeurs bénéficiaires

La quasi-totalité des employeurs bénéficiaires sont des associations (97%), et essentiellement des associations de petite taille (78% des associations ont moins de 10 salariés et représentent plus de 73% des postes). Les associations de plus de 100 salariés représentent tout de même 4% des postes attribués.

Tableau 3.1 : Répartition des employeurs par statut juridique

Statut juridique des employeurs	Nombre d'employeurs	% total	Nombre de postes	% total	Nombres d'embauches	% total
ASSOCIATION	1 054	97,50	1 531	97,83	1 771	97,95
GROUPEMENT D'ASSOCIATIONS	2	0,19	2	0,13	2	0,11
FONDATION ET ETABLISSEMENT COOPERATIF D'UTILITE SOCIALE	7	0,65	11	0,70	14	0,77
GROUPEMENTS D'INTERET PUBLIC	6	0,56	7	0,45	7	0,39
ENTREPRISE D'INSERTION	9	0,83	11	0,70	11	0,61
ENTREPRISE D'INSERTION A STATUT SA, SARL,EURL	2	0,19	2	0,13	2	0,11
SOCIETE COOPERATIVE OUVRIERE DE PRODUCTION (S C O P)	1	0,09	1	0,06	1	0,06
TOTAL	1 081	100,00	1 565	100,00	1 808	100,00

Tableau 3.2 : Répartition des employeurs par effectif salarié

Effectif salarié	Nombre d'employeurs	% total	Nombre de postes	% total	Nombre d'embauches	% total
de 0 à 5	664	61,42	855	54,63	988	54,65
de 6 à 10	183	16,93	291	18,59	336	18,58
de 11 à 15	70	6,48	120	7,67	142	7,85
de 16 à 20	52	4,81	87	5,56	101	5,59
de 21 à 25	21	1,94	31	1,98	33	1,83
de 26 à 30	13	1,20	20	1,28	24	1,33
de 31 à 50	32	2,96	60	3,83	62	3,43
de 51 à 100	18	1,67	38	2,43	45	2,49
plus de 100	28	2,59	63	4,03	77	4,26
TOTAL	1 081	100,00	1 565	100,00	1 808	100,00

Les associations bénéficiaires sont en majorité localisées à Paris (34,7%). Viennent ensuite les départements de l'Essonne (14,8%), de la Seine Saint Denis (12,2%) et du Val de Marne (11,8%).

Tableau 3.3 : Répartition des employeurs par département

Département	Nombre d'employeurs	% total	Nombre de postes	% total	Nombre d'embauches	% total
Hors Ile de France	7	0,65	11	0,70	13	0,72
075	376	34,78	590	37,70	709	39,21
077	85	7,86	109	6,96	114	6,31
078	49	4,53	78	4,98	81	4,48
091	161	14,89	205	13,10	252	13,94
092	83	7,68	119	7,60	146	8,08
093	132	12,21	196	12,52	205	11,34
094	128	11,84	176	11,25	202	11,17
095	60	5,55	81	5,18	86	4,76
TOTAL	1 081	100,00	1 565	100,00	1 808	100,00

■ Démographie des salariés bénéficiaires

Les salariés embauchés en Emploi-tremplin sont plutôt jeunes : 63% ont moins de 27 ans. Les personnes âgées de plus de 45 ans représentent 24% des salariés.

On trouve plus de femmes que d'hommes (environ 40% d'hommes et 60% de femmes).

93% des personnes embauchées étaient inscrites comme demandeur d'emploi.

On trouve peu de personnes ayant bénéficié d'une transformation d'un temps partiel en temps plein (1.7%), et relativement **peu de postes prenant la suite d'un poste Emploi-jeune** (82 personnes seulement).

Les travailleurs handicapés représentent 3.26% des salariés.

Tableau 1.1 : Nombre d'embauches réelles par âge

Tranche d'âge	Demandeur emploi			Salarié déjà à temps partiel			Salarié sur poste Emploi Jeune			Total		
	H	F	Total	H	F	Total	H	F	Total	H	F	Total
< 27 ans	399	708	1 107	6	7	13	9	11	20	414	726	1 140
entre 27 et 45ans	67	98	165	5	2	7	33	29	62	105	129	234
45 ans et +	203	220	423	6	5	11	0	0	0	209	225	434
Total	669	1 026	1 695	17	14	31	42	40	82	728	1 080	1 808

Tableau 1.2 : Nombre d'embauches réelles de salariés handicapés

Tranche d'âge	Handicapé		
	H	F	Total
< 27 ans	3	2	5
entre 27 et 45ans	15	15	30
45 ans et +	9	15	24
Total	27	32	59

NB : Âge = Date d'embauche - date de naissance

Parmi les critères d'éligibilité spécifiques (hors critère d'âge), les plus courants sont le bénéfice du RMI et la domiciliation dans un quartier politique de la ville (autour de 4% des salariés ont été recrutés en Emploi-tremplin en fonction de ces critères). Viennent ensuite les personnes handicapées et les personnes salariées en Emploi-jeune (autour de 3% des salariés ont été recrutés en Emploi-tremplin en fonction de ces critères).

Tableau 1.4 : Nombre d'embauches réelles par type d'allocation perçue et autre

Tranche d'âge	Bénéficiaire(s) du RMI			Bénéficiaire(s) de l'allocation veuvage			Bénéficiaire(s) de l'allocation parent isolé			Personne(s) Handicapé(s)			Domicilié(s) dans quartiers politique de la ville			En Emploi Jeune			Autres Situations		
	H	F	Total	H	F	Total	H	F	Total	H	F	Total	H	F	Total	H	F	Total	H	F	Total
< 27 ans	2	15	17	0	1	1	0	4	4	3	2	5	4	12	16	7	7	14	1	1	2
entre 27 et 45ans	24	25	49	0	1	1	0	3	3	15	15	30	22	40	62	24	19	43	1	1	2
45 ans et +	8	9	17	0	0	0	0	1	1	9	15	24	6	5	11	0	0	0	3	0	3
Total	34	49	83	0	2	2	0	8	8	27	32	59	32	57	89	31	26	57	5	2	7

Quel que soit leur âge, les salariés sont plutôt qualifiés : 60% d'entre eux ont un niveau de qualification I, II ou III, dont 41% de niveau I et II (ce qui correspond aux niveaux les plus élevés de diplôme). 3.5% des salariés seulement sont très peu qualifiés (niveau VI).

Tableau 1.3 : Nombre d'embauches réelles par niveau de formation initiale

Niveau de formation initiale	Salarié de <27 ans			Salarié ayant entre 27 et 45 ans			Salarié ayant + 45 ans			Total		
	H	F	Total	H	F	Total	H	F	Total	H	F	Total
NIVEAUX I ET II	165	354	519	36	64	100	70	61	131	271	479	750
NIVEAU III	77	153	230	26	23	49	40	53	93	143	229	372
NIVEAU IV	112	144	256	23	22	45	48	53	101	183	219	402
NIVEAU V	40	55	95	17	16	33	40	39	79	97	110	207
NIVEAU VI	16	14	30	3	4	7	10	17	27	29	35	64
NON RENSEIGNE	4	6	10	0	0	0	1	2	3	5	8	13
Total	414	726	1 140	105	129	234	209	225	434	728	1 080	1 808

En ce qui concerne le niveau de rémunération des salariés en Emploi-tremplin, **le salaire prédominant est inférieur ou égal à 2 000€ brut mensuel** (89% des salariés). On note néanmoins 15 postes pour lesquels le salaire est supérieur à 36 000€ annuels, dont 7 postes supérieurs à 42 000€ annuels (soit plus de 3 501€ de salaire brut mensuel).

Tableau 1.5 : Nombre d'embauches réelles par niveau de rémunération

Niveau de rémunération mensuelle	Salarié de -27 ans			Salarié ayant entre 27 et 45 ans			Salarié ayant + 45 ans			Total		
	H	F	Total	H	F	Total	H	F	Total	H	F	Total
salaires <= à 1500 €	264	450	714	44	69	113	76	113	189	384	632	1 016
salaires compris entre 1501 et 2000 €	123	243	366	50	41	91	70	74	144	243	358	601
salaires compris entre 2001 et 2500 €	22	29	51	9	15	24	34	26	60	65	70	135
salaires compris entre 2501 et 3000 €	4	4	8	1	4	5	20	8	28	25	16	41
salaires compris entre 3001 et 3500 €	1	0	1	1	0	1	3	3	6	5	3	8
salaires >= à 3501€	0	0	0	0	0	0	6	1	7	6	1	7
Total	414	726	1 140	105	129	234	209	225	434	728	1 080	1 808

■ Taux de recrutement

La presque totalité des postes votés par le Conseil Régional sont finalement occupés par un salarié : en 2005 comme en 2006, le taux de recrutement est presque égal à 100%. Il faut noter que ce taux ne peut être calculé qu'à l'année N+1, puisque les postes votés en fin d'année ne sont parfois occupés par un salarié que 6 mois après, et déclarés au CNASEA (donc comptabilisés) avec un délai supplémentaire. Le tableau ci-dessous²⁴ présente le détail du taux de recrutement en 2005 et en 2006, sur les différents secteurs d'intervention de la Région. On note que les secteurs où le taux de recrutement était le plus faible en 2005 sont les secteurs « Sécurité » (84%) et « Action sociale et santé » (90%), mais sur ces deux secteurs le taux augmente l'année suivante. En 2006, ce sont les secteurs « Apprentissage », « Démocratie régionale », « Enseignement supérieur » et « Sécurité » qui sont les plus problématiques, mais le taux de recrutement reste toutefois toujours au dessus de 75%.

	Nb de postes 2005 recrutés actualisés	Nombre de postes votés	Taux de recrutement année 2005	Nb de postes 2006 recrutés	Nombre de postes votés 2006	Taux de recrutement année 2006	Postes votés 2007
Formation professionnelle (Accompagnement dans l'emploi + ML)	50	54	92,59	41	45	91,11	54
Actions européennes et internationales	2	2	100,00	2	2	100,00	4
Action sociale et santé	162	179	90,50	122	125	97,60	100
Administration générale	1	1	100,00	0	0	0,00	0
Aménagement	1	1	100,00	0	0	0,00	0
Apprentissage	13	14	92,86	6	8	75,00	5
Culture	67	70	95,71	79	80	98,75	57
Démocratie régionale et jeunesse	0	0	0,00	12	15	80,00	24
Economie sociale et solidaire	81	88	92,05	42	43	97,67	120
Enseignement supérieur	9	9	100,00	6	7	85,71	3
Environnement	55	59	93,22	31	33	93,94	33
Logement	11	12	91,67	8	8	100,00	0
Loisirs	1	1	100,00	0	0	0,00	0
Politique de la Ville	48	50	96,00	25	25	100,00	64
Sécurité	11	13	84,62	7	8	87,50	14
Recherche et innovation	17	18	94,44	8	8	100,00	7
Sport	44	46	95,65	84	86	97,67	85
Tourisme	14	15	93,33	9	9	100,00	15
Transports	11	12	91,67	0	0	0,00	0
TOTAL	598	644	92,86	482	502	96,02	585

²⁴ Données en date du 7/04/2008 communiquées par le Service Emploi-tremplin.

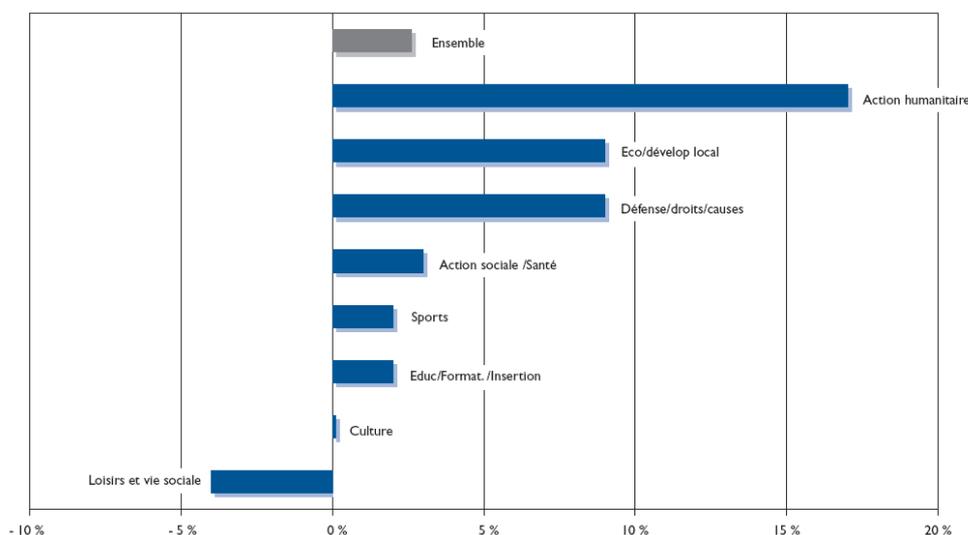
Le dispositif sur le marché de l'emploi associatif

Afin de mettre en perspective les données chiffrées décrites dans les pages précédentes, il convient de replacer ce dispositif d'aide à l'emploi ouvert aux associations dans l'ensemble du marché de l'emploi associatif.

Les données concernant les associations employeurs en Île-de-France étant rares et difficilement exploitables, cet exercice reste aujourd'hui partiel. D'ores et déjà, voici quelques éléments.

Des données récentes ont été publiées en 2007 par le Ministère de la santé, de la jeunesse et des sports dans le bulletin "Stat Infos", mais elles concernent la France entière²⁵. Ces données donnent peuvent néanmoins donner un éclairage. En 2007 on comptait en France :

- 1 100 000 associations
- 1 045 000 emplois salariés (en ETP)
- 60% des associations emploient moins de 5 salariés
- Le contrat en CDI est moins répandu dans les associations que dans le reste de l'économie (53% des salariés contre 89%)
- 26% des associations recourent à des aides à l'emploi.
- 28% ont bénéficié du dispositif Emplois-jeunes, et un peu plus de la moitié des emplois-jeunes ont été pérennisés.
- Les budgets des associations employeurs ont augmenté (budget moyen 282 000€), ainsi que le volume d'emplois salariés : il augmente de 2,5% par an.
- Les 3 secteurs dans lesquels la croissance de l'emploi salarié a été la plus forte sont l'action humanitaire, l'économie et le développement local, et la défense des droits et des causes (cf. graphique 10 ci-dessous)



Graphique 10 : Évolution annuelle moyenne du volume de l'emploi salarié dans les associations par secteur d'activité de 1999 à 2005²⁶

L'INSEE a publié en 2003 quelques chiffres sur l'économie sociale et solidaire en Île-de-France, incluant les associations²⁷. Selon ces données (qui datent déjà de 5 ans) on compterait aujourd'hui 64 800

²⁵ « Le paysage associatif français », Stat Info, Ministère de la santé, de la jeunesse et des sports, n° 07-04, novembre 2007.

²⁶ « Le paysage associatif français », Stat Info, Ministère de la santé, de la jeunesse et des sports, n° 07-04, novembre 2007. La source citée sans Stat-Info est une enquête CNRS Matisse du Centre d'économie de la Sorbonne auprès des associations – 1999/2005-2006.

²⁷ « Île-de-France à la page », INSEE, n° 227, septembre 2003

associations sur le territoire régional, dont 30,6% sont employeurs (soit 19 828 associations employeur). Ces associations emploieraient 489 400 salariés au total, mais avec un taux d'ETP (Équivalent Temps Plein) de 0,36, soit 174 200 ETP au total.

Le service Prospective et évaluation du Conseil Régional a fait une demande de données statistiques actualisées auprès de l'INSEE (répertoire CLAP). Ces données concernent la région Île-de-France uniquement, mais datent de fin 2005²⁸. A cette date, sont dénombrées en Île-de-France 28 040 établissements relevant d'une association, dont 21 402 sont employeurs. Ces associations emploient au total 296 900 salariés (soit 140 000 ETP environ). L'emploi issu du secteur associatif représenterait ainsi 5.7% de l'emploi salarié francilien.

Si l'on croise les données INSEE et les données CLAP, le nombre d'associations employeuses en Île-de-France tourne autour de 20 000. Le nombre d'ETP du secteur associatif s'établit autour de 150 000.

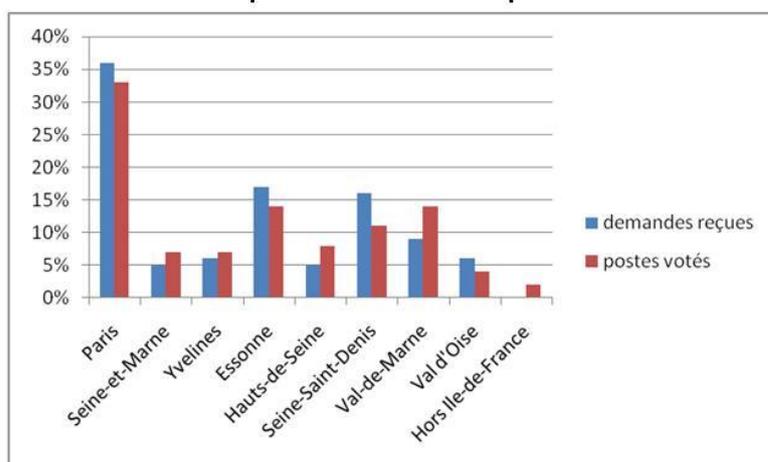
Si on retient ce nombre de 150 000 ETP pour l'emploi associatif en Île-de-France et un taux de croissance de 2,5%, on observerait une création nette d'environ 3700 emplois par an dans ce secteur. A cette aune, 1500 Emplois-tremplin par an comme il a été initialement prévu apparaît comme une très forte ambition, par rapport à la capacité de développement du secteur, s'il s'agit bien de créer de nouveaux emplois de qualité.

Toujours selon les données CLAP, **la majorité des effectifs relevant d'associations se concentre dans le secteur de la santé et de l'action sociale** (124 000 salariés soit 41.8% du total des effectifs). La répartition des Emplois-tremplins reflète cette situation puisque les secteurs prédominants en termes de demandes reçues et de postes Emplois-tremplins votés sont : l'action sociale-santé, l'économie sociale et solidaire, la culture, le sport et l'accompagnement dans l'emploi.

En termes de répartition géographique, les données CLAP montrent que Paris et les Hauts-de-Seine concentrent 52% de l'emploi associatif. Les autres départements accueillent chacun entre 6 et 10% des effectifs régionaux. Les départements diffèrent également du point de vue des secteurs d'activité dans lesquels se concentre l'emploi associatif. D'une manière générale, l'emploi associatif dans le secteur de la santé et de l'action sociale est proportionnellement plus fréquent en petite et grande couronne qu'à Paris, où le poids des structures publiques est dominant. Dans le secteur de l'enseignement, les départements des Hauts-de-Seine, des Yvelines, du Val d'Oise, de Seine-Saint-Denis sont sur-représentés (Paris étant dans la moyenne).

Si l'on rapporte ces chiffres à la répartition géographique des Emplois-tremplin (cf. graphique 8 ci-dessous), Paris est effectivement le premier département en volume de demandes reçues et de postes votés. En revanche, les Hauts de Seine ne sont pas dans les départements prédominants (mais le département n'a pas passé de convention avec la Région sur le dispositif Emplois-tremplin).

Répartition des demandes reçues et des postes votés par département, depuis le lancement du dispositif.



Graphique 8 : Répartition géographique des demandes et postes²⁹

²⁸ « L'emploi au sein des associations en Ile-deFrance », IAU, DEDL mars 2008.

²⁹ Source : « Communication portant sur le bilan du programme régional Emplois-tremplin » – juillet 2007

II Les effets sur le terrain

1

Le dispositif vu par les personnes recrutées

Des profils qualifiés et impliqués

■ Les salariés en Emploi-tremplin sont majoritairement « qualifiés »

Il faut noter que, contrairement à ce qu'avaient pu redouter certains acteurs institutionnels, les personnes recrutées en Emploi-tremplin sont rarement surqualifiées par rapport au poste. Nous avons rencontré quelques cas de ce type (un agent d'accueil diplômé Bac+5, notamment), mais il semble que cela reste marginal.

Pour autant, un constat très clair ressort de l'enquête : malgré la priorité donnée aux personnes de niveau IV, V ou infra, la grande majorité des salariés en Emploi-tremplin sont très « qualifiés ». Il faut ici utiliser des guillemets : on ne parle pas seulement du niveau de diplôme (qui est souvent élevé par ailleurs) mais également de l'expérience professionnelle de la personne.

De façon assez générale, il est apparu que le parcours professionnel et personnel des personnes recrutées correspondait de façon presque parfaite à la fiche de poste rédigée par l'association. Ceci laisse supposer une sélection très poussée lors du recrutement, et donc une certaine capacité des structures à opérer un recrutement de façon très professionnelle. Autre explication à cette adéquation poussée du profil de la personne à la fiche de poste : la personne était déjà connue de l'association avant le recrutement. Ce cas nous a en effet été confirmé assez souvent, comme on le verra un peu plus loin.

■ Des salariés oui, mais des « associatifs » avant tout.

L'implication dans l'association, dans son projet, dans son activité, son développement... est un autre trait commun aux salariés en Emploi-tremplin. Cette implication se constate également chez les nouveaux recrutés : au bout de quelques mois, l'engagement et l'enthousiasme pour le projet de l'association, le service rendu, est presque aussi palpable que chez les salariés ou les bénévoles plus anciens.

Cette caractéristique est importante, car elle traduit un vrai positionnement des salariés en Emploi-tremplin : leur présence sur ce poste, dans cette association, n'est pas le fruit du hasard. Que la personne ait postulé en connaissance de cause, parce qu'elle souhaitait mettre ses compétences au service de l'activité de cette association, ou que le recrutement ait été plus le fait d'une opportunité, dans les deux cas, occuper ce poste n'est pas « un travail comme les autres », c'est un vrai engagement professionnel et personnel.

Cela explique aussi que les salariés, bien que très qualifiés, acceptent des conditions de travail parfois inconfortables et un salaire peu élevé : « *C'est normal, on est dans une association.* »

Il faut noter ici que certains étaient des bénévoles avant d'être des salariés. Il arrive en effet qu'un ancien bénévole ou un salarié qui était déjà présent au sein de l'association (sous une autre forme de contrat aidé, par exemple) soit « recruté » en Emploi-tremplin. Il est en effet assez simple de respecter le critère d'inscription comme demandeur d'emploi : quelques jours d'inscription précédant le recrutement suffisent pour remplir cette condition.

Par ailleurs, nous avons rencontré des responsables d'association ayant déposé la demande d'aide auprès de la Région et occupant aujourd'hui le poste Emploi-tremplin.

Des emplois durables et de qualité

■ On « n'est » pas Emploi-tremplin

Pourquoi ces guillemets ?

D'abord parce qu'une part importante des personnes rencontrées ne savaient pas qu'elles étaient Emploi-tremplin avant d'être sollicitées par Plein Sens. Lorsqu'elles le savaient, c'est parce qu'elles l'avaient lu dans l'annonce du poste. Rares étaient les personnes qui avaient lu la convention.

Ensuite parce que la désignation « Emploi-tremplin » n'est pas souvent connue des salariés. Les personnes recrutées l'affirment : le fait d'être dans le dispositif Emplois-tremplin n'a aucune incidence sur le poste ou la personne. Il s'agit d'une subvention que la Région verse à l'association, ce qui ne concerne pas le salarié. *« Pour l'employé, ça ne change rien, c'est l'employeur qui a les avantages. »* Cela explique aussi pourquoi les salariés se sont peu intéressés à la convention Emplois-tremplin. Cela est un peu plus préoccupant dans le sens où très peu connaissent, par conséquent, les droits inclus dans la convention (les droits à la formation notamment).

Contrairement à ce qui pouvait exister dans le cadre des Emplois Jeunes, il n'y a donc pas d'identité "Emploi-tremplin". Et c'est tant mieux, si l'on en croit les salariés : *« Les Emplois jeunes étaient considérés comme des sous emplois. "Je vous présente mon emploi jeune", ça décrédibilisait complètement le poste. Avec les Emplois-tremplin, on est des vrais salariés, des vrais emplois. »*

■ « Un vrai emploi »

Cette définition est celle des salariés eux-mêmes lorsqu'ils décrivent leur situation.

Il y a unanimité des salariés bénéficiaires, même s'ils sont critiques sur certaines conditions d'emploi : ils ont pu trouver un CDI à temps plein, « un vrai emploi » durable, alors que les jeunes sans expérience et même diplômés ne trouvent le plus souvent que des emplois précaires rares et que les chômeurs âgés se voient en général proposer des CAE beaucoup moins intéressants.

A de très rares exceptions près tenant plus à des problèmes de personnes, ils bénéficient de bonnes conditions d'intégration, avec des collègues qui les aident, que ce soit le tuteur officiel ou pas. Ce tuteur est bien identifié par le jeune et il prend son rôle au sérieux. En revanche l'usage d'un carnet de bord est inexistant. On peut cependant relever un cas problématique où un salarié se trouve seul dans un local isolé dans un tête à tête avec un président habitué précédemment à travailler seul.

Sur les salaires, les bénéficiaires considèrent à la fois qu'ils sont insuffisamment payés compte tenu des missions qui leur sont confiées mais que c'est normal car ils sont dans des associations dont les moyens sont limités. Ils acceptent au moins temporairement des rémunérations considérées comme faibles. Ils sont prêts à l'échange entre une faible rémunération et un travail intéressant tant par son objet que par l'expérience qu'ils acquièrent. Les anciens bénévoles de l'association sont prêts dans une perspective militante à accepter une rémunération minimale. Au demeurant, cette situation n'est pas propre aux Emplois-tremplin, elle est celle de l'emploi associatif en général.

Dans les quelques cas où les salaires sont plus élevés (>2000 € brut mensuel) les salariés s'estiment plutôt chanceux.

On retrouve ici le concept de tremplin, car leur acceptation n'est évidemment que temporaire. Les jeunes diplômés notamment déclarent expressément que la faiblesse de la rémunération les conduira à rechercher un autre emploi, dans ou hors de la structure, souvent avant la fin de la période de la subvention Emploi-tremplin

Il faut noter tout de même qu'un certain nombre de salariés souhaitent construire leur parcours professionnel au sein de l'association et y évoluer après l'arrêt de la subvention (par exemple un animateur d'atelier qui est en train d'apprendre la gestion d'un lieu culturel et qui voudrait prendre la direction d'un lieu qui va se créer). Mais en ce sens, n'est-ce pas aussi un « tremplin » ?

■ Des effets reconnus en termes de développement

Si les salariés décrivent leur emploi comme un emploi de « qualité », c'est aussi parce que, au-delà de l'attrait du poste lui-même, ils ont le sentiment que cette expérience va leur permettre de se développer professionnellement parlant.

Les jeunes soulignent tous que c'est une excellente expérience, pour un travail intéressant, formateur par l'activité elle-même, qui donne une référence sur le CV. C'est effectivement un tremplin pour eux. Les salariés plus âgés soulignent surtout l'intérêt d'un emploi stable dans un cadre intéressant.

Tous insistent sur l'apport de leur emploi actuel du point de vue de :

- l'acquisition d'expérience :

« On ne fait pas beaucoup confiance aux jeunes. Le travail est difficile à trouver, il est rare et il est cher pour l'employeur". Mon but était de trouver quelque chose qui me permette de commencer et de me former. »

- le développement des compétences :

« A terme, je serai capable de gérer entièrement un lieu culturel. Pourquoi pas de prendre la direction d'un théâtre? »

« C'est formidable, j'apprends beaucoup de choses depuis que je suis ici. »

- la reconnaissance professionnelle :

« Passer de bénévole à Emploi-tremplin ça m'a permis de clarifier mon positionnement dans l'association. Ça a cadré le partage des tâches entre le président (il représente l'association) et moi (je suis en charge de tel projet). »

La question de la pérennité reste abstraite pour les salariés

■ Ignorance ou sérénité ?

Il faut tout d'abord préciser que la question de la pérennisation a rarement été abordée spontanément par les personnes rencontrées. Lorsque Plein Sens a posé la question, des salariés ont avoué ne pas être au courant que l'aide Emploi-tremplin avait une durée limitée. Cela n'est pas surprenant si l'on se rappelle qu'une grande partie d'entre eux ne savaient de toute façon pas qu'ils étaient salariés en Emploi-tremplin. De façon générale, rares sont les salariés qui savent précisément quelle est la durée de l'aide ou quelles sont les modalités de dégressivité et au bout de combien de temps elles doivent s'appliquer.

Pour ceux qui sont davantage au courant, cela provoque naturellement une certaine inquiétude, notamment chez les salariés âgés de plus de 45 ans qui pensent avoir encore plus de difficultés à trouver un autre emploi à la fin du dispositif, avec 6 ans de plus. « *Les Emplois-tremplin c'est comme les Emplois-jeunes. C'est un risque : quand ça va s'arrêter les associations vont périr.* »

Hormis ce profil, les salariés sont généralement peu inquiets sur la question de la pérennisation. En effet, leurs projets professionnels sont la plupart du temps décorrélés de la durée du dispositif. C'est sans doute la raison pour laquelle peu d'entre eux souhaitent s'impliquer activement sur ce sujet : "C'est le responsable qui s'occupe de ça".

■ Les parcours professionnels sont décorrélés de la logique temporelle du dispositif

« *6 ans c'est loin !* » Cette exclamation, que l'on retrouvera aussi chez les responsables d'associations, traduit combien la logique temporelle du dispositif est loin des réalités du salarié.

En réalité, il y a deux cas bien différents :

1. Les salariés les plus jeunes considèrent cet emploi dans l'association comme un passage. Ils n'imaginent pas leur parcours professionnel différemment que s'ils évoluaient dans une entreprise, où un premier emploi dure généralement entre 2 et 4 ans et où il est presque de mise de changer régulièrement d'employeur pour se construire une expérience intéressante et élargir son champ de compétences. A cet égard, pour beaucoup de salariés jeunes en Emploi-tremplin, la question de la pérennisation ne se pose pas. En tous les cas, elle ne se pose pas pour eux personnellement : certains parlent tout de même des perspectives de pérennisation du poste au sein de l'association une fois qu'eux-mêmes ne l'occuperont plus.
2. Pour les salariés plus âgés, la situation est plus contrastée. Certains considérant leur âge comme un fort handicap sur le marché du travail manifestent leur inquiétude. Ils espèrent que la structure trouvera les financements pour ne pas les licencier. D'autres pensent pouvoir valoriser ensuite la bonne expérience qu'ils acquièrent actuellement.

Finalement les salariés qui se sentent concernés par la question de la pérennisation ont un profil particulier : il s'agit des salariés qui, en raison de leur âge, de leur handicap, auront toujours du mal à trouver un emploi dans le marché du travail actuel bien qu'ils ne soient pas pour autant « inemployables » (puisqu'ils disposent par ailleurs des compétences nécessaires à la maîtrise de leur poste).

« *Je suis enchantée par mon travail. (...) Suite à un licenciement économique, j'ai cherché un emploi pendant 4 ans. Ce n'était pas facile à cause de mon âge. J'ai fait deux CES, alors évidemment un emploi en CDI c'est beaucoup mieux. (...) Je sais que la situation financière de l'association est très fragile, et ça m'inquiète. J'aime ce travail, et j'aurai beaucoup de mal à en trouver un autre vu mon âge.* »

2

Le dispositif vu par les associations

Une connaissance un peu aléatoire du dispositif

■ Comment ont-elles connu le dispositif à l'origine?

La plupart des associations interrogées ont cherché l'information : elles cherchaient une subvention ou une aide à l'emploi, et ont trouvé le dispositif Emplois-tremplin. En ce sens on peut dire qu'elles n'ont pas été informées : aucune d'entre elles, par exemple, ne nous a dit avoir reçu ou être tombé par hasard sur un prospectus ou une plaquette sur les Emplois-tremplin.

En revanche, il arrive souvent que l'association ait été informée directement par la Région ou le Département, avec qui elles avaient déjà une certaine proximité (parce qu'elles percevaient une subvention, parce qu'elles collaboraient avec la collectivité territoriale sur un projet...).

Il semble que le réseau associatif joue peu dans la transmission d'information sur les Emplois-tremplins. Est-ce parce que les associations qui connaissent le dispositif savent que le nombre de postes disponibles est limité, et préfèrent ne pas trop ébruiter l'existence de ce dispositif ? Ou est-ce parce que le dispositif commence seulement à être connu parmi les associations ? (En effet, hormis la création du site Internet et de la plaquette, peu d'actions de communication ont été entreprises par la Région depuis le lancement des Emplois-tremplin).

L'accès à l'information via l'ANPE ou les missions locales est rare. Certaines associations ont même précisé avoir fait connaître le dispositif au conseiller de l'agence ANPE où elles s'étaient adressées...

Enfin, comme cela a été évoqué plus haut, rappelons que le dispositif est mieux connu des associations de grande taille ou fortement structurées et qui font de la veille permanente, que des plus petites qui sont souvent informées par le bouche à oreille de façon beaucoup plus aléatoire.

■ Ce qu'elles connaissent du dispositif... et ce qu'elles ne savent pas toujours.

Maintenant qu'elles en bénéficient, les associations en savent bien évidemment beaucoup plus. En revanche, certains aspects du dispositif, et pas les moindres, sont moins bien connus, voire parfois ignorés.

Parmi les informations qui sont quasiment toujours maîtrisées par les responsables associatifs, il y a bien sûr la durée (6 ans) et la nature du contrat (un CDI, un contrat de droit commun).

De façon plus surprenante, un certain nombre d'associations bénéficiaires ne connaissent pas la diversité des critères d'éligibilité. On a pu entendre des affirmations erronées comme par exemple : *« C'est réservé aux moins de 26 ans. »*.

L'obligation de formation et l'existence d'aides à la formation liées à la convention Emplois-tremplin ne sont pas toujours connues. Pour autant cela n'empêche pas les associations de faire de la formation pour leurs salariés, comme on le verra plus loin.

L'obligation de renvoyer tous les ans un bilan qualitatif sur le poste est largement ignorée.

La possibilité d'avoir un turn-over (plusieurs salariés successifs sur le poste) n'est pas connue de toutes les associations. Cet aspect est un peu plus préoccupant, puisque cela pourrait conduire certaines associations à inciter des salariés à conserver leur emploi.

Enfin, les modalités de la dégressivité sont mal maîtrisées. Il est vrai que très peu d'associations sont déjà concernées par la dégressivité. Les premières à être impactées le seront cette année.

Un exemple : « *C'est un contrat passé avec la Région pour 5 ans + 2 ans de prolongation. [l'enquêteur pose la question de la dégressivité] Comment ça c'est dégressif ? Mais non pas du tout ! [le responsable relit la convention] Ah oui, tiens. Mais 1000 euros de moins ce n'est pas pénalisant, on s'en débrouillera.* »

L'instruction du dossier : « on s'en débrouille »

■ La lourdeur supposée des procédures est relativisée

Dépôt sur Internet, procédures administratives successives, pièces à fournir, allers et retours avec les services, différentes étapes, validations par les différents intervenants... On pouvait supposer que la marche à suivre, depuis le dépôt de la demande jusqu'à l'obtention d'un poste, pouvait représenter un obstacle pour les associations. Or les responsables associatifs sont les premiers à relativiser les difficultés de l'instruction : *"Ce n'est pas plus compliqué que d'habitude."*

Il est vrai que beaucoup de responsables associatifs sont devenus, par la force des choses, de véritables experts en montage de dossiers de demande de subvention. De ce point de vue, la demande d'Emploi-tremplin ne leur pose pas de difficultés particulières. Ceci dit, les jeunes associations, moins expérimentées dans ce domaine, n'ont pas fait état non plus de problèmes particuliers : *"Les formalités sont toujours lourdes mais ça va, on a l'habitude."*

On peut cependant noter que certaines associations regrettent de ne pas avoir pu rencontrer physiquement les services lors de l'instruction et que plusieurs ne comprennent pas pourquoi il faut deux dossiers distincts, pour le Conseil Régional et pour le Conseil Général.

En revanche, le délai entre le dépôt d'une demande et la réception de la réponse est problématique pour les associations. *«C'est trop long »* : le reproche est systématique.

En réalité, ce n'est pas la longueur de l'instruction elle-même qui est visée. Les associations reconnaissent volontiers l'efficacité et la compétence des services de la Région (les instructeurs sont souvent félicités). Il leur semble normal que le Conseil régional prenne un certain temps pour examiner les dossiers, surtout au vu de l'importance des sommes engagées sur une durée considérable. Il leur semble moins normal, néanmoins, que des dossiers puissent être reportés de commission en commission, et faire courir d'autant le délai de décision.

La principale critique porte plutôt sur l'attente de la décision : non seulement c'est long, mais surtout incertain. Plus de la moitié des associations interrogées soulignent ce point *« On est incapable de dire quand la décision sera prise »*. Cette incertitude de la réponse ajoutée à la longueur de l'instruction pose de réels problèmes en termes d'organisation, de recrutement, et de poursuite de l'activité. Lorsque l'association dépose un dossier, les besoins en termes de développement ou de prise en charge d'un projet sont déjà là. L'attente de la réponse met souvent en attente l'activité elle-même, et risque même souvent d'y mettre fin faute d'avoir raté le moment opportun. La situation est encore plus critique lorsque l'association a déjà en vue la personne qu'elle souhaite recruter : comment la faire patienter plusieurs mois, d'autant plus si la réponse est incertaine ?

■ Des stratégies gagnantes pour aboutir à une réponse positive

Pour contourner cette question des délais et d'incertitude dans l'obtention d'une réponse, certaines associations mettent en œuvre de véritables stratégies d'encerclement : elles disent elles-mêmes avoir "harcelé" les services de la Région par téléphone et par email, tout en tentant de convaincre directement l'élu du secteur concerné. Cette double approche en parallèle des services administratifs et de l'échelon politique est parfois présentée comme « LA » stratégie garantissant l'obtention d'un poste.

« D'ailleurs c'est un peu injuste pour les associations qui ne savent pas que c'est ça qu'il faut faire et qui déposent seulement leur dossier... »

Certaines ont découvert, au fil de l'instruction, que des secteurs étaient plus « porteurs » que d'autres : *« On est entre deux secteurs, nous, la culture et l'action sociale. Moi j'avais fait une demande sur le secteur Culture, mais il n'y avait plus de poste alors j'ai changé pour le secteur Action sociale. Mais si on ne me l'avait pas dit, j'aurais fait l'erreur et je n'aurais pas eu de poste ! »*

Mais de façon générale, la plupart des structures n'ont aucune idée de ce qui a été décisif dans le vote de leur dossier : *"C'était un bon dossier", "On fait des choses utiles"*.

Principaux enseignements de l'investigation auprès des associations non bénéficiaires

- Le dispositif est d'abord perçu comme une aide à l'emploi à comparer avec les autres et de ce point de vue très attractif. En revanche l'objectif de soutien au développement d'un projet n'est pas spontanément compris.
- Les associations qui ont monté un dossier et essuyé un refus n'en comprennent pas bien la raison, même si elles admettent très bien qu'il n'y ait aucun droit à une aide. Certains interlocuteurs déclarent même ne pas savoir pourquoi ils n'ont pas obtenu la subvention. On relève également qu'il n'y a pas toujours concordance entre le motif qu'elles ont retenu et celui auquel se réfèrent les services de la Région. Notamment l'argument selon lequel le poste demandé ne correspond pas aux objectifs du dispositif est mal accepté. « Si c'était le cas, il fallait le dire dès le début ; cela nous aurait évité de consacrer du temps à monter un dossier pour rien ».
- L'absence de transparence sur les critères d'acceptation entretient le soupçon de clientélisme. « Si on connaissait bien l' élu ou les services, notre dossier aurait été accepté ».
- La principale critique porte sur le délai trop long pour avoir une réponse et surtout sur l'incertitude concernant ce délai. « On attend une réponse et on ne sait pas quand elle sera donnée ».
- La possibilité de bénéficier d'une aide complémentaire du Conseil général est rarement connue.

La question du recrutement : des ambivalences

■ Il y a recrutement ... et recrutement.

Peut-on vraiment parler de recrutement lorsque la personne embauchée était déjà dans l'association ? Le dispositif prévoit que la signature de la convention soit suivie du dépôt de l'offre à l'ANPE, l'association recrutant ensuite parmi les candidats se présentant par ce canal. Dans la réalité, sur la centaine d'associations interrogées, les trois quarts d'entre elles déclarent qu'elles connaissaient déjà la personne.

Le candidat recruté est donc souvent déjà présent au sein de l'association, comme bénévole ou comme salarié (souvent en contrat aidé arrivant à expiration), ou dans « l'entourage » de l'association (bénévole ou salarié d'une association partenaire, d'une antenne, etc.)

Quand la personne est déjà présente dans l'association, l'enquête téléphonique a permis de montrer que dans de nombreux cas, l'Emploi-tremplin permet d'intégrer définitivement une personne embauchée sur un autre type de contrat aidé (Emploi-jeune, Emploi en IAE, plus rarement CAE) ou un stagiaire.

Ce cas de figure courant est connu des services de la Région. Les associations ne s'en cachent d'ailleurs pas, et jugent le critère de « création nette d'emploi » inadapté à la réalité de leur activité.

« Dans une association il faut connaître les gens qu'on embauche. Il faut avoir travaillé avec eux, sinon ça ne marche pas. »

« Nous la personne était déjà là, on l'avait prise en CDD vu que le dossier Emploi-tremplin mettait tellement de temps... Mais quand on a eu la réponse, on est allé à l'ANPE, montrer qu'on avait la personne et ils ont dit OK. »

« Pourquoi je chercherais quelqu'un à l'ANPE alors que j'ai déjà, chez moi, une personne qui correspond aux critères, qui fait déjà le travail comme bénévole et qui connaît l'association ? Mais on crée un emploi pour une personne quand même, c'est bien la même chose. »

■ Peu de différences avec un recrutement de droit commun

Le discours des responsables associatifs sur le recrutement du salarié en Emploi-tremplin pourrait être celui de tout chef d'entreprise.

Tout d'abord, le constat est clair : les profils recherchés par les associations et effectivement recrutés sont plutôt qualifiés.

Les associations insistent en effet sur leur besoin de salariés opérationnels, autonomes, polyvalents. Les besoins de qualification sont importants, d'autant que les pouvoirs publics qui les financent leur demandent de progresser dans la qualité des services offerts et dans la rigueur de la gestion. Très souvent les postes à pourvoir sont des postes de chargés de mission qui animent, forment, encadrent... Même les fonctions d'accueil et d'administration sont complexes, car il faut savoir en permanence gérer l'imprévu, notamment dans les associations composées de nombreux bénévoles qui passent dans l'association à des horaires variés, ne sont pas disponibles à plein temps etc.

Signalons que, sur 100 associations bénéficiaires interrogées, c'est plus de 8 associations sur 10 qui considèrent que le salarié recruté était qualifié, voire très qualifié pour tenir le poste et ce, y compris sur les bas niveaux de qualification.

Pour les associations qui ont procédé à un recrutement en cherchant un candidat, les difficultés ne semblent pas être plus importantes que la "normale". Les dirigeants d'associations ne font pas état de

difficultés importantes pour trouver des candidats correspondant à leurs critères. Les délais souvent longs observés entre le dépôt de la demande et la signature de la convention semblent plutôt tenir au fait qu'il s'est écoulé du temps entre le montage du dossier et cette décision. Il faut donc relancer et conduire une procédure, se réorganiser. Pour une association qui n'a pas beaucoup de moyens, cela peut prendre du temps.

La recherche de candidats s'effectue principalement par les réseaux formels et informels dans lesquels l'association est insérée. En cela les associations n'agissent pas différemment de la plupart des entreprises, notamment des entreprises de petite taille aux problématiques et au champ d'activité spécifique. Le premier vivier est celui des personnes que l'association connaît comme bénévoles, comme usagers ou comme partenaires locaux. Le second canal est celui des sites Internet et des journaux dont disposent beaucoup de fédérations. On cite notamment souvent Coordination Sud. Beaucoup d'associations sont également destinataires de candidatures spontanées. Dans la majorité des cas, ce sont ces différents circuits qui fonctionnent et le recours à l'ANPE ne se fait qu'au final pour obtenir l'attestation d'éligibilité, souvent par fax.

Tous les responsables d'associations disent combien l'étape du recrutement est essentielle : *« C'est un CDI ! Si on se trompe, il faut licencier ! Et c'est encore plus dur dans une association, c'est très lourd à gérer. »*

Pourtant peu font état d'attentes en termes d'appui en ce domaine. D'ailleurs une minorité d'entre eux s'adressent à l'ANPE pour la recherche de candidats : *« De toute façon on cherchait un profil tellement spécifique qu'ils n'auraient pas pu nous aider »*. Lorsqu'ils ont fait appel à l'ANPE, les avis exprimés sont très partagés sur la qualité des candidats présentés.

On peut noter que la diffusion des offres par l'ANPE, le recours à Internet et aux fédérations conduit à ce qu'une partie des jeunes diplômés recrutés viennent de tout le territoire national. Sur cette question de l'origine géographique des salariés, il peut être utile de relever un problème propre à Paris, puisque le Conseil Général a retenu de ne verser une subvention complémentaire que si le salarié habite à Paris. Un des dirigeants d'association s'est plaint que l'ANPE ne fasse « pas bien » son travail puisqu'elle lui a adressé un candidat qui n'habitait pas Paris le privant ainsi de la subvention départementale. Interrogés à ce sujet, les conseillers de l'ANPE déclarent ne pas être autorisés à sélectionner des candidats sur ce type de critère.

La formation est très présente mais pas sous la forme attendue

■ La formation, les associations en font.

Le constat est très clair : dans les associations rencontrées, les salariés avaient bénéficié ou allaient bénéficier de formation. Les responsables associatifs sont même presque étonnés que la question soit posée, tant cela leur semble naturel. Il est vrai que permettre l'évolution professionnelle et le développement personnel des personnes est au fondement de l'association. En cela, favoriser la formation ne fait pas question.

Du côté des salariés, tous jugent la formation qu'ils ont eue (ou sont en train de suivre) très utile, y compris les plus « qualifiés » (diplômés ou avec une longue expérience).

En revanche, on constate un écart entre les pratiques et les orientations du dispositif : il s'agit plus de formations "techniques", complémentaires à la formation initiale, que de formations diplômantes. Cet écart tient au décalage entre le public initialement visé et le public effectivement recruté. Presque tous les jeunes rencontrés sortent de formation initiale avec un diplôme, souvent de niveau élevé. Ils ont donc plus besoin de formations d'adaptation au poste de travail que de formation qualifiante. Les salariés âgés ont souvent une bonne expérience.

On relève un ou deux cas où la demande de formation longue et diplômante existe, mais pour un autre emploi que celui occupé. Et il y a d'ailleurs dans ces cas cas-là un vrai problème car ces formations sont longues et le salarié peut difficilement partir pour plusieurs mois en formation. Il y a aussi un problème de financement, car ces formations sont chères.

Les difficultés posées par un départ en formation en termes de disponibilité et d'organisation interne sont finalement assez « classiques ». Elles peuvent toutefois être encore plus difficiles à gérer dans une association de petite taille : un certain nombre de salariés renoncent à suivre certaines formations longues pour ne pas nuire au fonctionnement de l'association et à la continuité de l'activité.

Autre obstacle plus spécifique aux profils des salariés : la difficulté à trouver une formation adaptée au niveau et aux attentes de salariés déjà très qualifiés. Ils se disent souvent déçus par le programme proposé par les organismes de formation.

« Je n'ai pas fait de formation par manque de temps... Et puis c'est vrai que j'ai déjà une longue carrière derrière moi. Je n'ai pas trouvé de formation qui me va. Ce qu'ils proposent, c'est franchement ras les pâquerettes. Ça ne me motive pas. »

■ La formation fait peu appel aux aides régionales prévues dans le dispositif

Au 30 avril 2008, la Région avait reçu seulement 396 demandes d'aides à la formation prévues dans la convention Emploi-tremplin. Ce nombre semble faible au regard du nombre de postes votés. Pourtant, les associations font réellement de la formation pour leurs salariés - et pas seulement de la formation interne mais aussi un appel aux organismes de formation professionnelle. En réalité, les associations font de la formation mais font très peu appel aux aides régionales.

Pour autant, si elles ne font pas appel aux fonds de la Région, les structures aimeraient que la Région sache qu'elles répondent à cette obligation de formation.

Très souvent, ce sont les ressources du réseau associatif qui sont utilisées. Le financement est aussi recherché dans les OPCA. Globalement les structures offrent aux salariés en Emploi-tremplin les formations dont ils ont besoin pour se perfectionner sur l'emploi qu'ils occupent et faire valoir leur expérience pour la suite de leur vie professionnelle.

Pourquoi les associations ne font-elles pas davantage appel aux aides régionales à la formation?

Peut-être parce que l'aide du Conseil Régional n'est pas toujours adaptée au prix réel de certaines formations? Plusieurs associations font part, en effet, des difficultés qu'elles rencontrent pour entrer dans les critères et les barèmes fixés par le Conseil régional pour attribuer la subvention de 1500 €. « *On exige de nous d'organiser des formations mais on ne nous en donne pas les moyens* ».

De ce fait elles s'appuient souvent sur les réseaux auxquels elles appartiennent ou financent sur leurs fonds propres. C'est d'ailleurs leur premier réflexe : parce qu'elles font souvent appel à ces modes de financement pour les formations qu'elles font habituellement, les associations ne procèdent pas autrement dans le cas du salarié Emploi-tremplin.

Peut-être aussi parce que les procédures pour obtenir les aides à la formation leur semblent longues et compliquées. L'enquête téléphonique a permis de révéler de nombreux cas où les associations, souvent de petite taille, regrettent de ne pas être plus aidées pour monter les actions de formation. Elles ont regretté l'absence de répondant de la Région, sauf dans les cas où la demande s'inscrit parfaitement dans les dispositifs (comme par exemple, les chéquiers-langue). La même critique est portée sur les OPCA.

« Déjà il faut trouver le bon interlocuteur, moi ça m'a pris des mois... On m'a renvoyé de l'ANPE à la Région et vice-versa... après trouver le service à la Région... Et puis ensuite c'est très long pour avoir la réponse. Maintenant la date de début du programme est dépassée, donc on doit attendre l'année prochaine, mais est-ce qu'on aura encore droit à l'aide de la Région? »

Le suivi : bonne ou fausse question ?

■ Un suivi et un accompagnement qui restent limités

Dans le dispositif, l'essentiel des processus se situent jusqu'à la signature de la convention. Par la suite, c'est le CNASEA qui assure la gestion financière. Les associations en sont d'ailleurs très satisfaites : « Avec le CNASEA, ça tourne bien ».

Il est demandé aux associations de rédiger un bilan annuel, mais une partie seulement d'entre elles le font. Et ces bilans ne sont pas exploités, comme on l'a dit. Certaines associations se sont étonnées que la Région ne leur en demande pas plus : « C'est même étonnant, personne n'est venu voir sur place, à la différence des conventions Politique de la ville. Et pourtant on nous verse une grosse somme, presque 90 000 € ! ».

Rares sont pourtant les associations qui font état d'un besoin en termes de suivi post-signature de la convention. En effet pour les associations, "suivi" s'apparente souvent à "contrôle" et "paperasse". Le bilan annuel (pour celles qui s'y plient) leur semble amplement suffisant, d'autant qu'elles n'ont jamais eu de retour de la Région ("ça doit vouloir dire que ça leur va").

Au-delà de ce constat, la principale question est de savoir ce qui mérite d'être suivi.

S'il s'agit de savoir ce que devient le salarié, il n'est pas sûr qu'il soit nécessaire de consacrer des moyens importants et le recours à un bilan concernant les évolutions professionnelles et les formations suivies est sans doute suffisant. En revanche, nous verrons un peu plus loin qu'il y a une vraie lacune : l'absence de suivi des conditions de départ en cas de turn-over.

On peut aussi se demander s'il ne serait pas utile qu'un employeur confronté à une difficulté dans le recrutement, l'intégration du salarié ou le montage d'un plan de formation puisse recevoir un appui. Actuellement, il est laissé seul pour trouver des solutions.

« J'ai fait une erreur au moment du recrutement sur le potentiel de la personne. Dans une association ce n'est pas notre métier d'être recruteur. Comme professeur je savais évaluer les élèves, mais là c'est différent, je suis associatif. Ce ne sont pas les contraintes sur le public qui ont fait difficulté, mais notre absence de professionnalisme. »

On peut relever que le département de l'Essonne organise des rencontres entre employeurs et que celui du Val de Marne met à la disposition des associations un centre de ressources. Les fédérations associatives déclarent qu'elles pourraient également jouer un rôle dès lors que celui-ci serait reconnu (et peut-être pris en charge) par le Conseil régional. Ces deux types de partenaires (conseils généraux et fédérations) insistent en tous cas sur le fait qu'il faut renforcer la capacité de gestion des ressources humaines dans les associations si l'on veut que le dispositif produise tous ses effets.

Mais le suivi peut aussi concerner les conditions dans lesquelles l'association évolue suite à l'attribution de l'Emploi-tremplin. En effet un projet est décrit lors de la demande et validée par l'instruction, mais rien n'est prévu par la suite pour voir ce qu'il en advient et surtout pour intervenir afin d'apporter un appui. Plusieurs associations font remarquer qu'une fois la subvention accordée, le Conseil régional n'apparaît pas intéressé de savoir ce qui est fait avec les moyens qu'il accorde, alors que d'autres financeurs pour des sommes beaucoup moins importantes sont beaucoup plus exigeants.

Les associations apprécieraient que la Région suive leur activité, que les agents de la Région puissent venir se rendre compte de leur activité directement sur le terrain.... D'ailleurs l'envoi de consultants au siège de l'association est appréciée de ce point de vue : « Envoyer un consultant pour évaluer, ça montre bien qu'ils s'intéressent, que c'est vraiment un dispositif sérieux, suivi. »

■ Le flou du turn-over

Le turn-over (la succession de salariés sur le poste Emploi-tremplin) est peu facile à gérer pour les associations, mais pas plus qu'ailleurs. Pour tout employeur, le départ et le remplacement d'un salarié sont sources d'inconvénients. Dans certaines associations, il est vrai que le turn-over pose davantage de difficultés : il s'agit surtout des associations dont l'activité ou le poste requiert des profils très spécifiques, donc plutôt rares. On pense par exemple aux crèches ou aux structures d'accueil de personnes souffrant de la maladie d'Alzheimer, où les salariés doivent obligatoirement posséder un diplôme spécifique pour que l'association conserve son agrément. Or ces profils sont difficiles à trouver sur le marché du travail actuel.

En revanche ce qui reste très flou aujourd'hui dans toutes les associations, et qui nécessiterait pourtant un suivi précis, ce sont les raisons du turn-over. En effet, si l'on se réfère à l'objectif assigné au dispositif qui est d'être un tremplin pour le salarié, il est important de savoir s'il s'agit d'un turn-over « positif » (le salarié a trouvé une autre opportunité) ou « négatif » (le départ est dû à une difficulté particulière).

Les cas de départ du salarié en cours d'exécution de la convention peuvent être de trois types :

- Une difficulté dans la relation, notamment dans la période d'essai. Mais cela peut aussi conduire à une démission, voire à un licenciement. Les relations entre bénévoles et salariés peuvent parfois poser des problèmes. Dans ce cas l'employeur ne sait pas toujours ce que le salarié est devenu par la suite
- Un départ parce que le salarié a trouvé une autre opportunité correspondant mieux à ses aspirations, notamment en matière de salaires. Dans ce cas l'employeur sait ce que le salarié est devenu suite à son départ.
- Dans certains cas l'employeur n'est pas en capacité d'expliquer une démission pour laquelle le salarié n'a pas donné de raison particulière.

A l'heure actuelle le parcours des salariés qui quittent un poste Emploi-tremplin n'est pas suivi. Cette absence pose un problème pour l'évaluation en continu du dispositif.

Un jugement positif des associations

■ Pourquoi ce dispositif plutôt qu'un autre

Beaucoup d'associations sont utilisatrices de contrats aidés, notamment les CAE (Contrats d'Accompagnement dans l'Emploi) et les CA (Contrats d'Avenir). Il n'est pas rare de rencontrer des associations où ces contrats sont majoritaires. Elles sont donc souvent expertes dans la recherche de subventions et d'aides à l'emploi. Presque toutes disent avoir plus ou moins comparé le dispositif Emplois-tremplin à d'autres dispositifs.

Par rapport aux autres emplois aidés, les Emplois-tremplin sont jugés par les dirigeants d'associations bien plus intéressants, pour le salarié certes, mais aussi pour la structure. Les éléments déterminants dans la décision de recourir au dispositif sont les suivants :

- Le montant de l'aide, qu'elles estiment important et inégalé par les autres contrats aidés.
- La durée de l'aide, qu'elles perçoivent comme un gage de sérénité pour 6 ans
- Le type de contrat (CDI et temps plein), qui permet d'envisager des projets à long terme et qui est en adéquation avec la "philosophie" de développement humain de l'association
- La possibilité d'employer les personnes qualifiées dont elles ont besoin

Il est plus difficile de savoir ce qui a pu les faire hésiter.

En tout cas, il semble que ni la priorité donnée aux personnes peu qualifiées, ni l'obligation formelle de création nette d'emplois, ni les lourdeurs supposées de l'instruction n'aient été des éléments bloquants.

■ Des décalages non bloquants

La réalité de la vie et de l'activité d'une association est parfois en décalage avec le dispositif sous certains angles. Pour autant ce décalage n'est pas bloquant pour les associations.

Toutes les associations, et particulièrement celles constituées presque uniquement de bénévoles, sont dans des situations financières tendues ou fragiles. Elles passent beaucoup de temps à chercher des financements. Dans ce contexte, l'Emploi-tremplin est considéré comme un moyen parmi d'autres d'équilibrer les charges et les ressources. Cette subvention liée à l'Emploi-tremplin ne vise pas d'abord cet emploi, mais plutôt la structure elle-même ; elle contribue à l'équilibre global du budget, au demeurant difficile à trouver.

Il est en effet très clair que les associations ne recourent pas au dispositif pour contribuer à la solution du problème sociétal de chômage de longue durée et d'exclusion, mais pour répondre à leurs besoins de renforcement ou de développement. Certes elles approuvent ces objectifs généraux et sont prêtes à faire tout leur possible pour que les salariés évoluent positivement professionnellement, mais leur préoccupation première est de disposer des compétences dont elles ont besoin pour accomplir leur mission.

Or, on l'a vu, les besoins sont d'abord ceux de salariés qualifiés, autonomes, souvent polyvalents. Très souvent il s'agit de chargés de mission, qui animent, forment, encadrent des bénévoles. Même les fonctions d'accueil et d'administration sont complexes, car il faut savoir en permanence gérer l'imprévu. Et un des principaux avantages du dispositif des Emplois-tremplin pour les associations est qu'il permet de trouver ces compétences dont elles ont besoin. Presque tous les jeunes à la fin de leurs études restent sans emploi pendant une période plus ou moins longue. Parmi les demandeurs d'emploi de plus de 45 ans, beaucoup sont expérimentés. Les associations souhaitent aussi souvent pouvoir recruter des personnes qu'elles connaissent déjà comme bénévoles. Or ces dernières peuvent facilement être demandeurs d'emploi au moment de leur embauche. La seule limite, dont d'ailleurs certaines associations se plaignent, se situe pour les adultes entre 26 et 45 ans (sauf pour les Rmistes et les habitants des zones politiques de la ville, qui ne sont pas concernés par les limites d'âge). La différence avec les autres emplois aidés est ici aussi manifeste. On a cependant rencontré un exemple où

l'association considère que la limite d'âge de 26 ans ne permet pas de recruter la personne hautement qualifiée qu'elle recherche. Le président en conclut d'ailleurs que le dispositif Emplois-tremplin ne répond pas à ses besoins.

Les dirigeants d'association raisonnent donc généralement globalement sur les besoins en ressources humaines de leurs structures et non pas sur une création d'emploi particulière. Certes ils peuvent décrire les tâches qui sont confiées au salarié en Emploi-tremplin, mais c'est l'ensemble des compétences dont ils disposent par rapport à l'ensemble des tâches à accomplir qui les intéressent. Un employeur regrette par exemple qu'on ne lui ait pas permis de placer sur un nouveau poste un salarié déjà en place et de recruter un Emploi-tremplin pour occuper le poste de ce salarié.

Leur approche du financement est aussi globale, ce qui est d'ailleurs à prendre en compte dans la gestion du problème de la pérennisation. Plusieurs déclarent que si la fin de la subvention leur pose problème, ce ne sera pas forcément le poste subventionné comme Emploi-tremplin qui sera supprimé. Ils apprécieront la situation d'ensemble : *« Si les subventions décroissent et s'arrêtent, on verra quel poste supprimer, et ce ne sera pas forcément le poste Emploi-tremplin. »*

■ Avis d'experts

Parce que la réalité du métier de responsable associatif c'est aussi de savoir chercher et gérer des contrats aidés, certains d'entre eux ont livré leur avis sur le dispositif Emplois-tremplin dans l'absolu. On retrouve certains des constats effectués par les acteurs institutionnels.

En voici quelques extraits :

- Sur le problème de la dualité des objectifs et des critères de sélection :
« Aider une association avec des gens peu qualifiés c'est impossible. »
« Le problème c'est que pour s'occuper de gens en difficulté, ce n'est pas utile d'avoir des gens en difficulté ».
« C'est une belle idée, mais il y a une contradiction : il faut avoir beaucoup de postes pour pouvoir se développer de façon à devenir autonome, mais pour en avoir beaucoup il faut démontrer à la Région qu'on est en train de se développer... »
- Sur le sérieux du dispositif :
« Les Emplois-tremplin, c'est sérieux, c'est cadré, les critères sont précis, on sait où on va. Et l'argent tombe tous les mois, ce n'est pas le cas pour tous les contrats aidés. »
« Le dispositif est bien conçu. C'est mieux que les emplois jeunes parce que c'est du CDI. Ça implique des contraintes, mais c'est une question de valeurs, ça rentre dans la philosophie des associations. »

■ Un Emploi-tremplin, cela engage à quoi ?

Signer une convention avec la Région pour bénéficier d'une aide sur six ans, ce n'est pas anodin. Parce que la réalisation des objectifs assignés au dispositif dépend beaucoup de ce que feront les associations qui en bénéficient, Plein Sens les a interrogées sur cette notion d'engagement.

On entend assez rarement parler d'un engagement sur l'aspect "tremplin" pour le salarié, en termes de développement des compétences, de contribution à son parcours professionnel, ni d'engagement sur la formation. Mais si ces deux aspects ne sont pas cités, c'est surtout parce qu'ils sont inhérents à la façon dont l'association gère ses ressources humaines de façon générale. Ils ne sont donc pas directement liés à une obligation de la convention Emploi-tremplin.

Les associations se sentent d'abord et avant tout engagées envers la Région, avec une forme d'obligation de résultats : *« Avoir un Emploi-tremplin c'est une forme de reconnaissance de la Région. Il faut assurer du point de vue du service rendu ».*

Juste après vient la notion de pérennisation : *« Il faut qu'on arrive à pérenniser ce poste », « C'est un salarié, c'est un CDI, il faut qu'on puisse le payer tous les mois, on ne peut pas arrêter du jour au lendemain ».*

C'est en effet quelque chose que les associations ont fortement à l'esprit, sans toujours avoir de solutions concrètes pour l'assurer, comme on va le voir.

L'enjeu de la pérennité

La pérennisation de leur(s) poste(s) Emploi(s)-tremplin, toutes les associations y pensent...mais 6 ans cela semble loin. Il est vrai que peu d'entreprises ont une visibilité sur l'état de leur activité, le développement des effectifs, la configuration des ressources financières à 6 ans. Il est donc difficile d'en attendre davantage des associations. Le bilan comptable est une indication de court terme, mais ne permet pas de se projeter à 6 ans.

Si toutes les associations pensent à la dégressivité et à la pérennisation au bout des 6 ans, toutes ne l'anticipent pas de la même façon.

Deux facteurs sont cruciaux :

- Tout d'abord le degré de « structuration » de l'association. On entend par là la capacité de l'association à mettre en place une véritable gestion de ses ressources humaines, à établir une répartition des tâches claire et pensée, à animer une réflexion commune sur l'activité et les projets, à réfléchir ensemble à l'avenir, aux stratégies de développement de l'association...
- Ensuite le degré de solvabilité de l'association. Trois cas se présentent : soit l'association n'a pas de ressources propres et est entièrement dépendante de subventions publiques, soit l'association dispose de ressources propres mais pas suffisamment pour être autonome, soit l'association est autonome financièrement et ses ressources propres pourraient suffire à soutenir son activité (elles peuvent néanmoins être complétées par des subventions).

A l'issue des entretiens, il semble que la préparation de la pérennisation n'est possible que si l'association est structurée, selon cette définition. Sans être structurée, l'association n'est pas en mesure de penser des stratégies et de mettre en place de solutions concrètes pour devenir progressivement autonome.

Par ailleurs la pérennisation effective du poste au-delà des 6 ans n'est possible que si l'association a, en plus, atteint un degré de solvabilité suffisant pour couvrir le coût du poste.

Sur une centaine d'associations interrogées, environ 50% d'entre elles pensent la pérennisation possible.

Deux grands cas de figure se dégagent, au cœur desquels se trouve la notion de développement :

1. Association structurée et autonome (ou en voie de le devenir) : anticipation active au travers de l'élaboration de véritables plans de développement.

Ce type d'association réfléchit d'ores et déjà à des moyens d'accroître son autonomie financière, dans l'objectif de pouvoir financer seule le poste au bout des 6 ans. Il s'agit réellement de plans de développement, mis en place progressivement, visant soit à augmenter les ressources propres de l'association (création de nouvelles activités rémunératrices, ouverture d'antennes), soit à diversifier les sources de financement (développement de partenariats, signatures de conventions avec des acteurs publics ou privés).

« On sait qu'il va y avoir la dégressivité. On s'y prépare. On essaie de se développer pour augmenter nos ressources propres. On fait de plus en plus d'activités rémunérées, des formations que l'on facture. Mais ça va avec l'évolution de l'association, on a beaucoup de demande pour ces activités-là, on est vraiment dans une période charnière. »

2. Association peu structurée et sans ressources propres : anticipation passive et alternatives « à la baisse ».

Ce type d'association n'est pas en capacité de préparer la pérennisation parce qu'elle n'est pas assez structurée pour construire un plan de développement, mais aussi parce qu'elle n'a et n'aura pas les moyens financiers de l'assurer. En cela, il ne peut s'agir que d'une anticipation passive : l'association espère que la Région pourra continuer à la subventionner à terme. Sans cela, des alternatives « à la baisse » sont envisagées : on entend parler de possibilité de licenciement au bout de 6 ans si la Région se désengageait. L'autre solution envisagée est une réduction de l'offre de service de l'association pour assurer le salaire du poste.

« Au bout de 6 ans, si le Conseil Régional ne nous aide pas ça va être compliqué... On ne veut pas supprimer le poste, mais on sera obligé de réduire certaines de nos activités pour le financer. Donc réduire le service rendu aux citoyens. »

Deux éléments importants sont cependant à prendre en compte pour apprécier le risque de crise à l'issue de la période de subvention :

- Les associations raisonnent sur l'ensemble de leurs ressources et l'ensemble de leurs postes. S'il y a un problème de financement, ce n'est pas nécessairement l'Emploi-tremplin qui sera supprimé.

La grande majorité des jeunes salariés dans le cadre du dispositif envisagent d'évoluer vers d'autres structures avant le terme de la période de 6 ans. Dans ce cadre, il conviendrait d'être très vigilant quant à l'opportunité d'autoriser l'association à recruter un nouveau salarié en cas de départ dans les cas où la pérennisation de l'emploi n'est pas assurée.

Le dispositif comme tremplin au développement de l'association : 3 exemples probants.

Voici trois « cas d'école » rencontrés au cours des entretiens, qui illustrent cette notion d'appui au développement de l'activité des associations.

Un cas idéal :

Une régie de quartier dans une cité de la banlieue Nord. Elle a implanté plusieurs petits lieux de service : café (sans alcool), salle de sport, blanchisserie, salon de coiffure, auto école (pour personnes illettrés et analphabètes).

L'association fonctionne avec 5 salariés en Emploi-tremplin. A chaque fois, il/elle est le professionnel qualifié qui permet de développer l'activité. Le chiffre d'affaires augmente régulièrement et la pérennisation est tout à fait possible au bout des six ans.

Dans la même structure travaille un jeune en insertion. Selon le directeur, il y a une différence complète entre l'Emploi-tremplin qui est là pour développer l'activité, dont on attend une plus value et les jeunes en contrats d'insertion qui sont là pour ré/apprendre les comportements de base du travail salarié et se qualifier. Cela ne l'empêche pas de chercher à faire progresser professionnellement les personnes en Emploi-tremplin, par la formation et par l'expérience qu'ils acquièrent.

Un autre cas idéal :

Une association de défense des droits de l'homme. Jusque là elle était constituée essentiellement de bénévoles mais dont l'activité se développe (nombre de dossiers confiés par des victimes). L'association a obtenu deux postes Emploi-tremplin :

- la fondatrice de l'association qui auparavant avait des petits boulots dans la restauration et s'occupait de l'association sur son temps libre. « *L'Emploi-tremplin a changé ma vie et celle de l'association* ». C'est une autodidacte qui s'est formée et se forme toujours par son activité militante.

- une jeune très diplômée spécialiste du droit international et qui a notamment comme objectif de trouver des bailleurs de fonds. Elle se forme sur la recherche de subvention pour les ONG.

Toutes deux ont l'espoir que les subventions nouvelles, liées au sérieux dont fait preuve l'association, permettront de pérenniser les deux postes... « *et pourquoi pas de nous payer un peu plus que le SMIC !* »

Un autre cas

Une association de micro-finance solidaire et qui développe sous forme coopérative un fonds d'investissement. Elle recrute en Emploi-tremplin un jeune diplômé en gestion d'entreprise pour analyser les dossiers soumis aux décisions des bénévoles. Il y a une bonne perspective que le fonds se développe et permette de pérenniser l'emploi.

Dans ces trois cas, l'Emploi-tremplin, qualifié ou même très qualifié, devrait générer les ressources non seulement pour financer son propre emploi, mais en générer d'autres.

III

Analyse comparative avec d'autres régions

Un benchmark auprès de 5 régions

■ Rappel de la méthodologie adoptée

L'évaluation prévoyait une analyse comparative auprès de 5 conseils régionaux ayant mis en place un dispositif comparable au dispositif Emplois-tremplin francilien.

Les 5 régions ont été sélectionnées avec le comité de suivi sur la base d'un document décrivant l'ensemble des dispositifs régionaux équivalents au dispositif Emplois-tremplin existants en France. Plein Sens a réalisé des entretiens avec les responsables de ces dispositifs dans les 5 conseils régionaux³⁰.

■ L'échantillon des 5 régions rencontrées

Un échantillon varié de cinq régions a été établi avec le Conseil régional :

- PACA : « Plan Régional pour l'emploi » intégrant le financement de 1000 agents de développement
- Pays de la Loire : « Emplois Tremplin pour le territoire »
- Centre : « Cap Asso »
- Picardie : « Emplois solidaires »
- Poitou-Charentes : « Tremplins pour l'emploi associatif »

³⁰ Le champ de questionnement utilisé pour ces entretiens est disponible en annexe.

Synthèse des constats

■ Dans les 5 régions, l'objectif principal est le développement de services d'utilité sociale rendus par des associations

Dans les 5 régions, les Emplois-tremplin sont définis comme un instrument d'une politique de l'emploi qui vise le développement de l'offre associative et non pas un soutien à des publics en difficulté. 3 régions (Centre, Picardie, Poitou-Charentes) ont fait ce choix suite à un débat approfondi avec les représentants du secteur associatif qui ont souligné leur besoin de compétences pour se développer.

Ainsi dans le Centre, en Picardie et en PACA, il n'y a aucun critère de public. En Poitou-Charentes et Pays de la Loire ce sont les jeunes (18-35 ans en Poitou-Charentes !) qui sont concernés mais sans critère d'expérience ni de diplôme. Dans ces deux dernières régions, l'aide est cependant majorée pour des publics prioritaires.

Dans les 5 cas, ce développement de l'emploi se fait dans le secteur non-marchand et plus précisément dans les associations. A noter qu'en PACA les collectivités territoriales peuvent aussi bénéficier des emplois d'agent de développement. En Poitou-Charentes, les secteurs santé et médico-social sont exclus.

La notion de projet est très importante : c'est en fonction de l'intérêt du projet présenté par l'association et de son impact (sur le développement de l'association ou du service rendu) que le dossier est soutenu.

■ Un coût moyen par Emploi-tremplin beaucoup moins élevé qu'en Ile de France, une durée plus courte,

Montant moyen de subvention par projet : environ 60 000 € en Pays de la Loire, 38 450 € dans le Centre, 36 000 € en PACA, 22 000 € en Poitou-Charentes, environ 10 000 € en Picardie (rappel en IDF : 78 000 € ou 90 000 € selon qu'il y a ou non dégressivité)

Durée : 5 ans en Pays de la Loire, 3 ans en PACA, Picardie et Poitou-Charentes, entre 1 an et 3 ans pour le Centre (avec diverses modalités de renouvellement).

■ La recherche de la pérennisation de l'activité conduit souvent à une dégressivité plus forte

Dégressivité : en PACA, 18 000€, 12 000€, 6 000€ ; en Poitou-Charentes, 10 000 €, 7000 €, 4000€ ; en Pays de Loire : 60% du SMIC chargé les deux premières années, 55% et 45% et 35% les années suivantes.

En PACA, la forte dégressivité est justifiée par le fait que la viabilité d'un projet de développement s'apprécie sur 3 ans : soit ça marche et ça suffit, soit ça ne marche pas et on le sait rapidement. Il s'agit explicitement de dissuader les associations qui chercheraient une subvention d'équilibre.

En Pays de la Loire et Poitou-Charentes une analyse de la pérennisation de chaque projet est faite à mi-parcours et en cas de problème, l'intervention d'un conseil via les DLA est déclenchée.

A noter qu'en Picardie la question de la pérennisation n'est pas traitée, seul l'intérêt du projet pour renforcer la solidarité entre les Picards est pris en compte.

■ Globalement les programmes suivent leur plan de charge

En Picardie, autour de 1700 postes ont été votés sur les 2000 prévus d'ici 2010, et 18M€ dépensés.

En PACA, 600 postes ont été créés en 3 ans sur les 1000 prévus d'ici la fin de la mandature.

En Pays de Loire, 1000 postes étaient prévus d'ici 2010, 478 ont été créés. Avec le rythme actuel d'arrivée et de traitement des dossiers, l'objectif sera atteint début 2010.

Dans le Centre, 1000 emplois par an étaient prévus mais la Région ne reçoit pas 1000 demandes par an. On est aujourd'hui à 288 projets aidés (898 postes induits) pour un budget de 11 M€.

A noter que dans 2 régions, les engagements pris durant la campagne électorale sont tenus parce que l'on rassemble sous la dénomination d'Emplois-tremplin des dispositifs très divers. En PACA, les 1000 emplois d'agents de développement ne sont qu'un volet d'un Plan régional pour l'emploi, dont le bilan dépasse l'objectif de 10 000 en comptant l'ensemble des emplois bénéficiant directement ou indirectement d'une aide. En Poitou-Charentes, 5 mesures différentes sont regroupées pour atteindre l'objectif de 5000, par exemple la Bourse régionale tremplin pour l'emploi qui est une aide à la création d'entreprise par des jeunes de 5000€ ou le Tutorat tremplin pour l'emploi qui est une aide de 1500 € pour les tuteurs. L'équivalent des Emplois insertion environnement est également comptabilisé dans cet ensemble.

■ La prise de décision implique souvent fortement les élus, de façon plus collective qu'en Ile de France

Dans 3 régions (Centre, Picardie, Poitou-Charentes), les décisions sur les dossiers sont prises par une instance rassemblant des élus qui fait l'intermédiaire entre instruction administrative et le vote de la Commission permanente qui est très formel. Ce peut être un comité de gestion ou un comité de pilotage (mais à la différence de l'Ile de France ce dernier traite des dossiers et pas seulement du dispositif).

Les critères servant de base à l'instruction sont soumis à l'appréciation des élus, qu'ils soient très formalisés (Centre) ou très peu (Picardie) ou élaborés au fil des réunions (Poitou-Charentes). Les élus n'arrivent donc pas « en bout de chaîne » mais sont parties prenantes de l'instruction.

Un vice-président préside cette instance, ce qui facilite la cohérence d'ensemble.

■ En termes de partenariats, les choix sont radicaux : soit ils sont très aboutis, soit ils sont inexistantes.

En Picardie et en PACA, la Région gère son dispositif sans partenariat particulier.

Dans le Centre et en Poitou-Charentes, les fédérations jouent un rôle majeur : élaboration du dispositif à l'origine, accompagnement des associations dans le montage du projet et des dossiers, intervention dans l'instruction et la décision. Dans le Centre, tous les dossiers passent par la CPCA avant l'instruction par les services et la décision par les élus. En Poitou-Charentes, le comité de pilotage est composé pour moitié d'élus et pour moitié de représentants de la CPCA.

En Pays de la Loire, l'aide est attribuée en codécision avec la collectivité locale, la convention est d'ailleurs tripartite. Si l'un des deux ne veut pas soutenir le dossier, c'est un refus porté en commun.

La question des DLA a été diversement abordée : ils sont parties prenantes du dispositif en Pays de la Loire et Poitou-Charentes (accompagnement à la pérennisation), alors que le Centre refuse cette collaboration (« les DLA c'est l'État, nous c'est la Région »).

■ Des effectifs sensiblement de même ordre de grandeur qu'en Ile de France

Les comparaisons sur les moyens humains consacrés au dispositif restent délicates car il n'y a pas toujours un service uniquement dédié aux Emplois-tremplin ou à leurs équivalents. La gestion des paiements peut être ou non externalisée. On ne relève pas de disparité manifeste.

En Picardie : 5 personnes pour gérer à la fois l'instruction et le versement des aides (1700 postes votés depuis le début du dispositif), mais avec entre 20 et 40 demandes reçues par mois, ce qui est bien inférieur à la centaine de demandes reçues par l'Île-de-France.

Dans le Centre, la Région reçoit entre 50 et 70 demandes par mois, et gère tout avec 4 personnes (instruction + versement). Mais les dossiers reçus sont déjà très « propres » puisque visés par la CPCA.

En Pays de la Loire, 2 personnes pour traiter 30 nouveaux dossiers en moyenne par mois, avec un paiement externalisé. En Poitou-Charentes, le flux est à peu près le même pour 4 personnes, mais avec la gestion des paiements.

IV Conclusions

Les grandes conclusions de l'évaluation et les questions posées au Conseil régional

■ Des objectifs entre lesquels il faut choisir ?

La Région Île-de-France poursuivait initialement trois objectifs:

- Permettre l'accès à l'emploi de publics éloignés de l'emploi,
- Apporter un appui aux associations,
- Soutenir les priorités régionales.

Dans les faits, les salariés sont très majoritairement d'un niveau de formation élevé (41% de niveau I ou II; 15% de niveau V ou VI). Les dossiers tels qu'ils sont déposés, instruits et acceptés visent des postes qualifiés. Ce n'est donc pas une « dérive » de la part d'employeurs qui ne « joueraient pas le jeu de l'insertion », mais une tendance structurelle du dispositif.

Le point de vue des bénéficiaires

Pour développer leurs projets ou se renforcer, les associations ont d'abord besoin de compétences et donc de salariés qualifiés.

Elles font très généralement la différence entre les emplois d'insertion pour lesquels elles recourent aux contrats aidés de l'État en recrutant des publics touchés par l'exclusion et les Emplois-tremplin qui sont des postes d'encadrement ou de développement.

Le point de vue des partenaires

Parmi les conseils généraux certains mettent l'accent sur le développement de l'emploi associatif tout en cherchant cependant à viser des publics en difficulté (91, 93, 94), d'autres sont principalement, voire exclusivement intéressés par l'accès à l'emploi des publics entrant dans leur champ de compétences, en l'occurrence les bénéficiaires du RMI (75, 77, 78).

Les fédérations associatives prennent clairement parti en faveur d'un appui au secteur associatif en soulignant qu'il a besoin de se renforcer, notamment dans sa capacité de gestion des ressources humaines.

L'enseignement des autres régions

Les 5 régions ont toutes fait le choix de privilégier l'appui au développement de projets associatifs (en PACA tous les emplois sont des emplois de « développeur »).

Les critères concernant les publics sont soit inexistantes (en Région Centre), soit très larges (les jeunes de 18 à 35 ans en Poitou-Charentes).

Pistes ou suggestions de l'évaluateur

- Faire clairement le choix de l'objectif d'appui à des projets de développement des associations pour des activités correspondant aux orientations de la Région.
- Au final, le dispositif Emplois-tremplin est un bon outil pour le développement de l'offre associative, de son activité, de son projet. Il n'est pas adapté au traitement social des publics.

■ Un vrai tremplin pour les salariés

Les publics recrutés sont presque toujours qualifiés, ce qui correspond au profil des postes en Emploi-tremplin. Parmi eux on trouve fréquemment des diplômés dans des filières peu valorisées sur le marché du travail. On trouve aussi des salariés expérimentés qui se sont retrouvés au chômage suite à un accident professionnel ou accident de la vie. L'ANPE souligne l'intérêt de disposer d'emplois aidés pour ce type de public qui ne sont pas éligibles aux autres dispositifs. Employables, mais en difficulté; menacés non par l'exclusion mais par la précarité.

Le turn-over est significatif (14% sur les premières années). Malheureusement, il n'y a pas de suivi permettant de savoir s'il est positif (tremplin vers un autre emploi) ou négatif (échec de l'intégration et retour au chômage).

Le point de vue des bénéficiaires

Les salariés expriment tous leur grande satisfaction d'avoir pu accéder directement à un CDI. Les jeunes diplômés soulignent qu'ils ont pu ainsi sortir des CDD et des stages. Les salariés de plus de 45 ans qui étaient demandeurs d'emploi ont pu échapper à la discrimination qui touche les « seniors ».

Ils ne sont pas « stigmatisés » comme le sont souvent ceux qui bénéficient d'emplois aidés. En fait nul ne sait qu'ils sont en Emploi-tremplin. Eux-mêmes occupent tout simplement un emploi, ce qui est le meilleur signe d'une intégration professionnelle.

Les jeunes ne sont pas préoccupés par la pérennité de leur emploi. La plupart envisagent d'ailleurs de continuer leur vie professionnelle dans d'autres entreprises que les associations. Les salariés plus âgés sont plus inquiets et comptent davantage rester dans la structure.

Même si le dispositif d'aide régionale à la formation est peu sollicité (396 demandes d'aide à la formation reçues depuis le lancement du dispositif), les salariés bénéficient de formations, dans un premier temps pour s'intégrer dans l'association et dans le poste, puis pour préparer la suite de la vie professionnelle.

L'enseignement des autres régions

Tout en étant assez large dans les critères de choix des publics, les autres régions accordent souvent une prime supplémentaire aux publics en difficulté (prime versée pour le recrutement d'un salarié handicapé en Poitou-Charentes; 10% en plus la première année en Pays de la Loire).

La Région Poitou-Charentes est la seule à accepter les temps partiels et les CDD (un an minimum et sans renouvellement possible). Dans les faits, au bout d'un an, si l'emploi est prolongé, le contrat devient à durée indéterminée.

Pistes ou suggestions de l'évaluateur

- Supprimer les caractéristiques de public tout en accordant une prime pour des publics prioritaires. Cela nécessiterait une (re)définition de ces publics prioritaires. Mobiliser sur ce sujet l'ANPE.
- Faire un suivi qualitatif du turn-over pour comprendre ce que deviennent les salariés qui sortent du dispositif.

■ Un vrai soutien à un projet associatif

Lors de l'instruction, il est demandé à l'association d'expliquer ce que l'emploi va lui permettre de développer. Les fiches de projet sont à cet égard bien renseignées.

Toutefois, le projet ne figure pas dans la convention passée avec la structure qui ne porte que sur le recrutement d'une personne.

Il n'y a pas non plus de suivi de la façon dont la nouvelle activité se développe. Le principal suivi est fait par le CNASEA qui s'assure que le salarié est bien en poste. Le service Emploi-tremplin ne dispose pas des ressources pour exploiter le bilan annuel que les associations ont l'obligation de renvoyer. Cette procédure de bilan est d'ailleurs assez négligée par les associations ou réalisée de façon très formelle.

Le point de vue des bénéficiaires

Dans la très grande majorité des cas, l'association est en capacité d'expliquer avec des faits à l'appui ce que l'emploi a permis de développer, soit en termes de nouvelle activité, soit en termes de nouvelle fonction interne.

Il faut noter que souvent le développement de l'activité et des ressources humaines correspondantes est analysé globalement par l'association sans se limiter au seul Emploi-tremplin. Cela nuit partiellement à la lisibilité de l'impact de cet emploi; mais c'est aussi le signe qu'il répond à un vrai besoin.

L'enseignement des autres régions

Le concept de projet figure explicitement dans les textes de référence des dispositifs régionaux.

Par exemple en Poitou-Charentes, l'objectif est « le soutien à un projet de développement d'activité » par une association. Le projet a une orientation « d'utilité sociale et/ou d'intérêt général ». « Le projet soutient la création d'une activité susceptible d'être pérenne ».

En Région Centre, « le dispositif Cap Asso est une aide au projet d'activité intégrant de la création et/ou de la consolidation d'emploi ».

Pistes ou suggestion de l'évaluateur

- Faire figurer explicitement le projet à développer dans la convention sur laquelle s'engage l'association en contrepartie de l'aide qu'elle reçoit.
- Se doter d'indicateurs de suivi de la réalisation du projet et demander un bilan qui porte sur les conditions de mise en œuvre du projet. Ces indicateurs dépendent de chaque projet. On peut envisager des indicateurs communs à tous les projets répondant à la même priorité régionale. Quels qu'ils soient, la mise en place d'indicateurs nécessiterait une réorganisation du travail des services et une réflexion sur les impacts de la qualité (ou de la faiblesse) des résultats pour chaque structure bénéficiaire.
- Autant que de besoin, accompagner l'association dans le développement prévu (recours aux DLA ou aux fédérations associatives).

■ Des priorités régionales insuffisamment lisibles

Un des objectifs donnés au dispositif est la prise en compte des priorités régionales.

Cette orientation se traduit par :

- l'attribution de quotas d'Emplois-tremplin par secteur,
- la définition pour chaque secteur de certaines activités « éligibles »,
- le rôle donné aux vice-présidents en charge de la politique régionale sectorielle dans la décision d'attribution.

Dans les faits,

- les conditions de détermination des quotas ne font pas apparaître qu'il y ait des arbitrages en fonction de priorités régionales,
- les priorités restent tellement larges qu'elles ne suffisent pas à cibler les Emplois-tremplin sur des activités spécifiques,
- les critères de décision des vice-présidents sont peu formalisés et donc peu lisibles.

Au total l'évaluation ne permet pas de faire ressortir certains services d'utilité sociale sur lesquels les Emplois-tremplin auraient eu un impact visible.

Le point de vue des bénéficiaires

Les associations « bien informées » savent qu'un dossier a plus de chances d'être accepté dans les secteurs où les quotas sont favorables. Elles présentent donc leur demande à ce titre dès lors que plusieurs rattachements sont possibles (ce qui est souvent le cas).

A l'intérieur de chaque secteur, les associations ne savent pas quelles sont les priorités du Conseil Régional.

L'enseignement des autres régions

La Région PACA a défini 16 fiches de postes très précises pour lesquelles des Emplois-tremplin peuvent être demandés, par exemple l'emploi de conseiller des organismes de logement social pour les économies en eau et en énergie.

En Région Centre, les critères de décision, soumis à l'appréciation des élus, sont très formalisés.

En Poitou-Charentes sont exclus les secteurs : santé, médico-social, services à la personne, formation, recherche.

Pistes ou suggestion de l'évaluateur

- Définir de façon très précise dans un nombre limité de secteurs les types de services d'utilité sociale que la Région veut développer au travers des Emplois-tremplin.
- Se doter d'indicateurs et de procédure de suivi permettant de mesurer l'impact du dispositif sur ces services.

■ Deux visions de la pérennisation

La question de la pérennité du poste et de l'activité pour laquelle le poste est créé est traitée lors de l'instruction. Les instructeurs cherchent notamment à mesurer si l'association est suffisamment « solide » pour gérer son budget et ses ressources humaines.

Cependant l'absence de perspective crédible de pérennisation ne constitue pas actuellement un motif de refus de l'Emploi-tremplin.

Dans le bilan demandé à l'association chaque année, une question est posée sur les perspectives de pérennisation, mais ces bilans ne sont pas exploités.

Le point de vue des bénéficiaires

On distingue deux catégories d'associations: celles qui peuvent bénéficier de ressources liées au développement de l'activité et celles dont l'activité ne génère pas de ressources propres.

Les premières envisagent assez sereinement la fin de la subvention; les secondes, qui vivent en permanence « sous perfusion » reportent en fait le moment où elles devront chercher une solution.

Sur la centaine d'associations rencontrées, un peu plus de la moitié d'entre elles envisageaient la pérennité du poste avec sérénité, certaines ne se prononcent pas et près de 4 sur 10 doutent de leur capacité de pérennisation en auto-financement.

A noter que le plus souvent elles traitent le problème globalement en regardant l'ensemble de leur activité et l'ensemble de leurs ressources. Si la fin de l'aide entraîne une insuffisance de ressources globales, ce n'est pas nécessairement le poste porteur de l'Emploi-tremplin qui sera supprimé.

Le point de vue des partenaires

Beaucoup de partenaires, notamment les conseils généraux expriment une forte inquiétude quant aux associations très dépendantes des subventions publiques et peu structurées dans leur gestion.

L'enseignement des autres régions

En Poitou-Charentes on distingue d'emblée les projets où la solvabilité est possible et pour lesquels l'aide est dégressive et les autres où l'aide est constante sur 3 années.

En Pays de Loire et Poitou-Charentes, une étude précise du problème de pérennisation est réalisée à mi-parcours et un accompagnement par les DLA est déclenché si un problème est mis en évidence.

Pistes ou suggestion (de l'évaluateur)

- Dans les cas où aucune solvabilité même à terme ne peut être envisagée de façon crédible, on peut considérer que le dispositif des Emplois-tremplin n'est pas adéquat et préférer une subvention de fonctionnement plus directe.
- Pour les associations incertaines de leur capacité à pérenniser l'emploi, un accompagnement renforcé serait à prévoir (mobilisation des DLA par exemple).
- Dans tous les cas, une réduction de la durée de l'aide et une forte dégressivité permettraient de mieux maîtriser le risque de dépendance de l'association vis-à-vis de la Région, qui peut aller jusqu'à engager la responsabilité, non pas juridique mais politique, de cette dernière dans un plan social éventuel.

■ Une instruction de qualité, mais...

L'examen des dossiers fait apparaître que le projet de l'association fait l'objet d'une analyse assez précise.

Concernant l'instruction, les problèmes relevés ne sont pas majeurs:

- Le principal tient au délai, qui ne fait d'ailleurs pas l'objet d'indicateurs de suivi. Ce n'est pas seulement que l'instruction prend du temps (entre trois mois et plus d'un an), mais c'est surtout que les conditions dans lesquelles un dossier peut être représenté à plusieurs commissions permanentes successives ne sont pas claires.
- Le second problème tient à l'existence de critères de sélection qui ne sont pas tous explicites et transparents. Au-delà de la vérification des critères d'éligibilité, il y a des jugements d'opportunité sur l'intérêt du projet et/ou sur la solidité de l'association qui varient selon les instructeurs et les vice-présidents.

Le point de vue des bénéficiaires

Les employeurs associatifs ne considèrent pas que le montage du dossier soit particulièrement complexe. Ils considèrent même normal que le financeur soit exigeant compte tenu des sommes en jeu.

Les refus ne sont pas par principe contestés. Mais les responsables d'association regrettent surtout de rester longtemps dans l'incertitude alors qu'ils ont besoin de recruter. Ils ont souvent un candidat en vue et il n'est pas toujours facile pour ce dernier d'attendre une décision.

Il y a souvent des difficultés avec la motivation des refus. Notamment celle qui fait référence aux priorités régionales est incomprise : « Pourquoi ne pas nous l'avoir dit d'emblée? ».

Beaucoup d'associations regrettent de n'avoir aucune rencontre en face-à-face avec la Région pendant l'instruction.

L'enseignement des autres régions

Dans la Région Centre, les 50 à 70 dossiers qui parviennent mensuellement au Conseil Régional sont déjà très préparés. Ils sont en effet préalablement visés par la CPCA (Conférence Permanente des Coordinations Associatives).

La Région Pays de la Loire se donne l'objectif de traiter un dossier en 3 mois.

Dans la plupart des régions, les décisions sur les dossiers sont prises par une instance collective rassemblant plusieurs élus et les services (Pays de la Loire) ou plusieurs élus et des représentants du monde associatif (Poitou-Charentes). C'est cette instance qui dégage au fur et à mesure de l'examen des dossiers une « jurisprudence » sur les critères d'acceptation ou de refus.

Pistes ou suggestion (de l'évaluateur)

- Fixer un objectif sur les délais de traitement et suivre sa réalisation (par exemple une limite à 6 mois avec un objectif à 4 mois) ;
- Limiter les cas de report aux seules situations où le dossier a besoin d'être revu avec le demandeur ;
- Notifier rapidement les refus.

■ Un volume global problématique

Si l'on se réfère à l'objectif initial du Conseil Régional de 10 000 Emplois-tremplin d'ici 2010, le nombre de 1783 postes votés début 2008 apparaît comme un résultat assez faible.

Le rapport entre le nombre de dossiers déposés et de dossiers acceptés a varié selon les phases de développement du dispositif sans jamais trouver son équilibre. Les prévisions pour 2008 situent les demandes aux alentours de 1200 au regard des 400 postes autorisés budgétairement.

Le point de vue des bénéficiaires

Les responsables d'association ne connaissent pas le volume d'Emplois-tremplin réalisés, mais ils ont en tête le nombre de 10000. Quand ils sont informés du niveau de réalisation et du volume de 400 postes fixé pour 2008, ils sont surpris.

Beaucoup en concluent que les nouvelles demandes ont peu de chances d'aboutir.

Le point de vue des partenaires

Les conseils généraux les plus engagés dans le dispositif regrettent que le Comité de pilotage ne soit pas consulté ou au minimum informé en temps réel sur la fixation des enveloppes annuelles.

Les réductions d'enveloppes au cours des deux dernières années les conduisent à se placer en retrait dans la promotion d'un dispositif qui risque de faire beaucoup de mécontents.

Les fédérations associatives font part de la même position.

L'enseignement des autres régions

En Picardie, autour de 1700 postes ont été votés sur les 2000 prévus d'ici 2010, et 18M€ dépensés.

En Pays de Loire, 1000 postes étaient prévus, 478 ont été créés. L'objectif sera vraisemblablement atteint début 2010.

En région Centre, 1000 emplois par an étaient prévus mais la Région ne reçoit pas 1000 demandes par an. On est aujourd'hui à 288 projets aidés (898 postes induits) pour un budget de 11 M€.

Dans 2 régions, les engagements pris sont tenus car sont rassemblés sous la dénomination d'Emplois-tremplin des dispositifs très divers. En PACA, les 1000 emplois d'agents de développement ne sont qu'un volet d'un Plan régional pour l'emploi. En Poitou-Charentes, 5 mesures différentes sont regroupées pour atteindre l'objectif de 5000, par exemple la Bourse régionale tremplin pour l'emploi qui est une aide à la création d'entreprise par des jeunes de 5000€ ou le Tutorat tremplin pour l'emploi qui est une aide de 1500 € pour les tuteurs. L'équivalent des Emplois insertion environnement est également comptabilisé dans cet ensemble.

Pistes ou suggestions (de l'évaluateur)

L'objectif de 10 000 Emplois-tremplin avant 2010 apparaît d'ores et déjà impossible à atteindre compte tenu des demandes effectivement reçues (1000 demandes éligibles par an seulement) mais aussi des délais de mise en production de nouvelles solutions dont on ne verrait les effets qu'en 2009.

En revanche si la Région décidait de viser une année 2009 avec un volume de 1650 emplois (correspondant sur un an à un volume de 10 000 sur 6 ans), cela supposerait à la fois de revoir les paramètres du dispositif actuel mais aussi de le compléter par d'autres dispositifs moins coûteux ayant autant que possible des objectifs voisins.

Notre proposition porte plus sur la révision des paramètres du dispositif actuel (voir plus loin).

■ Un coût budgétaire très élevé

Le coût total d'un Emploi-tremplin est très élevé. Sans dégressivité il est de 90 000 €, avec dégressivité de 78 000 €.

Dans l'hypothèse de 400 postes par an et d'un arrêt du dispositif fin 2010, pour environ 3000 emplois votés (soit environ 3300 personnes recrutées), le dispositif aura alors coûté en 2016 autour de 235 M€ en AE et 203 M€ en CP.

L'objectif de 10000 ET sur 6 ans, soit 1650 par an, semble excessif tant du point de vue de la capacité des associations à créer de nouveaux emplois (cela revient en effet à augmenter d'environ 50% la capacité « naturelle » de création d'emplois du secteur estimée à 3700 postes par an) que de celui de la Région à instruire et suivre les dossiers.

Le point de vue des bénéficiaires

La durée et le montant de la subvention sont naturellement très appréciés par les associations bénéficiaires.

La pérennisation du poste peut s'apprécier clairement, dans la plupart des cas, après un délai de 2 ans. Quand elle est possible elle est souvent totalement assurée avant trois ans.

Le terme de six ans n'a aucun sens du point des associations bénéficiaires, sauf à prolonger le plus longtemps possible une subvention.

L'enseignement des autres régions

En PACA l'aide est limitée à 3 ans et son montant décroît très fortement d'année en année : 18000 €, 12000 €, 6000 €.

En Poitou-Charentes, on distingue les projets où la solvabilité est possible et pour lesquels l'aide est dégressive (10000 €, 7000 €, 4000 €) et les autres où l'aide est constante sur les 3 années.

En Pays de la Loire : 60% du SMIC chargé les deux premières années, 55%, 45% puis 35% les années suivantes.

Dans toutes les régions où le montant de l'aide est plus faible qu'en Île de France (voir plus loin) la raison invoquée n'est pas seulement de limiter le poids budgétaire du dispositif pour la région, mais aussi d'éviter une trop forte dépendance de l'association par rapport à la subvention régionale.

Pistes ou suggestions de l'évaluateur

- Réduire très fortement le coût en limitant la durée totale (nous proposons 3 ans au lieu de 6), en renforçant la dégressivité (par exemple 15000 €, 10000 €, 5000 €), voire le montant de la subvention de la première année (entre 15000 € et 10000 €). En effet, la viabilité d'un projet de développement s'apprécie en effet sur environ 3 ans (soit ça marche et ça suffit, soit ça ne marche pas et on le sait rapidement). A noter qu'une telle mesure n'apporte pas d'augmentation du nombre d'emplois à montant annuel constant des crédits de paiement d'ici 2010. Par contre il permet de doubler le nombre de postes sur une période de 6 ans à budget constant (c'est-à-dire avec l'enveloppe actuelle)
- On peut aussi envisager que pour les associations les plus fragiles le montant de la subvention ne soit pas dégressif. Pour que le dispositif reste cohérent, ces situations doivent rester l'exception et faire l'objet d'une argumentation montrant comment l'équilibre budgétaire pourra être atteint. Dans ces cas-là, l'accompagnement doit être systématique.

■ Un partenariat à repenser avec les conseils généraux

La Région Île-de-France a cherché à mettre en place des partenariats avec les conseils généraux, portant principalement sur l'attribution de subventions complémentaires.

Le nombre d'Emplois-tremplin auxquels les conseils généraux participent dépassent la centaine pour 4 d'entre eux (75, 91, 93, 94), il est nettement inférieur pour 2 d'entre eux (77, 78). Deux conseils généraux n'ont pas signé de convention (92 et 95), préférant consacrer leurs moyens aux dispositifs dont ils ont la responsabilité directe.

Le partenariat a incontestablement permis d'assurer la promotion du dispositif auprès des associations.

Les 4 conseils généraux les plus impliqués sont très critiques sur l'absence de consultation dans le pilotage du dispositif et sur la faiblesse de l'information notamment sur les dossiers d'associations du département. Chacun a pris son parti de la lourdeur excessive d'une co-instruction et chaque collectivité gère le dispositif de son côté avec à l'occasion des échanges informels sur certains dossiers. Les comités techniques sur les dossiers avec les départements (CDET) ne sont plus réunis dans les conditions prévues à l'origine.

Le point de vue des bénéficiaires

Les associations comprennent mal la façon dont s'articulent les interventions des deux collectivités territoriales, surtout quand les critères de l'une et de l'autre ne sont pas les mêmes. Elles regrettent parfois de devoir remplir deux dossiers différents.

L'enseignement des autres régions

Les conseils généraux n'ont pas une place particulière dans les dispositifs de 4 régions sur les 5 rencontrées.

Cependant, les collectivités territoriales, dont les conseils généraux le cas échéant jouent un rôle central en Pays de la Loire. Leur intervention est une condition nécessaire pour que le dossier soit pris en charge par la Région. L'instruction est conjointe et les décisions sont obligatoirement partagées.

Pistes ou suggestions (de l'évaluateur)

- Remettre à plat le partenariat sur la base de la clarification des objectifs du dispositif et de la contribution qu'il apporte aux objectifs de chaque partenaire. Une distinction semble notamment à faire entre les départements qui veulent apporter un appui aux associations et ceux qui sont intéressés par l'appui aux publics.
- Avec les premiers, il serait nécessaire de définir les types de projet que les deux parties veulent soutenir via les Emplois –tremplin compte tenu de leurs politiques respectives. Les dossiers qui entrent dans ces politiques communes devraient donner lieu à une co-instruction et une co-décision en même temps qu'à un co-financement.
- Le rôle de chaque partenaire dans le suivi et l'accompagnement des projets sont également à clarifier en coordonnant étroitement les interventions, l'objectif devant être l'unification des procédures.

■ Des fédérations associatives peu impliquées

La Région a passé une convention avec la CPCARIF.

Cette convention n'est pas appliquée. Le Comité de pilotage auquel des représentants de la CPCARIF participent ne s'est réuni qu'une seule fois.

Les représentants des fédérations associatives regrettent de manquer d'information, de ne pas être associés aux décisions sur les évolutions du dispositif, de ne pas être associés à l'instruction, de ne pas se voir attribuer des moyens pour accompagner les associations bénéficiaires d'Emplois-tremplin.

Le point de vue des bénéficiaires

Les dirigeants d'associations font peu référence aux fédérations auxquelles ils appartiennent.

L'enseignement des autres régions

Deux régions donnent un rôle central à la CPCA (Conférence Permanente des Coordinations Associatives) régionale:

Dans le Centre, cette dernière est systématiquement réunie avant chaque Commission permanente pour donner un avis sur les dossiers et cet avis est le plus souvent suivi par la Région.

Dans cette même région, la CPCA accompagne les associations dans le montage du dossier.

En Poitou-Charentes, le comité de gestion qui de fait prend les décisions sur les dossiers comprend une moitié d'élus et une moitié de représentants de la CPCA. Ce comité de gestion se réunit tous les mois pendant plus de 2 heures. Il examine tous les dossiers un par un. Si un dossier doit être revu, c'est un membre de la CPCA qui s'en charge.

Pistes ou suggestions de l'évaluateur

- Le niveau de participation aux décisions que le Conseil régional Île-de-France veut donner aux fédérations associatives est un choix politique appartenant aux élus. En tout état de cause l'information et la consultation peuvent être améliorées.
- Les représentants associatifs pourraient également être associés aux choix des activités dans chaque secteur qui peuvent faire l'objet d'un Emploi-tremplin.

- Dès lors qu'elles disposent d'informations complètes sur le dispositif, les fédérations sont en mesure d'apporter un appui à leurs adhérents pour le montage des dossiers de telle sorte que ces derniers aient une très forte probabilité d'être acceptés. Si cet appui est concerté avec les services du Conseil régional, il peut simplifier l'instruction.

Annexes

Rappel du règlement d'intervention

■ Les objectifs fixés au dispositif

Dès 2004, des objectifs chiffrés ont été annoncés : la Région Île-de-France visait 10 000 emplois-tremplins créés d'ici 2010.

Le dispositif tel que décrit dans le règlement intérieur doit poursuivre trois objectifs :

- Accompagnement vers l'emploi des publics rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle
- Soutien aux associations et à l'économie sociale et solidaire
- Appui aux politiques régionales

■ Les publics visés

Les publics visés ont été modifiés en mai 2006, lors du « toilettage » du dispositif.

Peuvent être employés comme salariés en Emploi-tremplin :

A l'origine (2004)	Modification du règlement (mai 2006)
<ul style="list-style-type: none">• Jeunes âgés de 16 à 26 ans sans emploi ;• Demandeurs d'emploi de 45 ans et plus ;• Sans conditions d'âge, les demandeurs d'emploi :<ul style="list-style-type: none">- Bénéficiaires de l'allocation veuvage ;- Bénéficiaires de l'allocation parent isolé ;- Reconnus handicapés	<p>Ouverture à 2 nouveaux publics éligibles :</p> <ul style="list-style-type: none">• Les allocataires du R.M.I depuis au moins un an• Les demandeurs d'emploi domiciliés dans les ZFU <p>Possibilité de transformer des contrats Emplois Jeunes en CDI Emploi-tremplin</p> <p>Possibilité d'obtenir des dérogations pour des temps partiels</p> <p>Les candidatures des personnes peu ou pas qualifiées sont privilégiées (absence de dégressivité de l'aide les 3 dernières années)</p> <p>La limite d'âge est portée à 27 ans</p>

Les employeurs éligibles sont les suivants :

A l'origine (2004)	Modification du règlement (mai 2006)
<p>Types d'employeurs :</p> <ul style="list-style-type: none">• associations et groupements d'associations ;• Groupements d'Intérêt Public ;• groupements d'employeurs sous statut associatif• entreprises d'insertion ;• fondations ; <p>Conditions d'éligibilité :</p> <ul style="list-style-type: none">• Avoir une existence légale depuis au moins deux ans.• Ne pas avoir licencié de personnel pour motif économique dans les 12 mois précédant la demande• Proposer une création nette d'emplois ou le passage à temps plein d'un emploi à temps partiel existant, dans la	<p>Ouverture à 4 nouvelles catégories d'employeurs :</p> <ul style="list-style-type: none">• Sociétés Coopératives d'intérêt Collectif (S.C.I.C)• Sociétés Coopératives Ouvrière de Production (S.C.O.P) ;• Groupements d'Employeur pour l'Insertion et la Qualification (G.E.I.Q.) ;• Entreprises d'insertion sous statut SA <p>Les employeurs doivent signer une charte qualité.</p> <p>Les employeurs doivent se rapprocher de l'ANPE et des missions locales</p> <p>Des dérogations sont possibles au critère des 2 ns d'existence</p> <p>Les règles de transformation des temps plein en temps partiel sont assouplies.</p>

limite de cinq emplois par structure. <ul style="list-style-type: none"> • Le lieu d'activité du poste doit être en IDF • Ce sont des CDI à temps plein. La rémunération ne peut être inférieure au SMIC. 	
---	--

■ Les activités concernées

Accompagnement dans l'emploi	
Activités	Types de poste
appui aux démarches d'insertion	Tout poste (assistant, encadrant) dans les structures qui accompagnent des personnes en difficulté d'insertion professionnelle ; tout poste de conseiller ou d'accompagnateur de public en difficulté d'insertion professionnelle dans une association pouvant avoir un autre objectif d'action. Les postes de formateurs ne sont pas éligibles.
appui aux Maisons de l'Emploi (2 postes max)	
soutien à la démarche qualité des missions locales	<ul style="list-style-type: none"> • 1er accueil : gestion des flux • Animation des espaces ressources • Relations entreprises • Communication N.B. les postes dont le lieu d'activité serait un Nouveau Point d'Accueil ne seront pas éligibles
appui aux projets favorisant la création ou reprise d'activités par des publics rencontrant des difficultés particulières d'insertion (notamment dans les zones urbaines sensibles)	
information, sensibilisation et orientation des porteurs de projets (création ou reprise d'entreprise ou d'associations).	
appui à la première élaboration des projets.	
soutien au développement de l'apprentissage	
Participation à l'essor du Centre de Formation d'Apprentis	médiateur social, chargé de suivi pédagogique ; chargé de relation entreprise ; agent de promotion du CFA ; agent de vie éducative

Culture	
Activités	Types de poste
accompagnement du développement d'actions culturelles	Quelques fonctions éligibles : celles destinées à faciliter la communication interne et externe de l'association à l'attention du public, fonction de médiation culturelle ; les emplois de type technique ; les emplois de type administratif, accueil des publics
favoriser la conquête de nouveaux publics	
permettre la pérennisation d'une activité en voie de disparition	

Environnement	
Activités	Types de poste
pour les circulations douces	postes liés à des projets de « centrale de mobilité », et projets d'animation et de sensibilisation autour du vélo...
pour les milieux naturels	postes en lien avec les réserves naturelles régionales (animation, sensibilisation du public, éco-garde, technicien des espaces naturels)
pour l'énergie	postes visant le soutien aux agences, espaces et points info-énergie.
pour les structures employeurs chargées de mettre en œuvre des projets d'insertion de personnes en difficultés	aide à la gestion et au secrétariat, encadrement d'équipe en insertion
pour les milieux agricoles	postes liés à la surveillance des espaces agricoles, main-d'œuvre maraîchère, « ambassadeurs » de bassin-versant auprès des chambres d'agriculture ou d'autres institutions (sociétés de production d'eau potable)
pour les déchets	ambassadeurs du tri, techniciens de maintenance d'équipements de traitements de déchets, etc.
pour l'assainissement	techniciens auprès des petits syndicats de rivières (assainissement, contrôle des travaux ou des installations, techniciens d'entretien des rivières, etc...)

Logement
Activités
Soutien aux associations qui engagent des actions de médiation et d'information dans les copropriétés en difficulté
Le soutien aux associations d'insertion par le logement
Le soutien à la création d'emplois de proximité dans les ensembles d'habitat social

Politique de la ville et Sécurité Prévention
Activités
soutien aux projets éducatifs, culturels, sportifs ou relevant de l'insertion par l'économique dans les quartiers relevant de la Politique de la Ville
soutien aux structures menant des actions de prévention précoce de la et de la récidive, œuvrant en faveur de l'aide aux victimes d'infractions pénales ; d'aide à la parentalité; d'accès au droit...

Santé, action sociale
Activités
développement des structures de services de proximité et de services d'aide à domicile (pour personnes fragiles, âgées ou handicapées, ou garde collective des enfants)
appui au développement des structures dispensant des soins infirmiers à domicile et des services d'auxiliaires de vie

développement des structures de prévention et de lutte contre les exclusions, œuvrant à l'accompagnement social des personnes touchées par la dépendance, la maladie et les addictions, à l'insertion des publics en situation de précarité, le développement des aides et secours d'urgence

appui aux centres d'accueil de jour pour les personnes en perte d'autonomie.

Sport

Activités	Types de poste
développement des pratiques sportives pour tous, à tous les niveaux	Quelques types de fonctions éligibles : agents de développement chargés de développer la pratique sportive ou une structure associative sportive ; animateurs socio sportifs; animateurs ou éducateurs sportifs; agents d'accueil, d'information, de secrétariat; coordinateurs d'activités sportives, de clubs...

Tourisme

Activités
Emplois visant le développement et l'amélioration de l'accueil touristique en Île-de-France
Emplois visant l'élargissement des publics ayant accès aux ressources touristiques régionales de l'Île-de-France

Transports

Activités
emplois visant à apporter une assistance aux personnes handicapées.

Économie sociale et solidaire

Activités
Aide à la création et à la pérennisation d'activités, renforcement de l'encadrement des entreprises d'insertion par l'économie et de l'économie sociale et solidaire, soutien au développement de la vie locale et du commerce équitable.

Enseignement supérieur et vie étudiante

Activités
Soutien aux structures qui accompagnent la vie étudiante

Recherche et innovation

Activités
Appui aux structures de culture scientifique et citoyenne et aux structures regroupant des PME, des chercheurs et des universitaires qui oeuvrent dans le domaine des infrastructures, des contenus et de la vie numérique.

Démocratie participative et Jeunesse

Activités

appui au développement de structures travaillant par la voie de la participation citoyenne et/ou de la démocratie participative et œuvrant dans le domaine de la valorisation de la citoyenneté

Action Internationale
Activités
appui à la conduite d'actions de solidarité internationale
appui aux actions contribuant à la promotion internationale de l'Ile-de-France
appui aux structures œuvrant en faveur des populations migrantes présentes en Ile-de-France
appui aux démarches de coordination et d'information des structure employeur et structures franciliennes impliquées dans des actions de coopération internationale.

■ Les modalités de financement

15 000 euros maximum par an sont versés à l'employeur par la Région les trois premières années. A l'issue des trois premières années, et pour trois années supplémentaires, des modalités de dégressivité sont prévues : 12 000 euros la 4ème année, 11 000 euros la 5ème année et 10 000 euros la 6ème année. Dans le cas où l'employeur a recruté des personnes de niveau V et infra, l'aide régionale reste de 15 000€.

A l'aide versée par le Conseil Régional peuvent venir s'ajouter d'autres aides financières des départements, communes, groupements de communes ou autres co-financeurs publics ou privés. Cependant le cumul par un employeur, pour un même poste, d'une subvention au titre du dispositif Emploi tremplin et d'une subvention au titre du plan de Cohésion sociale (CAE, CI-RMA, CIE) est exclu. Par ailleurs l'ensemble des co-financements ne peut pas couvrir la totalité du salaire versé au salarié : 10% au moins du montant du salaire brut chargé devant rester à la charge de l'employeur.

■ La formation

L'attribution de l'aide régionale est soumise à une obligation de formation. Les employeurs devront engager les actions de formation la première année du contrat de travail.

La Région participe à cette formation par une aide de 1500€ en moyenne par emploi (renouvelable une fois), co-financée par le FSE. Les actions de formation sont également co-financées par les OPCA. Les salariés en Emploi-tremplin bénéficient d'un accès prioritaire aux dispositifs régionaux, ainsi que d'une aide à l'élaboration de leur projet de formation.

■ Les partenariats

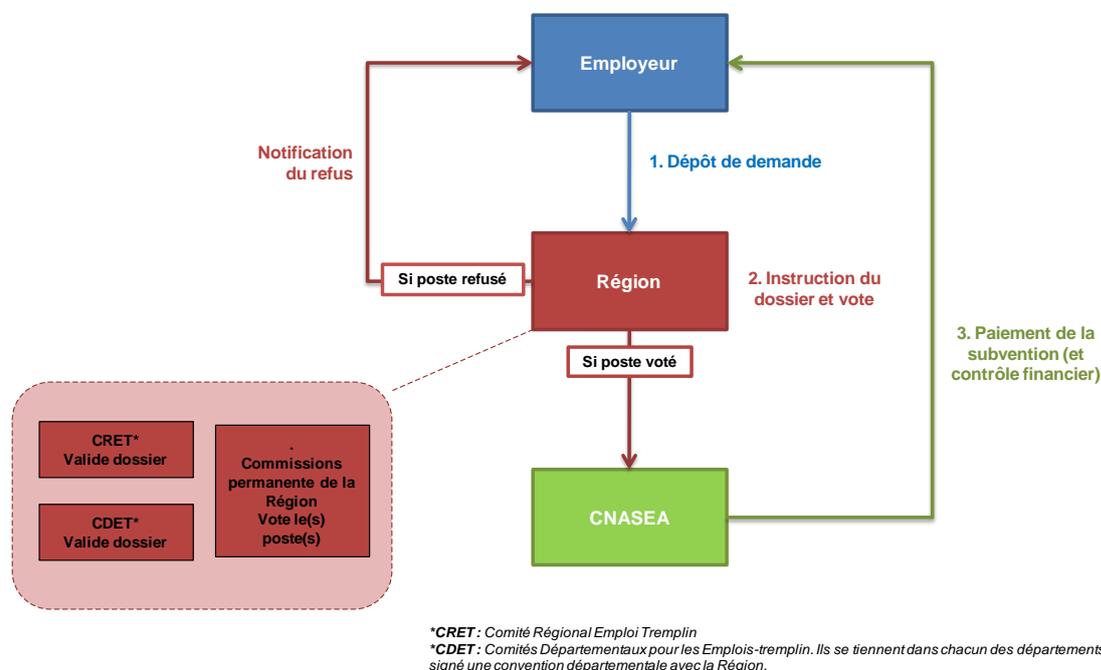
Des partenariats ont été mis en place avec différents acteurs :

- Les départements :
 - Essonne, Seine-et-Marne Val-de-Marne, Paris (conventions signées en 2005)
 - Seine-Saint-Denis (convention signée en 2006)
 - Yvelines (convention signée en 2007)
- Les OPCA
- L'ANPE et le réseau francilien des Missions locales
- CPCARIF (Conférence permanente des Coordinations Associatives Régionales d'Île-de-France) qui regroupe 9 fédérations associatives différentes.
- les Dispositifs Locaux d'Accompagnement (D.L.A.) franciliens
- le CNASEA

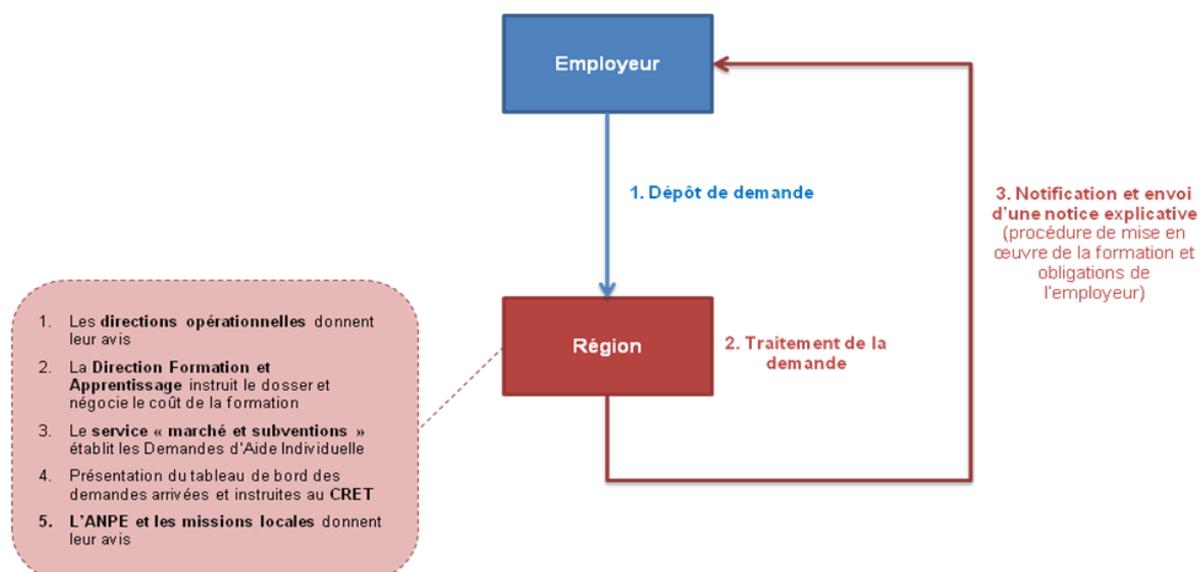
Le règlement d'intervention prévoit qu'un Comité de pilotage se réunisse, constitué par l'ensemble de ces partenaires, présidé par le Président de la Région et co-animé par le Vice-président chargé de la Formation Professionnelle, du Développement économique et de l'Emploi et la Vice Présidente chargée du Développement social, de l'Économie sociale et solidaire de la Santé et du Handicap.

■ Les procédures de demandes d'aides et la procédure de recrutement

Telles que décrites dans le règlement d'intervention, la **procédure de demande d'aide Emploi-tremplin par l'employeur** est la suivante :



La procédure de demande d'aide à la formation est décrite comme suit :



En ce qui concerne la **procédure de recrutement** :

L'employeur ayant obtenu la subvention a 6 mois pour recruter une personne sur le poste Emploi-tremplin à dater de la signature de la convention (maximum 2 mois après le vote de la Commission permanente).

L'employeur ne peut conclure qu'un Contrat à Durée Indéterminée à temps plein. A titre dérogatoire accordée expressément par la Région et à la demande du salarié (au vu de sa situation réelle qu'il soit handicapé ou bénéficiaire de l'allocation Parent Isolé), les CDI conclus pourront l'être à temps partiel. L'employeur est libre de fixer le montant du salaire qui ne peut être inférieur au SMIC. L'employeur a obligation de déposer l'offre à l'ANPE. Une fois le salarié recruté, le CNASEA paie mensuellement et par avance l'employeur.

Instances de suivi

■ Liste des membres du comité de suivi

- Caroline MORICEAU – Conseil Régional Île-de-France, Chargée de mission évaluation, Service Prospective et évaluation, Unité développement
- Delphine PELADE – Conseil Régional Île-de-France, Sous-directrice de l'Emploi, Direction du développement économique et de l'emploi
- Marie-Anne VERNHES – Conseil Régional Île-de-France, Chef du service Emplois-tremplin, Sous-direction de l'emploi
- Cabinet Plein Sens : Elsa RIGAL, Etienne FORCIOLI-CONTI, Michel TISSIER

■ Liste des membres du comité de pilotage

- Audrey Bueno – Conseil Général du 91, Direction de l'Insertion, de la lutte contre l'Exclusion et de l'Emploi, correspondante Emplois-tremplin
- Sidonie Cadoret - Conseil Général du 93, Service des Activités Économiques et de la Formation Professionnelle, correspondante Emplois-tremplin
- Stéphane Carlier – Conseil Général du 77, direction de l'Insertion et de l'Habitat, correspondant Emplois-tremplin
- Véronique Chetaneau – Conseil Général du 77, Directrice Adjointe de l'Insertion et de l'Habitat
- Eric Forti, CP CARIF, président
- Jacques Guinée - CPCARIF
- Valérie Massart - Direction régionale de l'ANPE
- Elie Munoz – Conseil Général du 78, sous-direction de l'Action Sociale et de l'Insertion, responsable
- Martine Otton-Fouchard – Conseil Général du 75, Bureau de la promotion de l'Emploi et de la Formation, correspondante Emplois-tremplin.
- Estelle Sedilot – Conseil Général du 94, Service du Développement des entreprises et de l'emploi, responsable
- Delphine Pelade - Conseil Régional Île-de-France, Sous-directrice de l'Emploi, Direction du développement économique et de l'emploi
- Marie-Anne Vernhes - Conseil Régional Île-de-France, Chef du service Emplois-tremplin, Sous-direction de l'emploi
- Brigitte Velgue - Conseil Régional Île-de-France, chargée de mission ingénierie, Service Ingénierie de la commande publique
- Caroline Moriceau - Conseil Régional Île-de-France, Chargée de mission évaluation, Service Prospective et évaluation, Unité développement
Michel Ruffin - Conseil Régional Île-de-France, chef du service Prospective et Évaluation
- Cabinet Plein Sens : Elsa RIGAL, Etienne FORCIOLI-CONTI, Michel TISSIER

Phase 1 : personnes rencontrées

Entretiens menés au sein de la Région Île-de-France

Au sein du Conseil Régional			
	Nom	Organisme ou Unité	Fonction
Catherine	BARBAROUX	Directrice générale des services	
Francine	BAVAY	Vice-Présidente chargée du dvt social, de l'économie sociale et solidaire, de la santé et du handicap	
Pascale	BOURRAT-HOUSNI	Unité Action Sociale + démocratie régionale	Directrice de l'Unité Action Sociale et démocratie régionale
Racheline	COHEN	Unité Aménagement durable	Chargée de mission Environnement
Maxime	COMBES	Chargé de mission auprès de Claire Villiers, Vice-Présidente à la Démocratie Régionale	
Nathalie	DE LA FUENTE	service Emplois-tremplin	Démocratie Régionale, Jeunesse - Culture (+ veille sur les dispositifs ET dans les autres régions, réflexion sur l'évolution du dispositif)
Camille	DE MAISIN	Unité développement ; sous-direction du développement économique	Chargée de mission filières et mutations économiques; Correspondante Emplois-tremplins Economie Sociale et Solidaire
Guillemette	DESCHAMP	Unité Développement, Service accompagnement vers l'emploi	Chargée de projets territoriaux; Correspondante Emplois-tremplins Accompagnement dans l'emploi
Laurent	DUTHEIL	Cabinet du Président JP. Huchon	
Salvatore	ERBA	Direction Développement Economique et Emploi et Economie Sociale et solidaire	
Philippe	FLAGEUL	Unité Développement, sous-direction de l'enseignement supérieur	Gestionnaire budget et vie étudiante; Correspondant Emplois-tremplins Enseignement Supérieur
Romain	FOLEGATTI	service Emplois-tremplin	réfèrent action sociale-santé, prévention et sécurité, politique de la ville, logement
Alix	HUMBERT	Unité développement, direction de l'apprentissage	Chargée de mission; Correspondante Emplois-tremplins CFA
Didier	JEAN	Unité Affaires Internationales et européennes ;	Secrétaire général chargé des réseaux internationaux et de la prospective; Correspondant Emplois-tremplin Action
Sandra	LANGLOIS	Unité Affaires Internationales et Européennes	Chargée de mission animation sociale des quartiers; Correspondante Emplois-tremplins politique de la ville
Gérald	LASSET	service Emplois-tremplin	Economie Sociale et Solidaire, accompagnement de l'emploi (+ participation à l'évaluation du dispositif)
Marc	LIPINSKI	Vice-Président chargé de l'Enseignement supérieur et de la recherche	
Sophie	MENIGAULT	service Emplois-tremplin	Action Internationale, Sport, Tourisme, Loisirs (+ formation des bénéficiaires, partenariat ANPE et missions locales)
Maité	MOYON	Unité Société	Chargé de mission culture; Correspondante Emplois-tremplins Culture
Françoise	PATRIGEON	Unité Sport et Culture	Directeur de l'Unité Sport et Culture
Delphine	PELADE	Direction du développement économique et de l'emploi	Sous-directrice de l'Emploi

Oriane	PERRIER	Unité Société.	Chargée de mission promotion de la démocratie régionale; Correspondante Emplois tremplins Démocratie participative
Philippe	PORTMAN	Chargé de mission auprès de Daniel BRUNEL, VP formation professionnelle, dvt économique et de l'emploi	
Michaël	POUILLARD	Unité Société	Chargé de mission sport
Maguy	POUPIN	Unité Développement, Formation professionnelle, Marchés et subventions	Economie sociale et solidaire
Michelle	SANCHEZ	Unité Société, sous direction Tourisme-Sport-Loisirs	Chargée de mission Tourisme-Loisirs ; Correspondante Emplois-tremplins Tourisme
Silvie	SCHERER	Unité Société, chef du service Animation sociale des quartiers-sécurité	Correspondante Politique de la Ville et sécurité
Denis	TERSEN	Unité Développement	Directeur
Brigitte	VELGHE	Unité Développement Formation	responsable Formation
Marie-Anne	VERNHES	Service Emplois-tremplin	Chef du service Emplois-tremplin
Emmanuelle	ZUCARELLI	Unité Finance, audit et contrôle de gestion	Chargée de mission Opérations budgétaires aménagement durable et développement.

■ Entretiens menés avec les acteurs institutionnels en externe

En externe			
Nom		Organisme ou Unité	Fonction
Audrey	BUONO	Conseil Général de l'Essonne (91)	Direction de l'insertion et lutte contre l'exclusion
Sidonie	CADORET	Conseil Général de Seine Saint Denis (93)	Service Emploi-formation
Stéphane	CARLIER	Conseil Général de Seine et Marne (77)	Service Insertion
Pierre	DEGROIS	Conseil Général du Val de Marne (94)	Direction Emploi
Eric	FORTI	CPCARIF La Ligue de l'enseignement	
Marie-Catherine	GAILLARD	Conseil Général de Paris (75)	Service Emploi-formation
Jacques	GUENEE	CPCARIF	
Cécile	LACHAUX	Conseil Général du Val d'Oise (95)	Service Insertion
Hervé	LAPORTE	CNASEA	
Valérie	MASSART	ANPE	Service appui à la production de services, Pôle service aux entreprises
M.	MUNOZ	Conseil Général des Yvelines (78)	Service Insertion
Martine	OTTON-FOUCHARD	Conseil Général de Paris (75)	Service Emploi-formation
Jean-Paul	RAYMOND	Conseil Général de l'Essonne (91)	Direction de l'insertion et lutte contre l'exclusion
Estelle	SEDILOT	Conseil Général du Val de Marne (94)	Direction Emploi
Stéphane	TRAVER	Conseil Général des Hauts de Seine (92)	Pôle Attractivité et emploi
Karim	ZERGUITE	AVISE	
DLA (rencontre avec les DLA d'Ile-de-France dans le cadre de la réunion inter-DLA du 28/02/2008)			

■ Phase 2 : Détail de l'enquête auprès des bénéficiaires

■ Rappel de la méthodologie adoptée

La phase 2 constitue le cœur de l'évaluation. Elle a permis de recueillir un corpus d'information permettant de porter un regard sur le dispositif, ses effets, ses points forts, ceux où il peut être amélioré

Plein Sens a rencontré une centaine d'associations bénéficiaires.

Tout d'abord, Plein Sens a mené des entretiens en face à face dans une trentaine d'associations. Ces entretiens non-directifs ont été réalisés en face à face, au siège de l'association. Dans chaque association ont été rencontrés à la fois le responsable et le(s) salarié(s) en Emploi-tremplin.

Après avoir livré au comité de pilotage un rapport intermédiaire issu des entretiens menés avec les acteurs du dispositif et ces 30 premières structures bénéficiaires, Plein Sens a approfondi ses investigations auprès de 70 structures bénéficiaires, au travers d'entretiens téléphoniques.

Enfin, Plein Sens a mené des entretiens auprès de 10 structures non-bénéficiaires (qui se sont vu refuser un Emploi-tremplin ou qui ne sont pas portées candidates).

■ Rappel des objectifs des entretiens en face à face avec les bénéficiaires

L'objectif était de recueillir le point de vue des responsables des associations sur :

- L'« historique » du dossier
 - Comment ça a commencé ? Comment est venue l'idée de faire appel à ce dispositif ?
 - L'instruction du dossier
 - L'obtention du poste et ses suites
- La vie de l'association
 - Quelle est l'activité de l'association ? Et comment l'Emploi-tremplin s'insère dedans ?
 - Comment le dispositif Emploi-tremplin s'intègre parmi les autres aides perçues par l'association ?
 - L'intérêt du dispositif Emploi-tremplin : il est pour qui ?
- Le poste Emploi-tremplin
 - En quoi consiste-t-il ?
 - L'histoire de ce poste (recrutement, turn-over, évolution du salarié, formation...)
 - Le suivi de ce poste
 - La question de la pérennité : envisagée ou pas ? sous quel angle ?

Il s'agissait également de recueillir le point de vue des personnes recrutées sur :

- Le recrutement :
 - Comment cela s'est passé ?
 - A quel moment ont-elles eu connaissance que le poste était Emploi-tremplin ?
- L'activité dans l'association :
 - En quoi consiste-t-elle ?
 - A-t-elle évolué depuis le recrutement ? Va-t-elle évoluer ?
 - La formation
 - La question de la pérennité du poste
- Est-ce que cet emploi est "tremplin" ? Si oui, en quoi ?

■ Modalités de sélection des associations bénéficiaires rencontrées

Les 100 associations interrogées ont été sélectionnées de façon aléatoire dans les bases de données du CNASEA.

Dans les 30 structures ayant été rencontrées en face à face, ont été rajoutées également :

- certaines associations identifiées en fonction de leur situation spécifique (exemple : une association ayant obtenu 3 postes dont 2 ont été désaffectés, un groupement d'employeurs)
- des associations repérées par Plein Sens lors de l'analyse des bilans qualitatifs.

Au fur et à mesure de la réalisation des entretiens, Plein Sens a vérifié que l'échantillon permettait de rencontrer une grande diversité de profils, sur la base de critères définis en amont et qui sont précisés dans le tableau ci-dessous :

Taille des associations	<ul style="list-style-type: none"> ▪ moins de 5 salariés : 10 au minimum dont primo-employeurs ▪ entre 5 et 10 : 10 ▪ Plus : 5 au minimum
Secteurs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 4 associations dans chacun des "gros" secteurs ▪ 2 pour les secteurs Environnement et Politique de la ville, 6 pour les autres secteurs
Répartition géographique	tous les départements partenaires doivent être représentés
Ancienneté des postes votés	au minimum 5 de chaque exercice (2004-2007)
Profils des recrutés rencontrés	<ul style="list-style-type: none"> ▪ au moins 5 de niveau V ou VI et au moins 5 de niveau I et II ▪ varier les fonctions (encadrement/opérationnel/administratif accueil) ▪ vérifier la variété des recrutés en termes d'âge, de sexe, d'ancienneté de chômage
Vérifier la présence dans l'échantillon	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De postes payés à plus de 15000 euros/an ▪ De postes cofinancés par les Conseils Généraux ▪ De postes qui ont fait l'objet de formation payée par la Région ▪ De postes qui ont connu un turn over ▪ D'associations qui ont eu du mal à recruter dans les délais

■ Format de l'échantillon

Profil des 30 associations bénéficiaires rencontrées en entretien en face à face :

Taille des associations	
Moins de 5 salariés	12
<i>dont primo-employeurs</i>	4
Entre 5 et 10 salariés	7
Plus	10

Dont : un groupement d'employeurs, des associations ayant désaffecté des postes...

Secteurs	
Accompagnement dans l'emploi	2
Action sociale	8
Culture	2
Sport	2
Economie sociale et solidaire	5
Démocratie Régionale	1
Environnement	1
Logement	1
Politique de la ville	2
Prévention et Sécurité	1
Socio-culturel	1
Enseignement Supérieur et Recherche	2

Départements	
75	10
91	4
93	7
94	3
95	2
77	2
92	2
78	1

Profil des 30 salariés en Emplois-tremplin rencontrés en entretien en face à face :

Sexe	
Hommes	8
Femmes	28

Age	
Moins de 26 ans	11
Entre 26 et 45 ans	14
Plus de 45 ans	5

Ancienneté des postes	
2005	8
2006	13
2007	13
2008	2

Niveau de qualification	
NIVEAUX I ET II	20
NIVEAU III	6
NIVEAU IV	7
NIVEAU V	3

Niveau de rémunération (brut mensuel)	
Moins de 1250€	4
Entre 1250€ et 2000€	23
Plus de 2000€	7

Turn over	
Non	28
Oui	8

Mais aussi, parmi les salariés rencontrés :

- 4 travailleurs handicapés
- 2 personnes qui étaient au RMI avant d'être recrutées
- 3 personnes éligibles du fait du domicile situé dans une zone politique de la ville
- 2 transformations de postes Emplois jeunes
- 9 postes co-financés par un Conseil Général
- 3 salariés ayant bénéficié d'une formation financée par la Région
- Une grande variété de fonctions : beaucoup de chargés de mission/de projet, mais aussi des chargés de communication, des coordinateurs, des assistants (juridique, administratif, petite enfance..), des agents d'accueil, des secrétaires, des techniciens...et des responsables de structure.

Profil des 100 associations bénéficiaires interrogées (30 en entretien en face à face et 70 par téléphone) et de leurs salariés en Emploi-tremplin :

Taille des associations (effectifs)	
1	19
2	11
3	6
4	13
5	8
6	2
7	3
8	5
9	1
10	5
11	1
12	5
13	2
15	3
17	1
18	2
19	2
22	2
29	1
34	1
35	1
50	2
75	1
135	1
300	1
587	1
<i>Total général</i>	<i>100</i>

Secteurs	
Accompagnement dans l'emploi	9
Action sociale	20
CFA	1
Culture	15
Démocratie Régionale	8
Economie sociale et solidaire	14
Enseignement Supérieur et Recherche	2
Environnement	3
Logement	2
Mission Locale	1
Politique de la ville	6
Prévention et Sécurité	1
Recherche	1
Socio-culturel	2
Sport	15
Tourisme	1
(non renseigné)	61
<i>Total général</i>	<i>162</i>

Départements	
75	37
77	7
78	3
91	15
92	7
93	11
94	16
95	6
(vide)	60
<i>Total général</i>	<i>162</i>

Date de création des postes (regroupement)	
2005	12
2006	48
2007	44
2008	2
(non renseigné)	56
<i>Total :</i>	<i>162</i>

Turn-over (nb de salariés successifs sur le poste)	
1	96
2	29
3	4
4	2
(non renseigné)	31
<i>Total général</i>	<i>162</i>

Sexe	
Hommes	69
Femmes	89
(non renseigné)	4
<i>Total :</i>	<i>162</i>

Âge des salariés (regroupement)	
Moins de 26 ans	82
26-45 ans	31
Plus de 45 ans	27
(non renseigné)	22
<i>total :</i>	<i>162</i>

Niveau de qualification	
NIVEAU III	37
NIVEAU IV	38
NIVEAU V	16
NIVEAU VI	5
NIVEAUX I ET II	57
(non renseigné)	9
<i>Total général</i>	<i>162</i>

Niveau de rémunération (regroupement)	
Moins de 1250€	9
Entre 1250€ et 2000€	129
Plus de 2000€	15
(non renseigné)	9
<i>Total :</i>	<i>162</i>

Travailleurs handicapés	
N	150
O	7
(Non renseigné)	5
<i>Total général</i>	<i>162</i>

Critère d'éligibilité des salariés	
Inscrit ANPE	106
Bénéficiaire RMI	31
Bénéficiaire allocation par	1
Bénéficiaire allocation veu	0
Domicilé dans une zone po	6
Emploi-jeune	6
Moins de 26 ans	99
Plus de 45 ans	43

Transformation de temps partiel en Emploi-tremplin	
N	155
O	2
(non renseigné)	5
<i>Total général</i>	<i>162</i>

Montant de l'aide à la formation	
0	134
162	
200	2
300	1
405	1
600	1
648	1
720	1
743	1
763	1
800	2
860	1
1400	1
1500	3
NSP	1
(vide)	11
<i>Total général</i>	<i>162</i>

■ Modalités de sélection des 10 associations non-bénéficiaires rencontrées

Plein Sens a veillé à diversifier les secteurs d'activité, la taille des structures, et leur répartition géographique. Sur les 10 associations rencontrées, on trouve :

- Les secteurs enseignement, insertion, accompagnement dans l'emploi, culture, action sociale, action internationale, économie sociale et solidaire.
- Les départements 94, 78, 92, 75, 91, 93.

Phase 1 : Champ de questionnement utilisé auprès des conseils régionaux

Le dispositif :

- Structures éligibles
- Public visé
- Activités éligibles
- Tuilage Emplois-jeunes ou autre contrat aidé
- Modalités de financement
- Type de contrat
- Volet formation ?

Chiffres

- Ambitions de départ
- Résultats (demandes reçues, postes créés, nombre de salariés)
- Comparaison par rapport à l'emploi associatif dans la Région

Processus

- comment l'association fait la demande ?
- Prise de décision : qui ? comment ? fréquence ?
- Instruction (fonctionnement, critères, délais)
- Une fois la décision prise, que se passe-t-il ?
- Un suivi ? lequel ?

Stratégie

- Choix à l'origine (objectifs, priorités, publics cibles, activités..).
- Des réorientations depuis ?
- Des réorientations prévues ?

Partenaires

- Qui ? pourquoi ? quel rôle ?
- Quid des fédérations
- Quid des DLA/missions locales
- Quid des départements

Effets sur le terrain

- Quels types d'employeurs ? de salariés ? d'activités ?
- Le recrutement
- La formation
- Des besoins d'accompagnement identifiés ?
- La pérennisation

Réflexion sur les atouts/inconvénients/lacunes de ce dispositif

Image/communication réalisée

Synthèse de l'évaluation du programme Emplois-tremplin

Le dispositif et son bilan chiffré

■ Qu'est ce que le dispositif Emplois-tremplin ?

Le dispositif Emplois-tremplin poursuit trois objectifs :

- L'accompagnement vers l'emploi des publics rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle ;
- Le soutien aux associations et à l'économie sociale et solidaire ;
- L'appui aux politiques régionales.

Le dispositif Emplois-tremplin consiste en une aide financière accordée à un employeur. Cette aide est liée à un poste dit « Emploi-tremplin », sur lequel l'employeur doit recruter un salarié. Ce poste aidé par la Région est un contrat de droit de commun, un CDI à temps plein dont la rémunération ne peut être inférieure au SMIC. Un même employeur peut bénéficier au maximum de 5 postes.

L'aide est accordée pour une durée de 3 ans renouvelables, à hauteur de 15 000 euros maximum par an les trois premières années. A l'issue des trois premières années des modalités de dégressivité sont prévues : 12 000 euros la 4ème année, 11 000 euros la 5ème année et 10 000 euros la 6ème année. Dans le cas où l'employeur a recruté des personnes de niveau V et infra, l'aide régionale reste de 15 000€. A l'aide versée par le Conseil Régional peuvent venir s'ajouter des aides financières d'autres financeurs, mais 10% au moins du montant du salaire brut chargé doit rester à la charge de l'employeur.

L'attribution de l'aide régionale est soumise à une obligation de formation. La Région participe à cette formation par une aide de 1500€ en moyenne par emploi (renouvelable une fois).

Le dispositif concerne certains secteurs d'activités, dont on trouvera le détail en annexe du rapport final. Il s'agit de l'accompagnement dans l'emploi, la culture, l'environnement, le logement, la politique de la ville et la sécurité et prévention, la santé et l'action sociale, le sport, le tourisme, le transport, l'économie sociale et solidaire, l'enseignement supérieur et la vie étudiante, la recherche, la démocratie participative et la jeunesse, l'action internationale.

Le dispositif vise des publics spécifiques. Des critères précis ont été définis, qui visent d'une part les employeurs pouvant bénéficier de l'aide Emploi-tremplin, et d'autre part les personnes pouvant ensuite être salariées par les employeurs sur les postes dits « Emplois-tremplin ». Les publics visés ont été modifiés en mai 2006, lors du « toilettage » du dispositif. Aujourd'hui, peuvent être employés comme salariés en Emploi-tremplin :

- Les jeunes âgés de 16 à 26 ans sans emploi ;
- Les demandeurs d'emploi de 45 ans et plus ;
- Sans conditions d'âge, les demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'allocation veuvage ou de l'allocation parent isolé ;
- Les personnes handicapées
- Les allocataires du R.M.I ;
- Les demandeurs d'emploi domiciliés dans les ZFU.

Il est possible de transformer des contrats Emplois Jeunes en CDI Emploi-tremplin, et d'obtenir des dérogations pour des temps partiels. Les candidatures des personnes peu ou pas qualifiées sont privilégiées (absence de dégressivité de l'aide les 3 dernières années).

De leur côté, les employeurs éligibles sont les suivants :

- associations et groupements d'associations ;
- Groupements d'Intérêt Public ;
- groupements d'employeurs sous statut associatif
- entreprises d'insertion ;
- fondations.
- Sociétés Coopératives d'intérêt Collectif (S.C.I.C), Sociétés Coopératives Ouvrière de Production (S.C.O.P).

Pour être éligible, l'employeur doit avoir au moins deux ans d'existence, ne pas avoir licencié de personnel pour motif économique dans les 12 mois précédant la demande, et proposer une création nette d'emploi. Le lieu d'activité du poste doit être en Île-de-France.

Le Conseil Régional est l'initiateur et le principal acteur du dispositif, dans lequel interviennent des partenaires : Conseils Généraux, OPCA, ANPE et Missions locales, CPCARIF, DLA, CNASEA.

Dès 2004, la Région Île-de-France visait 10 000 emplois-tremplins créés d'ici 2010. Le dispositif n'a effectivement démarré qu'en février 2005, après une période de mise en place.

■ Définition de l'enveloppe budgétaire, prise de décision et instruction, comment cela se passe-t-il ?

D'un bout à l'autre de son fonctionnement, c'est-à-dire de la prise de décision initiale (nombre de postes offerts annuellement par la Région) au recrutement effectif d'un salarié sur le poste Emploi-tremplin, le dispositif peut être décomposé en deux grandes phases : une phase de définition de « l'offre » d'Emploi-tremplin par la Région (en bleu dans le schéma ci-dessous), et une phase de traitement de la demande d'Emplois-tremplin (en vert dans le schéma). Il ne s'agit pas de phases successives puisque le processus de définition de l'offre se déroule tous les ans à une période donnée (en fin d'année) alors que le processus de traitement de la demande fonctionne en continu, en réponse aux demandes qui elles-mêmes parviennent continuellement à la Région.

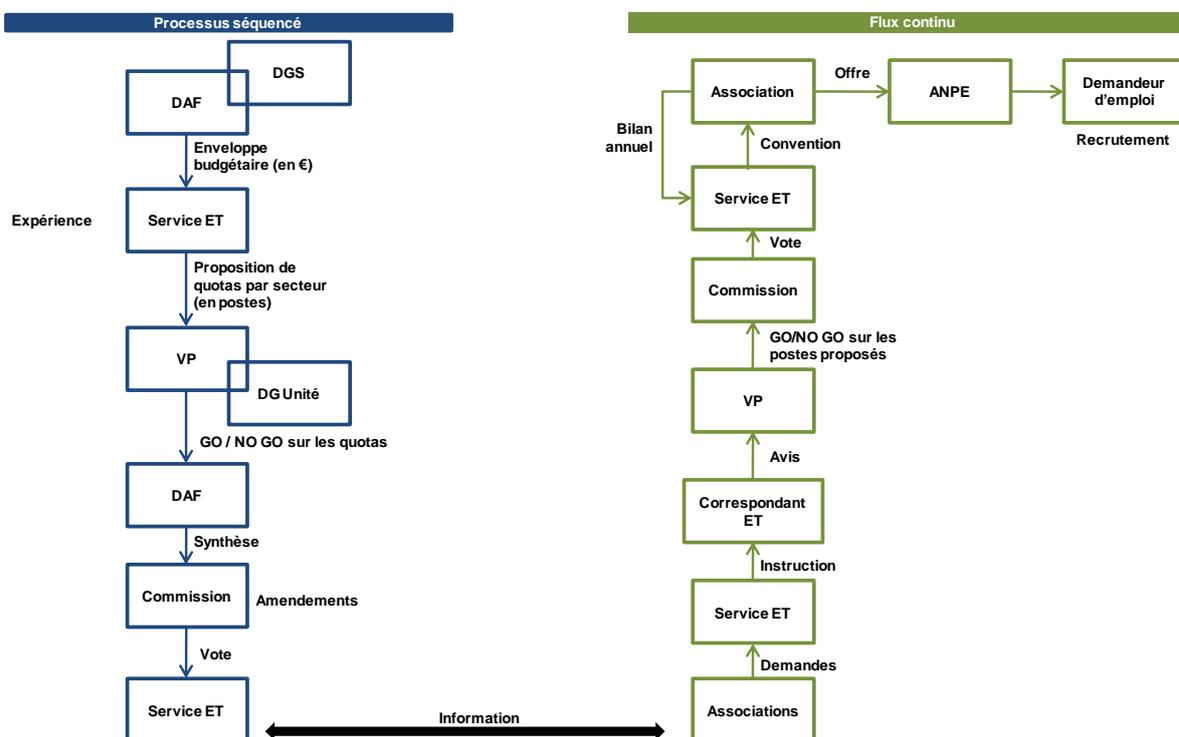


Figure 1 : les processus de définition de l'offre et de traitement des demandes d'Emplois-tremplin.

Le processus de définition de l'offre peut être décrit comme suit (Cf. figure 1 ci-après) : la Direction Générale des Services et la Direction des Affaires Financières définissent une enveloppe budgétaire affectée au dispositif. Jusqu'en janvier 2008, cette enveloppe était ensuite répartie sur les différents secteurs compris dans le dispositif : le service Emplois-tremplin proposait une répartition de l'enveloppe en définissant des « quotas » de postes par secteur. Depuis janvier 2008, une ligne budgétaire unique a été décidée. Néanmoins ce mode de répartition par secteurs vaut encore pour l'année en cours (2008). Cette répartition est ensuite proposée aux Vice-Présidents des secteurs concernés, ainsi qu'aux directeurs des unités concernées. Une fois cette répartition acceptée, la Direction des Affaires financières en rédige une synthèse qui est transmise en Commission pour vote. Le service Emplois-tremplin peut ainsi disposer d'un nombre de postes par secteurs afin d'instruire les dossiers de demande d'Emplois-tremplin.

Les demandes sont impulsées par l'information délivrée par la Région sur cette « offre » d'Emplois-tremplin (site Internet, communication des élus...).

Le processus de traitement des demandes peut être décrit comme suit (Cf. figure 1 ci-après) :

Les dossiers de demande auprès de la Région sont déposés en ligne par les associations (en parallèle, les associations peuvent déposer un dossier d'aide complémentaire auprès des Conseils Généraux partenaires du dispositif)³¹. Ces dossiers sont répertoriés dans un logiciel dédié (Progos), en attente d'instruction. Toutes les étapes de l'instruction sont ensuite suivies dans ce même logiciel. Le service Emploi-tremplin instruit chacun des dossiers, vérifie leur éligibilité en fonction des critères définis dans le règlement d'intervention du dispositif, et émet un avis sur le dossier. Les dossiers sont ensuite transmis pour avis au correspondant de l'Unité concernée par le secteur d'activité des associations, qui lui-même transmet les dossiers à son Directeur d'Unité et au Vice-président pour connaître sa décision sur les demandes proposées. Les demandes de poste ainsi acceptées sont ensuite proposées au vote de la Commission, par le biais d'un rapport (comprenant des fiches descriptives pour chacun des postes proposés au vote) préparé par le Service Emplois-tremplin. Une fois les postes votés, le Service Emplois-tremplin convoque les associations concernées pour effectuer la signature de la convention. Les associations auront obligation de déposer l'offre à l'ANPE et de renvoyer un bilan annuel à la Région. Hormis le respect des obligations liées au contenu de la convention, l'intervention du Service Emplois-tremplin du Conseil Régional auprès des associations s'arrête là. Les partenaires entrent ensuite en action pour l'appui au recrutement (ANPE, missions locales), le versement de l'aide (CNASEA) et l'aide à la formation (OPCA).

Si l'association fait une demande d'aide spécifique à la formation, comme elle en a la possibilité, elle s'adressera à la Direction Formation du Conseil Régional.

■ Un point sur les chiffres

Demandes et postes votés :

Au 13 février 2008, on comptait depuis le lancement du dispositif :

- 3925 demandes reçues par la Région
- 1783 postes votés
- 1487 postes pourvus
- 1700 personnes recrutées
- 14% de turn-over (14% des postes pourvus ont été occupés par plusieurs salariés successifs).

Après trois ans d'existence, on constate aujourd'hui que les demandes reçues par la Région sont bien supérieures au nombre de postes disponibles. En moyenne, la Région reçoit 116 dossiers par mois, soit entre 1300 et 1400 dossiers par an. Sur ces dossiers, environ 80% remplissent les critères d'éligibilité : autour de 1000 dossiers sont donc éligibles. Or 585 postes ont été votés en 2007 : 1 dossier recevable (du point de vue de l'éligibilité) sur 2 est donc refusé. Le phénomène devrait s'accroître cette année puisque l'enveloppe 2008 prévoit 400 postes.

On constate également des écarts entre demandes reçues et postes votés au niveau sectoriel. Les secteurs Culture et Action sociale représentent à eux seuls 40% des demandes, et 75% des demandes sont concentrées sur les secteurs Culture, Action sociale-santé, Économie sociale et solidaire, Politique de la ville et Accompagnement dans l'emploi. Ces secteurs (ainsi que le Sport) rassemblent également la majorité des postes votés.

Ces écarts traduisent une logique sectorielle très présente dans les orientations stratégiques du dispositif, comme on le verra un peu plus loin.

Au niveau de la répartition géographique, trois quart des demandes émanent de trois départements : Paris, l'Essonne, et la Seine-Saint-Denis. Paris, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne sont les trois départements sur lesquels se répartissent le plus de postes votés.

³¹ Les processus de dépôt d'une demande de subvention Emploi-tremplin et d'aide à la formation sont décrits en annexe.

Bénéficiaires³² :

Sur les 1783 postes votés au 13 février 2008, 64 postes ont été désaffectés (les associations n'ayant pas recruté de salarié dans les délais impartis).

La quasi-totalité des employeurs bénéficiaires sont des associations, et essentiellement des associations de petite taille (78% des associations ont moins de 10 salariés et représentent plus de 73% des postes). Les associations bénéficiaires sont en majorité localisées à Paris (34,7%). Viennent ensuite les départements de l'Essonne (14,8%), de la Seine Saint Denis (12,2%) et du Val de Marne (11,8%).

Les salariés embauchés en Emploi-tremplin sont plutôt jeunes. On trouve plus d'hommes que de femmes. 93% des personnes embauchées étaient inscrites comme demandeur d'emploi. On trouve peu de personnes ayant bénéficié d'une transformation d'un temps partiel en temps plein (1.7%), et relativement peu de postes prenant la suite d'un poste Emploi-jeune. Les travailleurs handicapés représentent 3.26% des salariés.

Quel que soit leur âge, les salariés sont plutôt qualifiés : 60% d'entre eux ont un niveau de qualification I, II ou III (ce qui correspond aux niveaux les plus élevés de diplôme). 3.5% des salariés seulement sont très peu qualifiés (niveau VI). Ce haut niveau de qualification recoupe un phénomène plus large de professionnalisation des associations, que l'on constate également au travers de l'affectation des postes.

Coût :

En 2008, le montant total engagé par la Région pour financer le dispositif Emplois-tremplin est autour de 100 M€ en autorisations d'engagement (AE) et de 52 M€ en crédits de paiement (CP).

Lorsqu'on ajoute au montant des aides versées les coûts de gestion du dispositif (frais de gestion du CNASEA + frais de personnels de la Région), qui sont évalués autour de 665 000€, le coût total du dispositif jusqu'en 2008 s'élève au final à 100 643 180€.

Avec une hypothèse de 400 postes par an à partir de 2008 et d'un arrêt du dispositif fin 2010, pour environ 3000 postes votés (soit environ 3300 personnes recrutées en tenant compte du turn-over) le dispositif aura coûté à la Région en 2017 autour de 244M€ en AE et 215M€ en CP³³.

³² On trouvera le détail de la démographie des bénéficiaires dans les pages suivantes, Section II – Chapitre 3 « Le dispositif en chiffres ».

³³ Montant calculé hors coûts de gestion.

Les grandes conclusions de l'évaluation et les questions posées au Conseil régional

■ Des objectifs entre lesquels il faut choisir ?

La Région Île-de-France poursuivait initialement trois objectifs:

- Permettre l'accès à l'emploi de publics éloignés de l'emploi,
- Apporter un appui aux associations,
- Soutenir les priorités régionales.

Dans les faits, les salariés sont très majoritairement d'un niveau de formation élevé (41% de niveau I ou II; 15% de niveau V ou VI). Les dossiers tels qu'ils sont instruits et acceptés visent des postes qualifiés. Ce n'est donc pas une « dérive » de la part d'employeurs qui ne « joueraient pas le jeu de l'insertion », mais une tendance structurelle du dispositif.

Le point de vue des bénéficiaires

Pour développer leurs projets ou se renforcer, les associations ont d'abord besoin de compétences et donc de salariés qualifiés.

Elles font très généralement la différence entre les emplois d'insertion pour lesquels elles recourent aux contrats aidés de l'État en recrutant des publics touchés par l'exclusion et les Emplois-tremplin qui sont des postes d'encadrement ou de développement.

Le point de vue des partenaires

Parmi les conseils généraux certains mettent l'accent sur le développement de l'emploi associatif tout en cherchant cependant à viser des publics en difficulté (91, 93, 94), d'autres sont principalement, voire exclusivement intéressés par l'accès à l'emploi des publics entrant dans leur champ de compétences, en l'occurrence les bénéficiaires du RMI (75, 77, 78).

Les fédérations associatives prennent clairement parti en faveur d'un appui au secteur associatif en soulignant qu'il a besoin de se renforcer, notamment dans sa capacité de gestion des ressources humaines.

L'enseignement des autres régions

Les 5 régions ont toutes fait le choix de privilégier l'appui au développement de projets associatifs (en PACA tous les emplois sont des emplois de « développeur »).

Les critères concernant les publics sont soit inexistantes (en Région Centre), soit très larges (les jeunes de 18 à 35 ans en Poitou-Charentes).

Pistes ou suggestions (de l'évaluateur)

- Faire clairement le choix de l'objectif d'appui à des projets de développement des associations pour des activités correspondant aux orientations de la Région.
- Au final, le dispositif Emplois-tremplin est un bon outil pour le développement de l'offre associative, de son activité, de son projet. Il n'est pas adapté au traitement social des publics.

■ Un vrai tremplin pour les salariés

Les publics recrutés sont presque toujours qualifiés, ce qui correspond au profil des postes en Emploi-tremplin. Parmi eux on trouve fréquemment des diplômés dans des filières peu valorisées sur le marché du travail. On trouve aussi des salariés expérimentés qui se sont retrouvés au chômage suite à un accident professionnel ou accident de la vie. L'ANPE souligne l'intérêt de disposer d'emplois aidés pour ce type de public qui ne sont pas éligibles aux autres dispositifs. Employables, mais en difficulté; menacés non par l'exclusion mais par la précarité.

Le turn-over est significatif (14% sur les premières années). Malheureusement, il n'y a pas de suivi permettant de savoir s'il est positif (tremplin vers un autre emploi) ou négatif (échec de l'intégration et retour au chômage).

Le point de vue des bénéficiaires

Les salariés expriment tous leur grande satisfaction d'avoir pu accéder directement à un CDI. Les jeunes diplômés soulignent qu'ils ont pu ainsi sortir des CDD et des stages. Les salariés de plus de 45 ans qui étaient demandeurs d'emploi ont pu échapper à la discrimination qui touche les « seniors ».

Ils ne sont pas « stigmatisés » comme le sont souvent ceux qui bénéficient d'emplois aidés. En fait nul ne sait qu'ils sont en Emploi-tremplin. Eux-mêmes occupent tout simplement un emploi, ce qui est le meilleur signe d'une intégration professionnelle.

Les jeunes ne sont pas préoccupés par la pérennité de leur emploi. La plupart envisagent d'ailleurs de continuer leur vie professionnelle dans d'autres entreprises que les associations. Les salariés plus âgés sont plus inquiets et comptent davantage rester dans la structure.

Même si le dispositif d'aide régionale à la formation est peu sollicité (396 demandes d'aide à la formation reçues depuis le lancement du dispositif), les salariés bénéficient de formations, dans un premier temps pour s'intégrer dans l'association et dans le poste, puis pour préparer la suite de la vie professionnelle.

L'enseignement des autres régions

Tout en étant assez large dans les critères de choix des publics, les autres régions accordent souvent une prime supplémentaire aux publics en difficulté (prime versée pour le recrutement d'un salarié handicapé en Poitou-Charentes; 10% en plus la première année en Pays de la Loire).

La Région Poitou-Charentes est la seule à accepter les temps partiels et les CDD (un an minimum et sans renouvellement possible). Dans les faits, au bout d'un an, si l'emploi est prolongé, le contrat devient à durée indéterminée.

Pistes ou suggestions (de l'évaluateur)

- Supprimer les caractéristiques de public tout en accordant une prime pour des publics prioritaires. Cela nécessiterait une (re)définition de ces publics prioritaires. Mobiliser sur ce sujet l'ANPE.
- Faire un suivi qualitatif du turn-over pour comprendre ce que deviennent les salariés qui sortent du dispositif.

■ Un vrai soutien à un projet associatif

Lors de l'instruction, il est demandé à l'association d'expliquer ce que l'emploi va lui permettre de développer. Les fiches de projet sont à cet égard bien renseignées.

Toutefois, le projet ne figure pas dans la convention passée avec la structure qui ne porte que sur le recrutement d'une personne.

Il n'y a pas non plus de suivi de la façon dont la nouvelle activité se développe. Le principal suivi est fait par le CNASEA qui s'assure que le salarié est bien en poste. Le service Emploi-tremplin ne dispose pas des ressources pour exploiter le bilan annuel que les associations ont l'obligation de renvoyer. Cette procédure de bilan est d'ailleurs assez négligée par les associations ou réalisée de façon très formelle.

Le point de vue des bénéficiaires

Dans la très grande majorité des cas, l'association est en capacité d'expliquer avec des faits à l'appui ce que l'emploi a permis de développer, soit en termes de nouvelle activité, soit en termes de nouvelle fonction interne.

Il faut noter que souvent le développement de l'activité et des ressources humaines correspondantes est analysé globalement par l'association sans se limiter au seul Emploi-tremplin. Cela nuit partiellement à la lisibilité de l'impact de cet emploi; mais c'est aussi le signe qu'il répond à un vrai besoin.

L'enseignement des autres régions

Le concept de projet figure explicitement dans les textes de référence des dispositifs régionaux.

Par exemple en Poitou-Charentes, l'objectif est « le soutien à un projet de développement d'activité » par une association. Le projet a une orientation « d'utilité sociale et/ou d'intérêt général ». « Le projet soutient la création d'une activité susceptible d'être pérenne ».

En Région Centre, « le dispositif Cap Asso est une aide au projet d'activité intégrant de la création et/ou de la consolidation d'emploi ».

Pistes ou suggestion (de l'évaluateur)

- Faire figurer explicitement le projet à développer dans la convention sur laquelle s'engage l'association en contrepartie de l'aide qu'elle reçoit.
- Se doter d'indicateurs de suivi de la réalisation du projet et demander un bilan qui porte sur les conditions de mise en œuvre du projet. Ces indicateurs dépendent de chaque projet. On peut envisager des indicateurs communs tous les projets répondant à la même priorité régionale. Quels qu'ils soient, la mise en place d'indicateurs nécessiterait une réorganisation du travail des services et une réflexion sur les impacts de la qualité (ou de la faiblesse) des résultats pour chaque structure bénéficiaire.
- Autant que de besoin, accompagner l'association dans le développement prévu (recours aux DLA ou aux fédérations associatives).

■ Des priorités régionales insuffisamment lisibles

Un des objectifs donnés au dispositif est la prise en compte des priorités régionales.

Cette orientation se traduit par :

- l'attribution de quotas d'Emplois-tremplin par secteur,
- la définition pour chaque secteur de certaines activités « éligibles »,
- le rôle donné aux vice-présidents en charge de la politique régionale sectorielle dans la décision d'attribution.

Dans les faits,

- les conditions de détermination des quotas ne font pas apparaître qu'il y ait des arbitrages en fonction de priorités régionales,
- les priorités restent tellement larges qu'elles ne suffisent pas à cibler les Emplois-tremplin sur des activités spécifiques,
- les critères de décision des vice-présidents sont peu formalisés et donc peu lisibles.

Au total l'évaluation ne permet pas de faire ressortir certains services d'utilité sociale sur lesquels les Emplois-tremplin auraient eu un impact visible.

Le point de vue des bénéficiaires

Les associations « bien informées » savent qu'un dossier a plus de chances d'être accepté dans les secteurs où les quotas sont favorables. Elles présentent donc leur demande à ce titre dès lors que plusieurs rattachements sont possibles (ce qui est souvent le cas).

A l'intérieur de chaque secteur, les associations ne savent pas quelles sont les priorités du Conseil Régional.

L'enseignement des autres régions

La Région PACA a défini 16 fiches de postes très précises pour lesquelles des Emplois-tremplin peuvent être demandés, par exemple l'emploi de conseiller des organismes de logement social pour les économies en eau et en énergie.

En Région Centre, les critères de décision, soumis à l'appréciation des élus, sont très formalisés.

En Poitou-Charentes sont exclus les secteurs : santé, médico-social, services à la personne, formation, recherche.

Pistes ou suggestion (de l'évaluateur)

- Définir de façon très précise dans un nombre limité de secteurs les types de services d'utilité sociale que la Région veut développer au travers des Emplois-tremplin.
- Se doter d'indicateurs et de procédure de suivi permettant de mesurer l'impact du dispositif sur ces services.

■ Deux visions de la pérennisation

La question de la pérennité du poste et de l'activité pour laquelle le poste est créé est traitée lors de l'instruction. Les instructeurs cherchent notamment à mesurer si l'association est suffisamment « solide » pour gérer son budget et ses ressources humaines.

Cependant l'absence de perspective crédible de pérennisation ne constitue pas actuellement un motif de refus de l'Emploi-tremplin.

Dans le bilan demandé à l'association chaque année, une question est posée sur les perspectives de pérennisation, mais ces bilans ne sont pas exploités.

Le point de vue des bénéficiaires

On distingue deux catégories d'associations: celles qui peuvent bénéficier de ressources liées au développement de l'activité et celles dont l'activité ne génère pas de ressources propres.

Les premières envisagent assez sereinement la fin de la subvention; les secondes, qui vivent en permanence « sous perfusion » reportent en fait le moment où elles devront chercher une solution.

Sur la centaine d'associations rencontrées, un peu plus de la moitié d'entre elles envisageaient la pérennité du poste avec sérénité, certaines ne se prononcent pas et près de 4 sur 10 doutent de leur capacité de pérennisation en auto-financement.

A noter que le plus souvent elles traitent le problème globalement en regardant l'ensemble de leur activité et l'ensemble de leurs ressources. Si la fin de l'aide entraîne une insuffisance de ressources globales, ce n'est pas nécessairement le poste porteur de l'Emploi-tremplin qui sera supprimé.

Le point de vue des partenaires

Beaucoup de partenaires, notamment les conseils généraux expriment une forte inquiétude quant aux associations très dépendantes des subventions publiques et peu structurées dans leur gestion.

L'enseignement des autres régions

En Poitou-Charentes on distingue d'emblée les projets où la solvabilité est possible et pour lesquels l'aide est dégressive et les autres où l'aide est constante sur 3 années.

En Pays de Loire et Poitou-Charentes, une étude précise du problème de pérennisation est réalisée à mi-parcours et un accompagnement par les DLA est déclenché si un problème est mis en évidence.

Pistes ou suggestion (de l'évaluateur)

- Dans les cas où aucune solvabilité même à terme ne peut être envisagée de façon crédible, on peut considérer que le dispositif des Emplois-tremplin n'est pas adéquat et préférer une subvention de fonctionnement plus directe.
- Pour les associations incertaines de leur capacité à pérenniser l'emploi, un accompagnement renforcé serait à prévoir (mobilisation des DLA par exemple).
- Dans tous les cas, une réduction de la durée de l'aide et une forte dégressivité permettraient de mieux maîtriser le risque de dépendance de l'association vis-à-vis de la Région, qui peut aller jusqu'à engager la responsabilité, non pas juridique mais politique, de cette dernière dans un plan social éventuel.

■ Une instruction de qualité, mais...

L'examen des dossiers fait apparaître que le projet de l'association fait l'objet d'une analyse assez précise.

Concernant l'instruction, les problèmes relevés ne sont pas majeurs:

- Le principal tient au délai, qui ne fait d'ailleurs pas l'objet d'indicateurs de suivi. Ce n'est pas seulement que l'instruction prend du temps (entre trois mois et plus d'un an), mais c'est surtout que les conditions dans lesquelles un dossier peut être représenté à plusieurs commissions permanentes successives ne sont pas claires.
- Le second problème tient à l'existence de critères de sélection qui ne sont pas tous explicites et transparents. Au-delà de la vérification des critères d'éligibilité, il y a des jugements d'opportunité sur l'intérêt du projet et/ou sur la solidité de l'association qui varient selon les instructeurs et les vice-présidents.

Le point de vue des bénéficiaires

Les employeurs associatifs ne considèrent pas que le montage du dossier soit particulièrement complexe. Ils considèrent même normal que le financeur soit exigeant compte tenu des sommes en jeu.

Les refus ne sont pas par principe contestés. Mais les responsables d'association regrettent surtout de rester longtemps dans l'incertitude alors qu'ils ont besoin de recruter. Ils ont souvent un candidat en vue et il n'est pas toujours facile pour ce dernier d'attendre une décision.

Il y a souvent des difficultés avec la motivation des refus. Notamment celle qui fait référence aux priorités régionales est incomprise : « Pourquoi ne pas nous l'avoir dit d'emblée? ».

Beaucoup d'associations regrettent de n'avoir aucune rencontre en face-à-face avec la Région pendant l'instruction.

L'enseignement des autres régions

Dans la Région Centre, les 50 à 70 dossiers qui parviennent mensuellement au Conseil Régional sont déjà très préparés. Ils sont en effet préalablement visés par la CPCA (Conférence Permanente des Coordinations Associatives).

La Région Pays de la Loire se donne l'objectif de traiter un dossier en 3 mois.

Dans la plupart des régions, les décisions sur les dossiers sont prises par une instance collective rassemblant plusieurs élus et les services (Pays de la Loire) ou plusieurs élus et des représentants du monde associatif (Poitou-Charentes). C'est cette instance qui dégage au fur et à mesure de l'examen des dossiers une « jurisprudence » sur les critères d'acceptation ou de refus.

Pistes ou suggestion (de l'évaluateur)

- Fixer un objectif sur les délais de traitement et suivre sa réalisation (par exemple une limite à 6 mois avec un objectif à 4 mois) ;
- Limiter les cas de report aux seules situations où le dossier a besoin d'être revu avec le demandeur ;
- Notifier rapidement les refus.

■ Un volume global problématique

Si l'on se réfère à l'objectif initial du Conseil Régional de 10 000 Emplois-tremplin d'ici 2010, le nombre de 1783 postes votés début 2008 apparaît comme un résultat assez faible.

Le rapport entre le nombre de dossiers déposés et de dossiers acceptés a varié selon les phases de développement du dispositif sans jamais trouver son équilibre. Les prévisions pour 2008 situent les demandes aux alentours de 1200 au regard des 400 postes autorisés budgétairement.

Le point de vue des bénéficiaires

Les responsables d'association ne connaissent pas le volume d'Emplois-tremplin réalisés, mais ils ont en tête le nombre de 10000. Quand ils sont informés du niveau de réalisation et du volume de 400 contrats fixé pour 2008, ils sont surpris.

Beaucoup en concluent que les nouvelles demandes ont peu de chances d'aboutir.

Le point de vue des partenaires

Les conseils généraux les plus engagés dans le dispositif regrettent que le Comité de pilotage ne soit pas consulté ou au minimum informé en temps réel sur la fixation des enveloppes annuelles.

Les réductions d'enveloppes au cours des deux dernières années les conduisent à se placer en retrait dans la promotion d'un dispositif qui risque de faire beaucoup de mécontents.

Les fédérations associatives font part de la même position.

L'enseignement des autres régions

En Picardie, autour de 1700 postes ont été votés sur les 2000 prévus d'ici 2010, et 18M€ dépensés.

En Pays de Loire, 1000 postes étaient prévus, 478 ont été créés. L'objectif sera vraisemblablement atteint début 2010.

En région Centre, 1000 emplois par an étaient prévus mais la Région ne reçoit pas 1000 demandes par an. On est aujourd'hui à 288 projets aidés (898 postes induits) pour un budget de 11 M€.

Dans 2 régions, les engagements pris sont tenus car sont rassemblés sous la dénomination d'Emplois-tremplin des dispositifs très divers. En PACA, les 1000 emplois d'agents de développement ne sont qu'un volet d'un Plan régional pour l'emploi. En Poitou-Charentes, 5 mesures différentes sont regroupées pour atteindre l'objectif de 5000, par exemple la Bourse régionale tremplin pour l'emploi qui est une aide à la création d'entreprise par des jeunes de 5000€ ou le Tutorat tremplin pour l'emploi qui est une aide de 1500 € pour les tuteurs. L'équivalent des Emplois insertion environnement est également comptabilisé dans cet ensemble.

Pistes ou suggestions (de l'évaluateur)

L'objectif de 10 000 Emplois-tremplin avant 2010 apparaît d'ores et déjà impossible à atteindre compte tenu des demandes effectivement reçues (1000 demandes éligibles par an seulement) mais aussi des délais de mise en production de nouvelles solutions dont on ne verrait les effets qu'en 2009.

En revanche si la Région décidait de viser une année 2009 avec un volume de 1650 emplois (correspondant sur un an à un volume de 10 000 sur 6 ans), cela supposerait à la fois de revoir les paramètres du dispositif actuel mais aussi de le compléter par d'autres dispositifs moins coûteux ayant autant que possible des objectifs voisins.

Notre proposition porte plus sur la révision des paramètres du dispositif actuel (voir plus loin).

■ Un coût budgétaire très élevé

Le coût total d'un Emploi-tremplin est très élevé. Sans dégressivité il est de 90 000 €, avec dégressivité de 80 000 €.

Dans l'hypothèse de 400 postes par an et d'un arrêt du dispositif fin 2010, pour environ 3000 emplois votés (soit environ 3300 personnes recrutées), le dispositif aura alors coûté en 2016 autour de 235 M€ en AE et 203 M€ en CP.

L'objectif de 10000 ET sur 6 ans, soit 1650 par an, semble excessif tant du point de vue de la capacité des associations à créer de nouveaux emplois (cela revient en effet à augmenter d'environ 50% la capacité « naturelle » du création d'emplois du secteur) que de celui de la Région à instruire et suivre les dossiers.

Le point de vue des bénéficiaires

La durée et le montant de la subvention sont naturellement très appréciés par les associations bénéficiaires.

La pérennisation du poste peut s'apprécier clairement, dans la plupart des cas, après un délai de 2 ans. Quand elle est possible elle est souvent totalement assurée avant trois ans.

Le terme de six ans n'a aucun sens du point des associations bénéficiaires, sauf à prolonger le plus longtemps possible une subvention.

L'enseignement des autres régions

En PACA l'aide est limitée à 3 ans et son montant décroît très fortement d'année en année : 18000 €, 12000 €, 6000 €.

En Poitou-Charentes, on distingue les projets où la solvabilité est possible et pour lesquels l'aide est dégressive (10000 €, 7000 €, 4000 €) et les autres où l'aide est constante sur les 3 années.

En Pays de la Loire : 60% du SMIC chargé les deux premières années, 55%, 45% puis 35% les années suivantes.

Dans toutes les régions où le montant de l'aide est plus faible qu'en Île de France (voir plus loin) la raison invoquée n'est pas seulement de limiter le poids budgétaire du dispositif pour la région, mais aussi d'éviter une trop forte dépendance de l'association par rapport à la subvention régionale.

Pistes ou suggestions (de l'évaluateur)

- Réduire très fortement le coût en limitant la durée totale (nous proposons 3 ans au lieu de 6), en renforçant la dégressivité (par exemple 15000 €, 10000 €, 5000 €), voire le montant de la subvention de la première année (entre 15000 € et 10000 €). En effet, la viabilité d'un projet de développement s'apprécie en effet sur environ 3 ans (soit ça marche et ça suffit, soit ça ne marche pas et on le sait rapidement). A noter qu'une telle mesure n'apporte pas d'augmentation du nombre d'emplois à montant annuel constant des crédits de paiement d'ici 2010. Par contre il permet de doubler le nombre de postes sur une période de 6 ans à budget constant.
- On peut aussi envisager que pour les associations les plus fragiles le montant de la subvention ne soit pas dégressif. Pour que le dispositif reste cohérent, ces situations doivent rester l'exception et faire l'objet d'une argumentation montrant comment l'équilibre budgétaire pourra être atteint. Dans ces cas-là, l'accompagnement doit être systématique.

■ Un partenariat à repenser avec les conseils généraux

La Région Île-de-France a cherché à mettre en place des partenariats avec les conseils généraux, portant principalement sur l'attribution de subventions complémentaires.

Le nombre d'Emplois-tremplin auxquels les conseils généraux participent dépassent la centaine pour 4 d'entre eux (75, 91, 93, 94), il est nettement inférieur pour 2 d'entre eux (77, 78). Deux conseils généraux n'ont pas signé de convention (92 et 95), préférant consacrer leurs moyens aux dispositifs dont ils ont la responsabilité directe.

Le partenariat a incontestablement permis d'assurer la promotion du dispositif auprès des associations.

Les 4 conseils généraux les plus impliqués sont très critiques sur l'absence de consultation dans le pilotage du dispositif et sur la faiblesse de l'information notamment sur les dossiers d'associations du département. Chacun a pris son parti de la lourdeur excessive d'une co-instruction et chaque collectivité gère le dispositif de son côté avec à l'occasion des échanges informels sur certains dossiers. Les comités techniques sur les dossiers avec les départements (CDET) ne sont plus réunis dans les conditions prévues à l'origine.

Le point de vue des bénéficiaires

Les associations comprennent mal la façon dont s'articulent les interventions des deux collectivités territoriales, surtout quand les critères de l'une et de l'autre ne sont pas les mêmes. Elles regrettent parfois de devoir remplir deux dossiers différents.

L'enseignement des autres régions

Les conseils généraux n'ont pas une place particulière dans les dispositifs de 4 régions sur les 5 rencontrées.

Cependant, les collectivités territoriales, dont les conseils généraux le cas échéant jouent un rôle central en Pays de la Loire. Leur intervention est une condition nécessaire pour que le dossier soit pris en charge par la Région. L'instruction est conjointe et les décisions sont obligatoirement partagées.

Pistes ou suggestions (de l'évaluateur)

- Remettre à plat le partenariat sur la base de la clarification des objectifs du dispositif et de la contribution qu'il apporte aux objectifs de chaque partenaire. Une distinction semble notamment à faire entre les départements qui veulent apporter un appui aux associations et ceux qui sont intéressés par l'appui aux publics.
- Avec les premiers, il serait nécessaire de définir les types de projet que les deux parties veulent soutenir via les Emplois –tremplin compte tenu de leurs politiques respectives. Les dossiers qui entrent dans ces politiques communes devraient donner lieu à une co-instruction et une co-décision en même temps qu'à un co-financement.
- Le rôle de chaque partenaire dans le suivi et l'accompagnement des projets sont également à clarifier en coordonnant étroitement les interventions, l'objectif devant être l'unification des procédures.

■ Des fédérations associatives peu impliquées

La Région a passé une convention avec la CPCARIF.

Cette convention n'est pas appliquée. Le Comité de pilotage auquel des représentants de la CPCARIF participent ne s'est réuni qu'une seule fois.

Les représentants des fédérations associatives regrettent de manquer d'information, de ne pas être associés aux décisions sur les évolutions du dispositif, de ne pas être associés à l'instruction, de ne pas se voir attribuer des moyens pour accompagner les associations bénéficiaires d'Emplois-tremplin.

Le point de vue des bénéficiaires

Les dirigeants d'associations font peu référence aux fédérations auxquelles ils appartiennent.

L'enseignement des autres régions

Deux régions donnent un rôle central à la CPCA (Conférence Permanente des Coordinations Associatives) régionale:

Dans le Centre, cette dernière est systématiquement réunie avant chaque Commission permanente pour donner un avis sur les dossiers et cet avis est le plus souvent suivi par la Région.

Dans cette même région, la CPCA accompagne les associations dans le montage du dossier.

En Poitou-Charentes, le comité de gestion qui de fait prend les décisions sur les dossiers comprend une moitié d'élus et une moitié de représentants de la CPCA. Ce comité de gestion se réunit tous les mois pendant plus de 2 heures. Il examine tous les dossiers un par un. Si un dossier doit être revu, c'est un membre de la CPCA qui s'en charge.

Pistes ou suggestions (de l'évaluateur)

- Le niveau de participation aux décisions que le Conseil régional Île-de-France veut donner aux fédérations associatives est un choix politique appartenant aux élus. En tout état de cause l'information et la consultation peuvent être améliorées.
- Les représentants associatifs pourraient également être associés aux choix des activités dans chaque secteur qui peuvent faire l'objet d'un Emploi-tremplin.

- Dès lors qu'elles disposent d'informations complètes sur le dispositif, les fédérations sont en mesure d'apporter un appui à leurs adhérents pour le montage des dossiers de telle sorte que ces derniers aient une très forte probabilité d'être acceptés. Si cet appui est concerté avec les services du Conseil régional, il peut simplifier l'instruction.

