

LES TUC : DANS QUELS ORGANISMES ? POUR QUELS TRAVAUX ?

par

Jean VILLALARD*

Devant les difficultés croissantes d'insertion sur le marché du travail des jeunes récemment sortis de l'école, les pouvoirs publics ont été amenés à prendre une série de mesures. Les travaux d'utilité collective dont le principe a été arrêté lors du Conseil des Ministres du 26 septembre 1984 en représentent un élément essentiel et répondent à un double objectif : préparer les jeunes à la vie professionnelle et satisfaire des besoins ressentis par la population.

Le succès de ce dispositif tient en quelques chiffres. A la fin octobre 1985, 82.583 conventions avaient été signées par les organismes d'accueil (établissements publics, collectivités locales, associations, etc.) dont 30,5 % par des communes. Elles prévoient 306.114 bénéficiaires potentiels, soit en moyenne 3,7 par convention. 168.368 jeunes étaient au travail à la fin octobre.

L'exploitation des données collectées sur les 35.000 conventions signées entre le début février et la fin juin 1985 permet de décrire brièvement les organismes d'accueil et les stagiaires.

Les communes représentent 33 % des organismes signataires et ont accueilli pendant cette période 40 % des stagiaires, principalement des hommes (59 %) jeunes et peu diplômés.

Les associations ont signé quatre conventions sur dix et ont accueilli 27 % des stagiaires dont 55 % de femmes.

La part des établissements publics s'élève à 18 % dans la signature des conventions et à 22 % dans l'accueil des stagiaires.

Enfin, les conseils généraux, conseils régionaux et groupement des communes représentent 2 % des organismes signataires et 3 % des stagiaires.

Plus de la moitié des stagiaires n'ont aucune expérience professionnelle avant d'entrer en stage.

36 % des stagiaires ont des durées d'affectation d'un an et 35 % moins de six mois. Les stages comportent surtout des travaux d'entretiens d'équipements collectifs (25 % des conventions) ou des travaux administratifs (23 % des conventions).

L'organisation d'actions de formation est plus souvent prévue dans les conventions signées avec les communes de plus de 30.000 habitants et les établissements publics à caractère industriel et scientifique, et le plus souvent pour des stagiaires diplômés.

Une enquête qualitative auprès de 58 organismes a été réalisée en mai et dans la première quinzaine de juin 1985 (voir en annexe la méthodologie de l'enquête). Elle a permis d'obtenir une première série d'informations sur les caractéristiques des organismes d'accueil, la mise en œuvre concrète des TUC, la nature des travaux et la situation des jeunes dans l'organisme ainsi que quelques éléments sur les critères et canaux de recrutement des bénéficiaires.

Ces informations font l'objet de cet article.

LA MISE EN ŒUVRE DES TUC

L'interview portait tout d'abord sur la façon dont les organismes ont été informés sur le dispositif des travaux d'utilité collective, pourquoi et comment ces derniers ont été concrètement mis en œuvre par ces organismes.

* Jean VILLALARD fait partie de la Division Emploi et Politiques d'Emploi du service des Etudes et de la Statistique du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle.

LES CARACTERISTIQUES DU DISPOSITIF

Institués par le décret n° 84.919 du 16 octobre 1984, modifié par les décrets n° 85.287 du 1^{er} mars 1985 et n° 85.786 du 26 juillet 1985, les travaux d'utilité collective sont ouverts aux jeunes sans emploi de 16/21 ans révolus sous certaines conditions et depuis le décret du 26 juillet 1985 aux jeunes demandeurs d'emploi de 21 à 25 ans révolus, inscrits à l'Agence nationale pour l'emploi depuis plus d'un an.

Les tâches confiées à ces jeunes gens sont destinées à satisfaire des besoins ressentis par la population notamment en matière d'action sociale, d'environnement, d'équipements collectifs, d'activités culturelles et sportives, d'amélioration des services, etc.

Les TUC entrent dans le champ d'application des dispositions relatives à la formation professionnelle continue, dans la catégorie des actions « de préformation et de préparation à la vie professionnelle ». Les « tucistes » ont donc le statut de stagiaire de la formation professionnelle.

La durée du TUC n'est pas limitée dans le temps. Par contre, la durée d'affectation du stagiaire ne peut être inférieure à trois mois, ni supérieure à un an sauf dérogation expresse accordée par le commissaire de la république du département. Pendant la durée de son stage qui se déroule à raison de 20 heures par semaine, le jeune reçoit une rémunération de 1 200 F par mois, prise en charge par l'Etat. Il peut aussi bénéficier, le cas échéant, d'une indemnité représentative de frais d'un montant mensuel maximal de 500 F, à la charge de l'organisme d'accueil.

Les travaux d'utilité collective sont organisés par les collectivités territoriales, les associations à but non lucratif, les fondations régulièrement déclarées et les établissements publics. Le décret du 1^{er} mars et celui du 26 juillet 1985 ont élargi le champ d'application des travaux d'utilité collective aux organismes de sécurité sociale, sociétés mutualistes, institutions mentionnées à l'article L4 du code de la sécurité sociale et à l'article 1050 du code rural, comités d'entreprises et à toute personne morale chargée de la gestion d'un service public en vue d'assurer celui-ci.

Cette extension est par ailleurs assortie du rappel, par voie réglementaire, de dispositions fondamentales aux travaux d'utilité collective sur deux plans :

— **la nature des activités proposées :** *les postes auxquels sont affectés les stagiaires ne doivent pas se substituer à des emplois occupés par les agents des organismes publics à mission de service public, ni aux emplois de salariés dans les organismes privés chargés, entre autres activités, de la gestion d'un service public.*

— **La nature des besoins à satisfaire :** *le recrutement des stagiaires dans le cadre de travaux d'utilité collective doit contribuer à répondre à des besoins collectifs et non à des besoins privés. En outre, ces besoins ne doivent pas être actuellement satisfaits, ce qui confirme l'impossibilité pour de tels stagiaires de se substituer à des personnels actuellement en fonction dans les structures d'accueil.*

1 — Comment les organismes ont-ils été informés du dispositif ?

Dans la majorité des cas les organismes ont été informés de l'existence des travaux d'utilité collective par les médias (30 organismes sur 58) puis par les préfetures ou sous-préfetures soit au cours d'une réunion, soit par circulaire préfectorale. L'information est aussi venue des organismes de tutelle (rectorat, DDASS...) ou des organismes avec lesquels ils étaient en liaison constante (chambres des métiers, chambres d'agriculture, missions locales...).

La plupart des organismes d'accueil ont constitué leur dossier seuls. En cas de difficulté, les associations ont pris contact avec la direction départementale du travail et de l'emploi (DDTE) (mais très rarement), les communes et les établissements publics avec les préfetures ou sous-préfetures ou leurs organismes de tutelle. Un rectorat, par exemple, avait édité un guide à ce sujet.

Quatre associations et deux communes sur les 58 organismes enquêtés ont été consultées ou ont donné des conseils à d'autres organismes qui manquaient d'information.

2 — Origine du projet de convention

Quelques cas d'associations (9) et une commune mis à part, les travaux faisant l'objet des conventions correspondent généralement à des besoins anciens. Dans les associations ces besoins sont constants. L'arrivée de stagiaires a permis un développement de leur activité mieux que ne l'aurait fait le recours au bénévolat. Dans les établissements publics, la correspondance entre le projet de travaux d'utilité collective et un besoin préexistant paraît difficile à établir. On sait néanmoins que l'utilisation du dispositif a apporté avec le temps un allègement de la charge de travail pour le personnel en place.

Largement informées par les médias et l'administration, les associations et les collectivités locales ont, en majorité, accueilli des stagiaires sans que cela résulte d'impulsions extérieures.

Notons que cinq associations seulement ont été sollicitées par leur « clientèle » (par exemple les personnes âgées) par des élus locaux, ou par la préfecture. Deux communes seulement déclarent avoir été sollicitées par des jeunes.

Par contre, des établissements publics ont été soumis à l'incitation de leur organisme de tutelle (rectorat, direction du CNRS, direction des forêts).

Sans les travaux d'utilité collective, trente associations, treize communes et huit établissements publics auraient différé l'exécution de ces travaux ou d'une partie de ces travaux ; deux communes, trois associations et un établissement public ne les auraient jamais réalisés. Seul, un hôpital aurait fait exécuter par une entreprise les travaux de réfection.

Il ne s'agit donc pas de substitution aux personnes en place.

3 — Le recrutement des stagiaires

Dans les associations, on a tenu compte pour le choix des stagiaires du niveau de formation et de sa relation avec les tâches proposées, ensuite du lieu de résidence, de la situation du jeune et de celle de ses parents puis des exigences d'ordre général, telles que : sérieux, amabilité, bonne présentation, honnêteté, goût du travail, enfin des motivations d'ordre psychologique et professionnel.

Les communes ont, au contraire, privilégié la résidence dans la commune, la qualification ou l'expérience professionnelle, la situation des parents et dans certains cas le sexe et la situation scolaire (souvent caractérisée par un échec).

Les établissements publics ont, comme les associations, insisté sur le niveau de formation au regard des tâches proposées et quelquefois sur la situation personnelle ou sociale du jeune (handicap physique ou scolaire, chômage, lieu de résidence, situation familiale). Un établissement public a marqué sa préférence pour les enfants du personnel.

Le « recrutement » s'est effectué dans l'ensemble sans difficulté par les associations et les communes. Toutefois, une commune a dû faire appel à des communes voisines pour trouver des candidats et deux chômeurs dans une autre commune ont refusé le poste proposé. Par ailleurs, les associations ont rencontré certaines difficultés lorsque le profil demandé était trop précis ; dans ce cas, l'agence locale pour l'emploi (ALE) contactée a soit mis du temps à trouver les candidats appropriés, soit sélectionné des candidats n'ayant pas le profil demandé. L'enquête révèle que ce problème s'est posé trois fois.

Les établissements publics qui avaient exigé des candidats ayant un niveau de formation élevé (Bac, DEUG, IUT, DUT, CAP) ont en revanche rencontré des difficultés importantes, d'autant qu'ils opéraient aussi une sélection assez sévère parmi les candidats (par ailleurs peu nombreux). Certains de ces établissements ont, par la suite, réduit leurs exigences.

Sans qu'il y ait précisément un lien de cause à effet avec les difficultés de recrutement car bien d'autres facteurs interviennent (nombre de stagiaires, date de la signature de la convention de son renouvellement ou de l'avenant), à titre indicatif, il restait à recruter au moment de l'enquête :

44 stagiaires sur 460 offres dans les établissements publics,

22 stagiaires sur 238 dans les associations,

7 stagiaires sur 235 dans les communes.

— Les canaux de « recrutement »

Les canaux institutionnels, Agence nationale pour l'emploi (ANPE), Mission locale pour l'emploi (MLE), ont été utilisés principalement par les associations et les établissements publics. Les relations familiales ou de voisinage et les candidatures spontanées ensuite ont été le fait des associations et des communes. Enfin, d'autres moyens (affichage, journaux, radio...) ont été quelquefois mis en œuvre.

4 — Les TUC et le fonctionnement de l'organisme d'accueil

Dans l'ensemble, les dépenses occasionnées par la mise en œuvre des TUC ont été faibles : douze associations, cinq communes et trois établissements publics de l'échantillon ont eu des petites dépenses en outillage, petit matériel ou vêtements de travail. Seuls un établissement public à caractère industriel et commercial et un établissement public à caractère administratif ont eu des dépenses plus importantes : environ 3 800 F par stagiaire plus l'encadrement pour le premier, 3 000 F par stagiaire pour le second.

On relève peu de modifications dans l'organisation du travail des organismes d'accueil. Huit associations, cinq communes et deux établissements publics ont dû apporter de légères modifications pour assurer l'encadrement des stagiaires : déplacement du personnel sur les chantiers ou dans les ateliers ; parmi eux, trois communes et deux associations ont prévu de réorganiser leurs services.

Les salariés (ou bénévoles et adhérents) des associations ont accueilli favorablement, dans l'ensemble, la venue des stagiaires. En revanche, une partie des salariés de deux établissements publics ont émis des réserves (nécessité de limiter le nombre de stagiaires afin de ne pas bloquer la création de postes). Les délégués du personnel d'un établissement public ont fait pression sur la Direction pour que les stagiaires soient affectés à des tâches différentes de celles effectuées par le personnel.

Le syndicat d'un groupement de collectivités locales a marqué son hostilité à l'affectation des stagiaires à des tâches de ramassage des ordures ménagères.

Au total, apparaissent à l'origine de la majorité des conventions de travaux d'utilité collective passées par ces organismes des besoins souvent anciens et presque toujours préexistants au dispositif. L'utilité sociale des travaux ainsi programmés fait partie intégrante de l'activité de l'organisme et aucune incitation particulière n'a été exercée pour leur mise en œuvre. En outre, globalement, les problèmes de recrutement et d'organisation sont restés marginaux chez les organismes interrogés. Dans la plupart des cas, une simple information administrative ou médiatique a suffi à enclencher le processus de conclusion d'une convention de TUC.

LES TRAVAUX CONFIES AUX JEUNES ET L'INSERTION DANS L'ORGANISME

Le caractère formateur des travaux dépendait dans une grande mesure d'abord de l'intelligence du promoteur, ensuite de la qualité, de la disponibilité du personnel d'encadrement et de la bonne volonté des stagiaires.

Deux questions ont été posées aux responsables des organismes d'accueil : « Comment s'effectue la préparation des stagiaires à l'exécution de leurs tâches ? » et « en combien de temps le stagiaire est-il opérationnel ? »

A la première question, 51 organismes sur 58 ont répondu : « quotidiennement sur le tas » ; et à la deuxième, 35 organismes ont répondu : « immédiatement ». 20 associations ont répondu entre un et trois mois, une commune a répondu une semaine et un établissement public, un mois.

1 — Nature des travaux

Les tâches concrètes proposées aux jeunes sont très diverses en termes de niveaux de qualification et de proximité avec les emplois salariés. La tentative de classement à partir du tableau précédent que nous proposons ici repose sur la notion de niveau de qualification appréhendé comme niveau requis au moment du recrutement ou acquis pendant le stage, qu'il s'agisse d'un simple savoir-faire ou d'une qualification pouvant faire l'objet d'une reconnaissance sur le marché du travail.

Travaux ne nécessitant pas de qualification spécifique au départ et pendant le déroulement du stage

Ces travaux sont essentiellement manuels, souvent répétitifs.

— *Les travaux liés à des services divers* : aides ménagères, distribution de repas à domicile, aides à la cuisine, nettoyage, balayage de locaux à usage collectif ou des domiciles de personnes âgées, travaux de jardinage, réparations diverses, tri et distribution de produits ou de vêtements.

— *Les travaux liés à la protection de la nature ou à l'environnement* : entretien des forêts domaniales, des chemins pédestres et des espaces verts, aménagement des berges de rivières ou de plans d'eau. Il faut citer le cas d'un établissement public (deux conventions de respectivement 50 et 35 stagiaires) qui avait prévu, dans le cadre des conventions, des travaux proches des emplois salariés : élagage, curage des mares et des fossés, débroussaillage de talus... Mais sous la pression des délégués du personnel qui ont refusé que le travail confié aux stagiaires soit le même que celui des ouvriers forestiers (pour éviter des licenciements ou maintenir des recrutements) les stagiaires ont été affectés à des tâches spécifiques non prises en charge par les forestiers (nettoyage de la forêt, remblayage des trous, etc...).

— *Les travaux d'entretien d'équipements collectifs*. Une partie de ces travaux ne nécessite aucune qualification particulière. Ce sont les travaux de voirie — nettoyage et collecte des ordures ménagères, propreté de rues piétonnes, entretien courant des bâtiments et du matériel (nettoyage, lavage de salles ou de locaux divers, des piscines ou des aires de sports).

Ces travaux manuels souvent pénibles (à cause des intempéries et du froid) ne nécessitent pas de matériel perfectionné (à part quelquefois une tronçonneuse ou une tondeuse) ont été proposés par la majorité des organismes d'accueil interrogés et concernent 30 à

40 % des stagiaires accueillis par ces organismes. Le risque de concurrence avec des emplois salariés a beaucoup joué dans la définition de ces travaux.

Travaux nécessitant une qualification ou un savoir-faire de faible niveau mais susceptibles d'apporter aux stagiaires un savoir-faire éventuellement reconnu à l'issue de leur stage.

— *Les travaux administratifs divers*

Dans les établissements publics ces travaux étaient largement secondaires. Il s'agit de travaux assurés partiellement par le personnel ou pas du tout : dactylographie, classement des fiches ou de documents, archivage, secrétariat élémentaire, aide au standard téléphonique, accueil, etc.

— *Les travaux d'entretien d'équipements collectifs nécessitant une certaine expérience ou « savoir-faire ».*

— travaux d'entretien de bâtiments : peinture intérieure et extérieure, plâtrerie, maçonnerie, réparations diverses (portes, fenêtres, cloisons, sanitaires) entretien des voies SNCF ou ouvrages divers.

— travaux de restauration de bâtiments ou de remparts : taille de la pierre, pose et réparations de charpentes.

— travaux de voirie : pose de pavés, d'enrobés, petites réparations diverses.

— travaux de fabrication et de montage divers : stands, ateliers, abri bus...

— inventaire et classement de monuments ruraux suivi de l'élaboration de fiches techniques et desins.

— *Les travaux à caractère social et socio-culturel* : animation de quartiers, accueil d'enfants, entraînement sportif, préparation d'expositions, animation radiophonique...

Les relations de travail en général et surtout les modalités d'encadrement, sont déterminantes pour que ces expériences aient un effet sur les projets et perspectives professionnelles des stagiaires. 40 à 50 % des stagiaires des organismes enquêtés sont concernés.

Travaux demandant initialement une qualification ou un certain niveau de formation (CAP - BTS - BAC - DUT - IUT)

— *Travaux techniques et industriels divers* :

— régie-son, montage audio-visuel, travaux d'imprimerie, assistance technique à l'expérimentation en biologie et biochimie, recherche en physiologie animale et aides aux travaux de laboratoire.

— travaux informatiques autres que la saisie des données.

— travaux administratifs : secrétariat qualifié, comptabilité.

NATURE DES TRAVAUX

Nature des travaux confiés aux stagiaires	Associations		Communes		Etablissements		Ensemble
	Nbre de stagiaires TUC	Nbre d'associations	Nbre de stagiaires TUC	Nbre de communes	Publics Nbre de stagiaires TUC	Nbre d'établissements	
● Travaux administratifs (secrétariat, standard, classement...)	37	16	9	5	37	7	85
● Travaux d'entretien d'équipements collectifs							
- Entretien bâtiments, matériel, voies (SNCF)	36	7	104	10	132	10	272
Voiries - petits entretiens, peinture, etc.	—	—	10	1	—	—	10
- Protection civile							
- Restauration de monuments (remparts, bâtiments...)	14	3	3	1	—	—	17
- Inventaire et classement de monuments, description, fiches techniques	50	1	1	1	—	—	51
● Travail social et socio-culturel : formation, animation radio, animation de quartiers, jeunesse et sports, bibliothèque, accueil enfants...	30	12	58	12	5	1	93
● Travail social et sanitaire aides maternelles, aides soignantes...	—	—	6	2	15	1	21
● Travaux liés à la protection de la nature ou à l'environnement (entretiens des forêts, chemins pédestres, espaces verts)	—	—	20	7	118	4	138
● Travaux de fabrication et de montage divers	17	4	2	1	20	1	39
● Travaux techniques et industriels divers (informatique, techniques agricoles, régie-son, montage audiovisuel)	20	9	5	3	8	3	33
● Aides à la recherche (laboratoire, informatique)	—	—	—	—	32	1	32
● Services divers : aides ménagères, cuisine, petits travaux, nettoyage, distribution de repas	10	5	10	2	49	4	69
Total des jeunes entrés en stage	216	—	228	—	416	—	860

- travaux à caractère socio-culturel et sanitaire : animation et formation spécialisée - bibliothécaire - aide-soignante...

Il faut noter que, pour l'ensemble des organismes d'accueil, on évalue à quelque 10 % les sorties du dispositif avant la fin du stage. Ce taux est un peu plus élevé pour des établissements publics (20 %) où il est biaisé par 24 démissions dans un seul établissement public.

Dans les établissements publics on dénombre plus de soixante-dix démissions (dont dix-huit pour un meilleur emploi) et plus de quinze licenciements sur un total de 416 entrées en stage.

Dans les collectivités locales, on dénombre un peu plus de vingt démissions (dont dix-sept pour un autre emploi) sur 228 entrées en stage.

Dans les associations enfin, on compte seize démissions (dont neuf pour emploi) et quatre licenciements sur 216 entrées en stage.

Dans la plupart des cas, les démissions autres que celles pour cause de meilleur emploi sont motivées par le manque d'intérêt des stagiaires aux travaux proposés.

2 — Conditions et relations de travail

Présentés à leur arrivée au personnel des organismes, l'intégration des stagiaires s'est rapidement effectuée. On peut noter que seules quatre associations et deux communes ont assuré une préparation de quelques jours avant le démarrage du stage (secrétariat, information, mise à niveau en langues, français et mathématiques, stage de bibliothécaire). Formés quotidiennement sur le tas, ils sont soumis aux mêmes impératifs de travail que le personnel en place.

— Horaires et contrôle

Dans la majorité des cas, les horaires de travail des stagiaires sont variables et définis en fonction de la nature des tâches et de l'organisation du travail dans l'organisme.

Les associations ont cependant tenu compte davantage des contraintes qui pèsent sur le jeune lui-même (recherche d'emploi, transport et quelquefois formation à l'intérieur) en aménageant les horaires en fonction du travail et du desiderata des jeunes voire même seulement en fonction de ce dernier. Deux communes ont établi les horaires en fonction de l'encadrement.

Le contrôle est relativement souple dans les associations, cinq d'entre elles seulement et quatre communes pratiquent un contrôle strict. Dans les établissements publics, le contrôle des stagiaires est soumis aux mêmes impératifs que celui des salariés (contrôle par une pointeuse dans un cas).

— Encadrement des stagiaires

Dans les associations cet encadrement est le plus souvent assuré par le président de l'association (ou le secrétaire général) ou par des personnes extérieures (bénévoles, employés, ouvriers de la mairie) ou par les

salariés (animateurs, secrétaires...). Ce personnel n'a généralement pas d'expérience en matière d'encadrement et ne dispose pas non plus du temps nécessaire pour en assurer le suivi ; trois associations n'assurent d'ailleurs aucun encadrement.

Dans les établissements publics, l'encadrement est essentiellement technique, qualifié et permanent (chercheurs, chefs de service, personnel qualifié des hôpitaux, etc.). Il en est de même du personnel communal chargé de l'encadrement (maire, secrétaire de mairie, agents techniques).

— Avantages accordés aux stagiaires

En dehors de leur rémunération mensuelle de 1 200 F fixée par les textes, les avantages accordés aux stagiaires sont peu liés à la nature des tâches qui leur sont confiés. Toutefois, pour les travaux le nécessitant, on fournit aux stagiaires vêtements, chaussures ou gants.

Le tiers des organismes de l'échantillon (surtout les associations) accorde à leurs stagiaires les 500 F d'indemnité supplémentaire représentative de frais ; quatre associations et une commune donneraient davantage si les textes l'autorisaient. Huit organismes dont cinq associations donnent entre 50 et 300 F d'indemnité. Seules trois associations et une commune modulent cette indemnité en fonction du mérite du stagiaire et de la nature des tâches. Quatre associations et une commune lient cette indemnité à une formation complémentaire du stagiaire.

Au titre des avantages, on trouve l'accès à la cantine (surtout dans les établissements publics), la fourniture de bons de transport et divers avantages inhérents à l'activité de l'organisme (billets de spectacles, accès libre à des activités sportives...).

— Relations de travail

Dans la majorité des cas, les stagiaires sont en relation avec les salariés de l'organisme (ou bénévoles pour les associations) et avec des personnes extérieures (clients, administration). Ces relations sont en général permanentes.

A quelques exceptions près (quatre associations et quelques communes et établissements publics), les tâches assumées par les stagiaires sont ou seraient confiées à des salariés (ou bénévoles pour les associations). Notons toutefois le cas particulier d'un établissement public où les stagiaires sont regroupés en équipe sous la responsabilité d'un chef de secteur et sont donc isolés et sans relations avec l'extérieur.

Les associations et les communes laissent une assez grande autonomie aux stagiaires. Mais quelques associations déplorent le manque d'initiative des jeunes et leur laisseraient davantage d'autonomie s'ils le désiraient. Les établissements publics ont tendance à laisser moins d'autonomie à leurs stagiaires.

On peut penser que plus leur travail, plus leurs conditions et relations de travail sont proches de ceux d'un emploi salarié, plus l'expérience qu'ils acquièrent est positive. Il en est ainsi dans la majorité des établissements publics, dans les trois quart des communes et dans la moitié des associations.

3 — La formation complémentaire dispensée

Moins du quart des organismes de l'échantillon a entrepris ou envisagé une formation complémentaire en faveur des stagiaires. Il s'agit de formations courtes et souvent peu adaptées.

● Dans les associations

Plus des trois quart des associations (27 sur 33) n'organisent aucune action de formation. Parmi elles, six l'envisagent ou réfléchissent au problème. Six autres ont entrepris ou envisagent d'entreprendre des actions de formation, deux d'entre elles forment déjà les stagiaires à l'intérieur de leur structure : une association œuvrant dans le domaine de l'environnement avec la mission locale pour l'emploi et une association de réinsertion professionnelle d'handicapés physiques par l'intermédiaire de son service de formation professionnelle continue (informatique, mathématiques, langues...). Les quatre autres associations le font ou le feront par l'intermédiaire d'organismes extérieurs : GRETA (1), mairie, université (DUT) et organismes formant au BAFA (2).

● Dans les communes

Une mairie, par l'intermédiaire de la mission locale pour l'emploi, a entrepris une formation d'ordre général (orientation, alphabétisation, recherche d'emploi, informatique) s'adressant à un public divers. Une commune s'est associée avec une commune voisine pour assurer aux stagiaires, sous la responsabilité du personnel communal, une formation administrative et une formation en aménagement d'espaces verts en rapport avec les travaux. Une autre commune envisage une formation en informatique et dans les métiers du bâtiment (maçonnerie) dans une ville voisine. Une dernière commune a envoyé deux stagiaires faire un stage de trois jours d'initiation aux travaux de bibliothécaire.

● Dans les établissements publics

L'office des H.L.M. a organisé, par l'intermédiaire de la mission locale, quatre stages : un stage GRETA, un stage AFPA (3) spécifique qui a échoué, un stage LEPA (4) et une formation dans une université populaire. Un établissement scolaire envisage plusieurs formations dispensées par un GRETA : stage d'initiation à l'informatique, un stage d'aide au projet et à l'insertion professionnelle. Un établissement hospitalier a organisé par l'ADAPEP (5) une formation qui s'est révélée peu adaptée aux stagiaires, dont la moitié n'a pas jugé opportun de la suivre. Une université et un lycée d'enseignement général envisagent d'assurer une formation par l'intermédiaire d'un GRETA (initiation à l'informatique, préparation aux concours, stage dactylo traitement de texte, mise à niveau en mathématiques et en français...).

QUEL BILAN POUR LES ORGANISMES ?

Pour une forte majorité des organismes enquêtés, les tâches confiées aux jeunes font partie intégrante

de l'activité principale et de la structure de l'organisme. Elles correspondent rarement à des besoins nouveaux. Dans l'ensemble l'apport du dispositif est bénéfique pour les organismes.

1 — Les TUC dans l'activité et le développement des organismes d'accueil

● Les associations

Ce dispositif a permis dans la plupart des cas soit de développer rapidement une activité pour laquelle il y avait une demande constante (aides aux personnes âgées, soins à domicile, animations diverses...) et à laquelle les associations auraient répondu — mais plus tard — par le bénévolat, soit de relayer le bénévolat déjà existant ou de l'utiliser à d'autres tâches dans les associations en difficultés financières. Deux associations en ont profité pour démarrer leurs activités. Dans les cas où l'activité principale de l'association est la prise en charge et l'aide aux jeunes, cette expérience a offert en outre un terrain de réflexion sur les problèmes d'insertion sociale des jeunes.

De nombreuses associations, conscientes du problème de « l'après TUC », ont volontairement limité le nombre des stagiaires ou les ont affectés à des tâches précises et ponctuelles (organisation d'un festival, recensement de monuments ruraux, entretien ou remise en état de bâtiments et de matériel) afin d'éviter d'engager l'avenir sur des opérations qui, sans les stagiaires, retomberaient sur les bénévoles ou sur les salariés. Cela apparaît être une exigence particulièrement importante dans les organismes à caractère social ; ainsi, une association dont le but est d'aider les jeunes majeurs en difficulté a préféré, au terme de la convention, faire appel à des jeunes volontaires (6) ou à des salariés.

● Les établissements publics

Le bilan est positif car ce dispositif représente assez souvent un « ballon d'oxygène » pour les salariés, en raison de la stagnation des effectifs qui s'accompagne bien souvent d'un accroissement des charges de travail.

Cependant, il convient de relativiser cette opinion : d'une part l'encadrement important mis en place et le suivi des stagiaires ont certainement accru dans un premier temps les charges de travail du personnel, d'autre part on peut supposer que l'offre de stagiaires — importante dans certains établissements eu égard aux besoins — provenait de directives de la hiérarchie.

(1) GRETA : Groupement d'établissements de l'Education Nationale.

(2) BAFA : Brevet d'aptitude à la formation d'animateur.

(3) AFPA : Association pour la formation professionnelle des adultes.

(4) LEPA : Lycée d'enseignement professionnel agricole.

(5) ADAPEP : Association du district urbain d'Arras pour l'éducation permanente.

(6) Voir décret n° 83-349 du 28 avril 1983 relatif à la mise en place des stages jeunes volontaires.

● **Les communes**

Les réponses sont assez souvent évasives ; quelques-unes seulement déclarent que le dispositif leur a permis de développer des activités secondaires plus ou moins importantes (entretien des espaces verts, aides aux personnes âgées, aménagement des sentiers pédestres...) qui n'auraient sans doute jamais été entreprises.

2 — **Les TUC et l'objectif d'insertion sociale et professionnelle des jeunes**

— **Insertion sociale**

En raison même de leur champ d'activité (sociale, culturelle, touristique), les associations apportent aux stagiaires un « mieux » dans l'insertion sociale : ouverture sur la vie, sens des responsabilités, goût du travail, restructuration sur le plan moral et quelquefois professionnel. On observe également qu'en raison de la dimension généralement réduite de l'organisme, d'étroits contacts peuvent s'établir et les jeunes sont davantage sollicités à s'exprimer ou à prendre des initiatives.

Les communes et les établissements publics ont été plus embarrassés que les associations pour répondre aux questions concernant l'insertion sociale des jeunes. Six communes seulement indiquent que le bilan apparaît positif.

— **Insertion professionnelle**

Rares sont les responsables des associations qui pensent que les travaux confiés aux jeunes leur permettront de déboucher sur un projet professionnel. Deux associations (une association sportive et une association œuvrant dans le domaine de la récupération et du recyclage des vieux papiers) considèrent ce stage comme un temps de formation puisqu'elles ont l'intention de recruter définitivement leurs stagiaires.

De la part des communes et des établissements publics, les réponses sont assez évasives. Deux communes considèrent le stage comme une expérience professionnelle assez importante.

3 — **Les TUC et le renouvellement des conventions par les organismes**

La majorité des organismes est favorable au renouvellement des conventions.

Quarante organismes sur cinquante-huit sont favorables au renouvellement de leur convention pour les travaux déjà engagés. Huit associations le souhaitent aussi pour entreprendre d'autres travaux. Six associations et une commune hésitent pour des raisons financières et des problèmes d'encadrement ; trois associations ont déclaré qu'elles ne renouvelleraient pas leur convention : une parce qu'elle embauche ses trois stagiaires, une autre par manque de moyens matériels, la dernière préfère employer des jeunes volontaires ou des salariés.

D'ores et déjà, quatre associations, six communes et

cinq établissements publics, soit près d'un tiers des organismes signataires, ont signé une ou plusieurs conventions ou avenants.

*
* *

Le dispositif des travaux d'utilité collective s'est mis en place très rapidement et sans difficultés particulières grâce à une information médiatique et administrative très large.

En raison de sa simplicité, ce programme s'avère très positif à plusieurs égards :

— Dans la majorité des cas, les **organismes** enquêtés ont passé des conventions de travaux d'utilité collective pour satisfaire des besoins souvent anciens mais presque toujours préexistants au dispositif. Par manque de personnel ou de crédits et aussi parce que dans le domaine associatif le bénévolat a ses propres limites, ces besoins sont restés longtemps insatisfaits. L'utilité sociale des travaux ainsi programmés est donc évidente.

— Pour les **stagiaires**, les travaux qui leur ont été confiés sont très divers ; si certains ne nécessitent pas de qualifications spécifiques au départ et pendant le déroulement du stage (travaux manuels, souvent répétitifs), les trois quarts d'entre eux sont susceptibles d'apporter aux stagiaires un savoir-faire éventuellement reconnu à l'issue de leur stage et quelquefois un perfectionnement relativement important. Lorsqu'on connaît les difficultés souvent insurmontables de la recherche du premier emploi, on peut considérer que cette période de stage offre aux jeunes un temps de réflexion et de formation pouvant déboucher véritablement sur un projet professionnel. Seul l'emploi permet au jeune d'acquiescer son indépendance et de se structurer moralement ; les travaux d'utilité collective lui en offrent l'opportunité et c'est pour cela qu'il consent à les effectuer.

Cependant, d'ores et déjà un certain nombre de questions se posent :

— **L'encadrement**

Il est inexistant dans la majorité des associations, ou peu disponible dans les établissements publics et les collectivités locales. Ainsi plusieurs questions se posent : ce manque de présence ne risque-t-il pas de décourager les jeunes dans une période où ils ont besoin d'être conseillé, guidé et formé ? Ne pourrait-on pas utiliser les préretraités déjà prévus dans le dispositif, mais peu utilisés, pour assurer cet encadrement notamment dans les associations et les petites communes qui ne disposent pas d'un personnel suffisant ? (7).

(7) Depuis la date de l'enquête et de la rédaction du rapport (juillet 1985), les pouvoirs publics ont apporté des précisions sur le statut des personnes encadrant à titre bénévole les jeunes occupés aux travaux d'utilité collective et sur la procédure à suivre lorsqu'il s'agit de personnes percevant des allocations prises en charge par l'Etat par le régime d'assurance-chômage. Voir *circulaire CDE n° 58-85 du 19 septembre 1985*.

— La formation

Les informations recueillies montrent que cette formation est peu adaptée ou trop courte. Quelquefois les jeunes la refusent avec raison car ils n'en voient pas l'utilité. Il y a là toute une réflexion à mener au niveau bassin d'emploi avec les organismes intéressés (8).

— L'emploi

La mise en place du dispositif, son succès et la volonté quasi générale de continuer l'expérience révèlent à partir de besoins anciens et constants, l'existence d'offres potentielles de travail importantes. Là encore ne serait-il pas possible de concevoir un système de consolidation de certains emplois après les TUC et faire de ce stage une étape facilitant davantage l'insertion du jeune ?

(8) L'exemple de petites communes ou d'associations se groupant pour offrir aux jeunes des modules de formation pendant leur stage devrait, dans la mesure du possible, être généralisé.

ANNEXE

METHODOLOGIE DE L'ENQUETE

L'enquête a été réalisée en mai-juin 1985. 58 entretiens approfondis ont été effectués par des chargés d'études des ERET dans 11 régions (1) auprès d'organismes ayant conclu une convention de travaux d'utilité collective.

L'échantillon d'organismes interrogés a été constitué en tenant compte de la place des différents statuts juridiques parmi les signataires de conventions début 1985. Sur les 25.000 premières conventions signées, 40 % avaient été signées par des associations, 36 % par des communes et 16 % par des établissements publics (2). L'hétérogénéité des structures et des situations dans le milieu associatif a par ailleurs conduit à sur-représenter ce dernier. Aussi l'échantillon est-il composé de 33 associations, 15 communes et 10 établissements publics.

Au-delà du statut juridique, le parti pris pour la constitution de l'échantillon a été de rassembler le maximum de cas de figures différentes. Pour les associations le critère de choix privilégié est la taille, puis le champ d'activité et la date de création. Pour les communes, le nombre d'habitants, le nombre de bénéficiaires pondéré par la durée des stages, la nature de la convention, le caractère rural ou non, furent les critères de sélection. Enfin les hôpitaux et écoles ont été privilégiés parmi les établissements publics.

CARACTÉRISTIQUES DES ORGANISMES ENQUÊTÉS

Les associations

33 associations ayant conclu une convention de travaux d'utilité collective ont été interrogées. Aucune n'a été créée à l'occasion de la mise en place des travaux d'utilité collective ; cependant pour les plus récentes, cette mesure leur a permis de se structurer ou de démarrer effectivement leur activité.

Année de création des associations

année de création	nombre d'associations
antérieur à 1960	6
de 1960 à 1970	4
de 1970 à 1980	8
de 1980 à 1984	15
Total	33

Elles ont toutes une autonomie de gestion et de décision, même si 20 d'entre elles sont rattachées à une fédération soit départementale ou nationale.

— **La Taille** de ces associations se situe dans un éventail assez large de 0 salarié à plus de 100 salariés.

Taille des associations

nombre de salariés	nombre d'associations
0 salarié	9
1 salarié	6
2 à 3 salariés	5
4 à 5 salariés	5
6 à 10 salariés	2
plus de 10	6 dont 3 ayant plus de 100 salariés
TOTAL	33

On dénombre 597 salariés à temps plein et 1 304 salariés à temps partiel pour 24 associations dont 14 emploient les deux formes de salariat, 8 emploient seulement des salariés à temps plein et 2, à temps partiel.

7 associations, se classant parmi les plus grandes, emploient des vacataires, des saisonniers ou des stagiaires dans un éventail de 4 à 25 personnes.

22 associations parmi les plus petites font appel au bénévolat et le nombre de bénévoles est très variable.

(1) ERET du Limousin, de Champagne-Ardenne, de Picardie, du Nord-Pas-de-Calais, de Franche-Comté, du Centre, du Midi-Pyrénées, d'Aquitaine, de l'Alsace, de l'Île de France et de Rhône-Alpes.

(2) Note SES DEPE du 25 avril 1985, « Résultats statistiques détaillés sur les travaux d'utilité collective ».

Les associations comportant un grand nombre de salariés sont plutôt des associations à caractère social (aide aux personnes âgées, réinsertion professionnelle des handicapés physiques...).

27 associations regroupent 47 559 adhérents dont une seule regroupe 40 000 adhérents (association faisant des recherches archéologiques).

— Secteur d'activité

— Selon leur activité elles se répartissent de la façon suivante :

Répartition des associations selon leur activité

Activité principale	Nombre d'associations	Nombre d'associations ayant une activité secondaire
Sociale	12	6
Culturelle	7	
Economique	7	
Environnement	4	1
Tourisme et sports	3	1

Les associations à caractère social ont un rayon d'action géographique relativement restreint : le quartier, la commune et plus rarement le département. Les autres associations, au contraire, touchent l'ensemble de la commune, plusieurs communes et le département.

Six associations avaient déjà contribué de façon plus ou moins importante à l'insertion sociale ou professionnelle des jeunes avant d'accueillir des tucistes. Pour 6 d'entre elles cette contribution fait partie intégrante de leur activité (aides aux jeunes majeurs en difficulté, aides aux handicapés physiques, prévention de la délinquance). Pour les autres cette contribution est limitée à l'accueil simple de stagiaires.

— Situation financière et mouvements d'emploi récents

20 associations ont une situation financière saine (dont une, à caractère culturel, particulièrement satisfaisante).

13 associations connaissent quelques difficultés :

6 associations à caractère culturel, 4 à caractère social, 1 exerçant dans le secteur du Tourisme et des sports, 1 dans le secteur économique et 1 dans le secteur de l'environnement.

— La situation de l'emploi dans les associations est relativement stable. 7 d'entre elles ont des effectifs en très légère augmentation ce qui correspond pour 5 d'entre elles, à caractère social, au développement de leur activité et pour les 2 autres récemment créées au remplacement du bénévolat par un salarié à temps plein ou à temps partiel.

8 associations bénéficient d'un dispositif d'aide à l'emploi des jeunes : 5 bénéficient du dispositif jeunes volontaires, 2 du dispositif 16-18 ans et 1 du contrat-emploi-formation. Il faut ajouter que 4 associations ont des E.I.L. bien que ce dispositif ne soit pas exactement un dispositif d'aide à l'emploi des jeunes.

Les collectivités locales

Les communes choisies se répartissent de la façon suivante selon le nombre d'habitants.

Répartition des communes selon le nombre d'habitants

Nombre d'habitants	Nombre de communes
1 500 habitants entre 4 000 et 7 000 h	9 (dont 8 rurales) 4 (dont 1 groupement de 9 communes rurales)
13 500 h	1
114 000 h	1
	15

Les petites communes et le groupement de collectivités locales ont une moyenne de 4 salariés (2 salariés à temps plein et 2 salariés à temps partiel). Trois communes dont le nombre d'habitants est compris entre 4 000 et 7 000 habitants emploient 1 177 salariés à temps plein (dont une, à elle seule, emploie 1 000 salariés en raison de ses nombreuses activités et de la présence d'une mission locale) et 20 salariés à temps partiel, ainsi que quelques travailleurs saisonniers. Deux petites communes rurales utilisent des vacataires et des bénévoles.

— Secteur d'activité

9 communes ont développé assez récemment des activités annexes relativement importantes dans le domaine de la vie associative (terrains de sports, activités culturelles, actions en faveur des personnes âgées et en matière de lutte contre la délinquance).

4 communes ont contribué à l'insertion sociale ou professionnelle des jeunes :

- stage PAIO, jeunes volontaires et stagiaires de l'éducation nationale.
- stages d'insertion professionnelle.
- prise en charge de 1 300 jeunes dont 600 pour une opération 16-18 ans et jeunes volontaires.

— L'emploi

4 communes ont des effectifs salariés en légère augmentation depuis 1 an : c'est le cas de 2 petites communes rurales et des 2 grandes communes urbaines. Le groupement de collectivités locales accuse une très légère baisse de ses effectifs pour des raisons financières (diminution de la contribution financière des communes du groupement).

Les établissements publics

Les établissements publics se répartissent de la façon suivante :

7 établissements publics à caractère administratif dont 3 hôpitaux, 1 office d'H.L.M., 2 établissements d'enseignements secondaires, 1 chambre de commerce et d'industrie.

2 établissements publics à caractère scientifique et culturel, 1 université et 1 centre de recherche (C.N.R.S.).

1 établissement public à caractère industriel (O.N.F.).

Répartition des établissements publics selon le nombre de salariés

caractère de l'établissement	nbre de salariés à temps plein	nbre de salariés à temps partiel	travailleurs occasionnels
EPAD (hôpital)	1 620	80	—
EPAD (hôpital)	260	8	3 auxiliaires
EPAD (hôpital)	144	6	stagiaires
EPAD (C.C.I.)	66	2	46 vacataires
EPAD (O.H.L.M.)	193	80	saisonniers et stagiaires
EPAD (C.E.G.)	36	6	1 vacataire
EPAD (L.E.G.)	115	—	
EPAD (Université)	1 081	33	292 chargés de cours 118 vacataires
EPAD (Recherche)	1 550	—	100 vacataires
EPIC (ONF)	200	2	stagiaires

Tous ces établissements publics ont déjà contribué à l'insertion sociale ou professionnelle des jeunes, que ce soit sous la forme d'accueil de stagiaires pour les établissements scolaires et les établissements publics à caractère scientifique et culturel et pour les établissements à caractère administratif (3 hôpitaux et 10 H.L.M.) ou sous la forme d'opération en faveur des 16-18 ans, de contrats emploi-formation ou jeunes volontaires pour trois établissements publics (1 EPSC recherche, 1 CCI, 10 NF).

Leur situation financière est relativement saine à l'exception de l'Université, d'un hôpital et de l'office des H.L.M.

Les effectifs salariés de ces établissements publics sont stables à l'exception de l'Université (5 cessations progressives d'activité). Un seul établissement, le C.N.R.S., accuse une légère augmentation des effectifs.