L'évaluation des programmes de travaux d'intérêt général

par Brigitte Michel et Anne Ramaré *

Avec l'intensification de la crise dans les années 1980, les jeunes ont rencontré des difficultés croissantes d'insertion sociale et professionnelle. Les pouvoirs publics ont alors développé un dispositif spécifique en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes en même temps qu'était relancé le programme d'insertion des chômeurs de longue durée. Bien que les deux programmes — jeunes et CLD — répondent à des problèmes différents d'insertion dans le monde du travail, les traits communs des actions déployées ressortent néanmoins, notamment dans l'émergence de programme de travaux d'intérêt général. Ces programmes visent à mettre en activité des populations défavorisées ; ils résultent d'un double constat : d'une part l'incapacité de l'économie marchande ou publique à fournir des emplois en nombre suffisant dans des conditions de droit commun, d'autre part à l'opposé l'existence d'emplois potentiels dans le secteur non marchand répondant à des besoins sociaux et collectifs non satisfaits. Deux programmes principaux de travaux d'intérêt général seront présentés ici : les travaux d'utilité collective (TUC) à destination des jeunes et les programmes d'insertion locale (PIL) à destination des adultes en difficulté.

De la montée en charge à la saturation

Le dispositif des TUC a obtenu de meilleurs résultats que celui des PIL. En 1988, 329 000 jeunes ont été tucistes et 182 000 stagiaires étaient rémunérés à ce titre. A l'inverse, les PIL n'ont concerné que 18 000 bénéficiaires en 1988, en fin d'année, 7 600 stagiaires étaient

Le dispositif réglementaire

Les TUC ont été institués par les décrets des 16 et 25 octobre 1984 au bénéfice des jeunes de 16 à 21 ans sans emploi et sans formation afin de leur permettre d'exercer une activité utile pour la collectivité et d'élaborer conjointement un projet professionnel. Par la suite, des dispositions sont venues en élargir l'accès, tant du côté des organismes (décret du 1er mars 1985) en ouvrant la faculté d'organiser des TUC aux organismes de sécurité sociale, aux sociétés mutualistes et aux comités d'entreprises, que du côté des bénéficiaires (décret du 26 juillet 1985), en donnant la possibilité aux jeunes de 21 à 25 ans inscrits à l'Agence depuis plus d'un an d'effectuer un TUC.

Les PIL sont de création plus récente et datent d'un décret du 3 avril 1987. Ils doivent permettre à des demandeurs d'emploi âgés d'au moins 25 ans bénéficiaires de « l'allocation de solidarité spécifique » (ASS) ou de l'« allocation de fin de droits » (AFD) d'exercer des activités formatrices qui répondent à des besoins collectifs actuellement insatisfaits. Le caractère formateur des activités est ici explicitement souligné.

Les deux mesures ont un certain nombre de points communs :

— le champ des organismes d'accueil est le même, il s'agit des collectivités locales, des associations, des établissements publics nationaux, régionaux ou locaux, des organismes de sécurité sociale, des sociétés mutualistes, des comités d'entreprise, enfin de toute personne morale chargée de la gestion d'un service public ;

— dans les deux cas, l'objectif est l'accomplissement d'une activité utile conforme à l'intérêt de la collectivité ;

— les TUC et les PIL se caractérisent enfin par l'exercice d'une activité d'une durée limitée à horaires réduits ;

— les deux mesures garantissent en outre une certaine souplesse, permettant au stagiaire d'interrompre son activité pour suivre une formation ou s'il trouve un emploi ;

— dans les deux cas enfin, le bénéficiaire a le statut de stagiaire de la formation professionnelle.

Il faut également insister sur la multiplicité des objectifs assignés aux TUC dans les textes et sur la difficulté de les prendre en compte dans les études d'évaluation.

Le TUC doit en effet permettre :

- de faciliter l'accès à une expérience professionnelle,
- de favoriser la participation du jeune à la vie sociale,
- d'élaborer un projet professionnel pour le jeune,
- d'accomplir une activité socialement utile,
- de faire émerger et satisfaire de nouveaux besoins collectifs.

Pour les PIL, les objectifs affichés sont une réadaptation à la vie professionnelle ou une préparation à des emplois exigeant une qualification différente.

On retient quelques garde-fous : les travaux proposés en TUC doivent répondre à des besoins non satisfaits par ailleurs et ne pas se substituer dans les circonstances présentes à des travailleurs normalement rémunérés. Les TUC ne sont ainsi supposés ni remplacer du personnel absent ni concurrencer le personnel permanent des organismes.

(*) Brigitte Michel et Anne Ramaré appartiennent à la Division Emploi et Politiques d'Emploi du Service des Etudes et de la Statistique.

rémunérés à ce titre. Si le dispositif PIL n'a jamais atteint l'objectif escompté, c'est sans doute parce qu'il était moins bien ciblé et que les organismes sollicités étaient les mêmes que pour les TUC. Les deux dispositifs semblent aujourd'hui arriver à saturation, ils plafonnent et même diminuent en 1988. Cette saturation est liée à la capacité des organismes d'accueil et peut-être aussi au fait que jeunes et CLD répugnent à entrer dans des dispositifs aujourd'hui dévalorisés. En 1988, l'amélioration de la conjoncture économique a sans doute aussi participé à la diminution du nombre d'entrées en stage.

TRAVAUX D'UTILITÉ COLLECTIVE ET PROGRAMMES D'INSERTION LOCALE INDICATEURS PHYSIQUES

	1984	1985	1986	1987	1988	1989 *
Travaux d'utilité collective						
• Inscriptions individuelles	2 018	320 200	363 907	362 736	320 758	213 752
• Stagiaires rémunérés (moyenne mensuelle)	821	115 156	187 085	191 654	185 683	158 356
TUC prolongés						
• Inscriptions individuelles	—	—	—	7 125	8 365	5 274
Programme d'insertion locale						
• Inscriptions individuelles	—	—	—	4 187	17 718	8 839
• Allocataires PIL (moyenne mensuelle)	—	—	—	485	7 281	

Source : SES, *champ : France métropolitaine*, UNEDIC.
* Situation d'octobre 1989.

PRINCIPALE CARACTÉRISTIQUE DES STAGIAIRES ENTRÉS EN PIL ET TUC EN 1988

(en %)

		PIL	TUC
Sexe	Hommes	60	36
	Femmes	40	64
	Ensemble	100	100
Niveau de formation	VI	22,7	20,2
	V bis	16,1	20,0
	V	22,5	42,2
	IV	8,1	11,0
	IV	4,2	6,0
	ND	26,4	—
	Total	100,0	100,0
Organismes d'accueil	Communes	52,1 (1)	30,4
	Autres collectivités territoriales	5,7	3,2
	(Ensemble collectivités territoriales)	(57,8)	(33,6)
	Associations	20,3	34,1
	Etablissements publics	17,3	31,2
	Autres	4,6	1,1
	Total	100,0	100,0

Source : MTEFP, SES.
(1) La proportion élevée de communes est certainement surestimée ; en effet, certaines mairies centralisent les demandes de PIL en provenance de différentes administrations et ne signent ainsi qu'une ou deux conventions pour un nombre élevé de stagiaires.

Que deviennent les stagiaires ?

Les travaux d'évaluation sont bâtis autour de deux approches complémentaires. Les uns sont des « enquêtes de devenir des stagiaires » passés par un dispositif, les autres sont des enquêtes auprès des organismes d'accueil pour apprécier les différentes formes d'utilisation du dispositif.

Les enquêtes de devenir effectuées par le SES sont en général des enquêtes directes, par entretien ou par voie postale, auprès de stagiaires sortis du dispositif depuis 6 mois. Ces enquêtes visent principalement à apprécier la situation du stagiaire vis-à-vis de l'emploi et à déterminer les facteurs de l'employabilité. Elles ne prétendent pas identifier précisément l'impact du stage sur le devenir du stagiaire alors même qu'on ne dispose pas d'une population de référence permettant de comparer la situation des personnes passées ou non par un dispositif. Cette évaluation souffre également d'un autre inconvénient qui en limite la portée : on ne dispose pas d'éléments permettant d'apprécier le caractère durable de l'insertion mais d'un point de référence. En l'occurrence, seules des enquêtes longitudinales de suivi d'une cohorte ou d'un panel seraient à même d'apporter des éléments sur la pérennisation de l'insertion à moyen terme. Néanmoins, ce type d'études paraît indispensable ; en évolution, pour identifier les facteurs d'ordre structurel (population), législation (modifications du dispositif) ou d'amélioration de l'« efficacité » intrinsèque du dispositif qui expliquent la modification des taux d'insertion ; en coupe, pour disposer d'une articulation entre la situation avant le stage, le déroulement du stage et de la situation post-stage.

Depuis la mise en place des TUC, le SES a mené plusieurs enquêtes de devenir.

Enquête auprès des premiers sortants de TUC réalisée par l'IFOP à la demande du SES

Un sondage effectué par l'IFOP à la demande du SES a été réalisée en novembre 1985 sur les premières

sorties de stages TUC. Les jeunes interrogés — 815 au total — étaient sortis de TUC au plus tard le 25 juillet 1985, leur stage avait donc duré au maximum 6 mois. Il est important de remarquer que les sorties de stage sont échelonnées dans le temps : le délai écoulé entre la sortie de stage et la date d'interrogation n'est pas uniforme (ce n'est pas une enquête classique de « devenir à 6 mois »). L'expérience TUC des jeunes interrogés est courte : un tiers des jeunes sont restés en TUC moins de 3 mois. Pour 47 % des jeunes, la durée effective du stage a été plus courte que la durée prévue, dans plus de la moitié des cas, la raison invoquée de cet arrêt prématuré était le fait d'avoir trouvé un emploi. Les abandons et les stages courts sont surreprésentés puisque l'on n'interroge précisément que les premières sorties.

Les deux tiers des tucistes interrogés ont jugé le bilan de leur stage positif notamment par rapport à leur situation financière et à leur formation professionnelle.

Au moment de l'enquête, la situation des jeunes est la suivante :

— 28 % occupent un emploi (pour plus de la moitié depuis 4 mois ou plus),
dont : 30 % sous CDI,
48 % sous CDD-intérim,
12 % en formation en alternance ;

— 18 % prolongent leur TUC,

— 5 % effectuent un autre stage rémunéré,

— 38 % sont à la recherche d'un emploi (dont 90 % sont inscrits à l'Agence),

— 3 % sont au Service National,

— 8 % sont dans une autre situation (apprentissage, reprise d'études, situation non précisée, ...).

Enquête auprès de 2 000 jeunes sortis de TUC en avril 1986 réalisée par l'Institut de sondage Lavialle à la demande du SES

2 000 jeunes de 18 à 21 ans (1) sortis de stage en avril 1986 ont été interrogés lors d'entretiens directs en décembre 1986.

(1) Le dispositif s'est ouvert aux 21-25 ans mais il a paru préférable de s'en tenir aux 18-21 pour neutraliser en partie l'hétérogénéité des caractéristiques et des parcours du public concerné par les TUC.

Huit mois après la fin de leur stage, les situations des stagiaires au regard de l'emploi sont les suivantes :

- 31 % ont un emploi (13 % sur contrat à durée indéterminée) ;
- 12 % sont stagiaires de la formation professionnelle (en TUC une fois sur 2) ;
- 48 % sont à la recherche d'un emploi (33 % sont en chômage non indemnisé) ;
- 9 % sont dans d'autres situations.

Ces résultats ne sont pas directement comparables à ceux du sondage IFOP qui interrogeait des jeunes sortis de stage depuis des durées variables (en moyenne les jeunes ont été interrogés 4 à 5 mois après leur sortie).

Le parcours des jeunes durant les huit mois séparant la fin du stage de la date de l'enquête révèle l'instabilité des situations.

— 63 % des jeunes ont exercé au moins un emploi. Pour 69 % d'entre eux, l'emploi a été unique, 22 % ont compté deux employeurs, et 9 % trois employeurs ou plus.

— 72 % des jeunes ont connu au moins une période de chômage, 32 % sont restés au chômage pendant toute la période.

En huit mois, la part des jeunes occupant un emploi à la sortie de leur stage s'est réduite de moitié (63 % ont eu au moins un emploi, 32 % en ont conservé un, huit mois plus tard) et dans plus de 80 % des cas pour cause de fin de contrat ou de période d'essai. La précarité des emplois reste donc la caractéristique majeure des situations de travail auxquelles sont confrontés les jeunes à l'issue de leur TUC.

Les organismes d'accueil contribuent pour beaucoup au premier emploi occupé après le stage apparaît relativement forte. Parmi les stagiaires ayant occupé un emploi depuis la fin de leur stage, un tiers ont exercé leur premier emploi dans le champ des organismes d'accueil TUC et plus d'un sur cinq ont été accueillis pour le premier emploi au sein même de leur organisme de stage, 30 % lorsque ce dernier relève du secteur associatif, 35 % lorsqu'il s'agit des hôpitaux ou maisons de retraite. Les différents types de contrat à l'occasion du premier emploi confirment l'importance des contrats à durée déterminée :

Contrats à durée indéterminée	19 %
Contrats à durée déterminée	48 %
Intérim	7 %
Formation alternée	16 %
Autres	10 %

Le stage TUC ne permet pas d'effacer les phénomènes de sélectivité du marché du travail ; les mêmes handicaps qui pesaient sur l'insertion du jeune avant le stage continuent de le pénaliser après le stage TUC.

Ainsi, chez les jeunes ayant subi au moins 4 mois de chômage après le stage, on observe une surreprésentation de 10 points chez ceux qui avaient été chômeurs plus de 6 mois avant le stage.

A contrario, les jeunes n'ayant pas connu le chômage après le stage représentent 28 % des jeunes interrogés mais près de la moitié des jeunes qui n'avaient pas connu le chômage avant le stage et 42 % des jeunes qui avaient connu la durée de chômage la plus courte avant le stage.

Sont issues de cette enquête également un certain nombre d'informations sur le passé du stagiaire et le déroulement de son stage.

Les TUCITES : des jeunes marqués par l'expérience de la précarité...

Le temps de présence sur le marché du travail avant le TUC est élevé : l'ancienneté moyenne de sortie du système scolaire est de 2 ans et 10 mois et varie de 5 ans à 3 mois. Cette période relativement longue est fortement marquée par les difficultés d'insertion : selon la cohorte de sortie du système scolaire, le poids des jeunes n'ayant jamais travaillé varie de 39 % (cohorte 1981) à 69 % (cohorte 1985) ; en moyenne, 54 % des jeunes n'ont jamais travaillé. Les périodes de chômage subies apparaissent souvent longues : au total, 70 % des jeunes ont connu au moins 6 mois de chômage, 64 % des jeunes n'ont connu qu'une période de chômage. La durée totale des périodes de chômage et leur nombre augmentent évidemment avec l'éloignement depuis la sortie du système scolaire, cependant il est frappant de constater que même dans la cohorte 1981 (c'est-à-dire avec qua-

tre années séparant la sortie de l'école du stage), 42 % des jeunes n'ont connu qu'une seule période de chômage.

Les jeunes sont donc marqués par l'expérience de la précarité, elle se caractérise par l'occupation d'emplois de courte durée et corrélativement par des périodes de chômage souvent longues.

Parmi les 46 % de jeunes ayant occupé au moins un emploi avant le TUC, les trois quarts l'ont exercé dans le secteur tertiaire, 30 % dans le seul tertiaire non marchand. Les hôpitaux, maisons de retraite, écoles et centres aérés y ont une place privilégiée : 16 % des emplois exercés avant le TUC tandis que les services non marchands représentent 14 % de ces emplois.

Au total, il semble que le stage TUC intervienne après une familiarisation du jeune avec le milieu des organismes d'accueil.

Un encadrement et un suivi très inégal des jeunes

Le mi-temps réglementaire s'organise de façon diverse avec une dominante pour le mi-temps classique en demi-journées (44 % des cas), suivi du système en deux jours et demi par semaine (23 %). L'importance du poste « autre » (19 % des cas) renvoie sans doute au poids des activités liées au social et au culturel dont on peut penser qu'elles se déroulent en dehors des horaires habituels de travail, ou répondent à des besoins qui ont leur rythme propre.

80 % des stagiaires déclarent que les tâches qui leur sont confiées le sont aussi à des salariés ou bénévoles de l'organisme.

Les trois quarts des stagiaires ont été encadrés par une personne désignée à cet effet et donc c'était la fonction exclusive dans 6 % des cas. L'encadrement se réduisait dans trois cas sur quatre à une « distribution » ou « vérification » du travail, dans un cas sur quatre il avait des ambitions plus larges de soutien, de pédagogie ou d'aide à l'intégration. Plus de quatre stagiaires sur cinq avaient des relations de travail régulières avec des personnes salariées ou bénévoles de l'organisme.

Des entretiens ont été accordés aux stagiaires par des responsables ou formateurs de l'organisme : 56 % des stagiaires en ont bénéficié mais pour la moitié cet entretien a été unique au début du stage ; un stagiaire sur six seulement a pu bénéficier d'entretiens réguliers.

Néanmoins, ces situations sont très variables d'un organisme à l'autre.

Les associations qui accueillent un tiers des stagiaires surtout des jeunes femmes (65 % de leurs stagiaires) assurent un encadrement étroit de leurs stagiaires qui va au-delà d'une simple distribution ou vérification du travail. 45 % des stagiaires (contre 17 % en moyenne) ont bénéficié d'entretiens réguliers avec des responsables ou formateurs de l'association. L'organisation du mi-temps tenait compte des desiderata du jeune.

Les collectivités territoriales (1/3 des stagiaires) se situent dans la moyenne pour l'encadrement des stagiaires, elles accordent peu fréquemment des entretiens de suivi et le mi-temps classique y est la règle.

Dans les établissements publics, les situations sont plus contrastées, l'encadrement apparaît faible dans les hôpitaux et maisons de retraite, par contre meilleur dans les établissements scolaires.

5 % seulement des jeunes disent avoir reçu une formation durant leur stage, pour 3 % cette formation était organisée par l'organisme d'accueil. Ces résultats très faibles sont en complet décalage avec ceux issus de l'enquête du Centre de l'Etude de l'Emploi auprès des organismes d'accueil qui indiquent que 40 % des organismes avaient prévu de faire bénéficier leurs stagiaires d'une formation un tiers ayant donné corps à ce projet. A l'évidence, les stagiaires n'ont pas mémorisé de courtes périodes de formation ou des périodes de formation en décalage avec leurs propres attentes.

Encadrement, suivi et formation apparaissent au total fort diversement mis en pratique.

L'évaluation des PIL

Etant donné le caractère plus récent de la mesure et son importance quantitative moindre, le dispositif PIL n'a pas donné lieu à des études d'évaluation nationales.

A la demande du SES, Jérôme Lion a mené en novembre 1988 une étude sur les populations bénéficiaires des dispositifs CLR (compléments locaux de ressources), PLIF (Programmes locaux d'insertion pour les femmes) et les PIL. Les objectifs étaient à la fois de tester la faisabilité d'une telle enquête auprès de publics défavorisés et de disposer de premiers éléments sur la future insertion des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion. Il faut en effet souligner que d'une part les publics visés par les dispositifs CLR et PLIF recoupent très largement les publics du RMI, et d'autre part qu'un dispositif aménagé similaire au PIL, l'activité d'intérêt général est désormais proposé aux bénéficiaires du RMI dans le cadre de leur contrat d'insertion. D'ailleurs la volonté de rapprochement est explicite puisque les organisme d'accueil concluent dorénavant une convention unique leur permettant d'accueillir des publics PIL ou des bénéficiaires du RMI.

L'enquête de J. Lion s'est faite par voie postale. 280 personnes bénéficiaires d'un PIL ont été interrogées. Le taux de réponse approche les 70 %. L'enquête poursuivait trois objectifs : identifier les bénéficiaires, apprécier le déroulement du stage et enfin mettre en évidence la situation et les opinions des bénéficiaires après être sortis du dispositif.

Par rapport à l'ensemble de la France, les bénéficiaires d'un PIL dans le Rhône sont plus souvent des femmes (46 % des femmes contre 40 % pour l'ensemble) et sont en moyenne mieux formés (16 % ont au moins le niveau du baccalauréat contre 12 % dans l'ensemble). 24 % sont des étrangers dont plus de 80 % sont des hommes.

Le tiers des personnes interrogées effectuaient toujours leur stage, près d'un quart était sorti entre 3 et 6 mois, 18 % depuis plus de 6 mois.

Parmi les organismes d'accueil, la commune a accueilli 45 % des bénéficiaires, les hôpitaux et écoles 8 %, les associations 42 %. On relève ainsi pour le département du Rhône, une nette sur-représentation des associations (42 % au lieu de 20 % en 1988 pour l'ensemble des PIL). 20 % des PIL ont suivi une formation dans le Rhône (27 % des conventions au niveau national prévoyaient des actions de formation en 1988).

Un tiers des bénéficiaires effectivement sortis du dispositif ont un emploi à la date de l'enquête. Les situations des personnes déclarant avoir un emploi sont les suivantes :

— 40 % ont un contrat à durée indéterminée ;
— 44 % ont un contrat à durée déterminée ;
— 9 % ont un contrat particulier (CRA, CQ, CA, activité d'insertion) ;
— 2 % se sont installés à leurs propre compte.

40 % des personnes ayant un emploi l'ont trouvé dans le lieu même de leur stage.

Depuis la fin du stage, la moitié des stagiaires ont exercé au moins un emploi. Dans près de 9 cas sur 10, la perte d'emploi à la date d'interrogation était due à une fin de contrat ou de mission d'intérim.

Le niveau de formation et la nationalité semblent être les deux facteurs discriminants du retour à l'emploi. Par contre les facteurs comme le sexe, l'âge, le statut familial, le fait d'avoir suivi ou non une formation pendant le stage jouent de façon moins sensible. On remarque aussi que plus le délai de sortie du stage augmente et plus les chances d'un retour à l'emploi s'amenuisent.

Enfin, 27 % des stagiaires ont l'intention de demander le RMI (20 % de non-réponses) et même 20 % des personnes qui déclarent avoir un emploi.

Du côté des organismes d'accueil

Les enquêtes auprès des organismes se rapportent aux TUC uniquement. Elles sont exemplaires en ce sens qu'elles constituent une approche qualitative des conditions de mise en œuvre du dispositif.

Enquête menée, en juin 1985 : la mise en œuvre concrète des TUC

Cette première enquête a été réalisée auprès de 58 organismes ayant conclu une convention de travaux d'utilité collective. 11 échelons régionaux du travail et de l'emploi ont conduit au total ces 58 entretiens approfondis. Ont été interwievés 33 associations, 15 communes et 10 établissements publics. Les associations qui avaient jusque-là signé 40 % des 25 000 premières conventions ont été surreprésentées dans l'échantillon du fait de leur très grande hétérogénéité.

Les objectifs de cette enquête étaient d'apprécier les conditions de la mise en œuvre concrète des TUC, la nature des travaux proposés et la situation des jeunes dans les organismes.

La mise en œuvre des TUC

L'implication des organismes dans le dispositif TUC a été forte car elle a permis dans un certain nombre de cas la couverture de besoins anciens et presque toujours préexistants au dispositif, le développement plus rapide d'activités (notamment dans les associations de bénévoles), un allègement de la charge de travail permettant une meilleure prise en compte générale des besoins (notamment dans les établissements publics en raison de la stagnation des effectifs).

Au total, l'ensemble des besoins couverts aurait été différé ou jamais exécuté ; en ce sens, on peut conclure qu'il n'y a pas eu substitution au personnel en place.

Sur les conditions de recrutement, on ne relève pas à l'époque de difficultés réelles. La sélection s'est opérée suivant le niveau de formation au regard des tâches proposées et ensuite en général selon la situation personnelle ou sociale du jeune.

Le fonctionnement des organismes d'accueil a été au total peu perturbé par l'arrivée de tucistes. On ne dénombre pas de dépenses supplémentaires. De même, peu de modifications dans l'organisation du travail ont été relevées : l'utilité sociale des travaux proposés fait partie intégrante de l'activité globale des organismes. En règle générale, l'accueil de jeunes en TUC a été favorable, plus particulièrement dans les associations. Les syndicats de certains établissements publics sont parfois intervenus pour exiger que les tâches confiées aux jeunes soient dissociées des tâches remplies par le personnel habituel.

Les travaux confiés

Les tâches confiées aux jeunes sont très diverses en termes de niveau de qualification et de proximité avec les emplois salariés.

On propose ici une tentative de classement à partir de la notion de niveau de qualification appréhendé comme niveau requis au moment du recrutement ou acquis pendant le stage.

1) Travaux ne nécessitant pas de qualification spécifique au départ et pendant le déroulement du stage (20 à 40 % des stagiaires accueillis) :

— services divers (aides ménagères, jardinage, ...),
— protection de la nature,
— certains travaux d'entretien d'équipements collectifs (voirie, entretien constant des bâtiments).

2) Travaux nécessitant une qualification ou un savoir-faire de faible niveau mais susceptible d'être reconnu à l'issue du stage (40 à 50 % des stagiaires des organismes enquêtés).

— travaux administratifs divers (secrétariat, standard...),
— travaux d'entretien d'équipements collectifs nécessitant un certain savoir-faire (peinture, restauration de bâtiments),
— travaux à caractère social et socio-culturel (accueil d'enfants, animation, ...).

3) Travaux demandant une qualification (10 à 20 % des stagiaires accueillis) :

— travaux techniques (régie-son, informatique, ...),
— travaux à caractère socio-culturel et sanitaire.

L'enquête du CEE effectuée au quatrième trimestre 1985

A été menée par voie postale. Un sondage systématique au 1/20e a été effectué dans chaque département par les DDTE sur la base des 50 850 conventions signées au 25 mai 1985. 1 800 réponses ont été exploitées.

Quatre formes d'utilisation du dispositif ressortent.

Ces quatre types se différencient nettement tant du point de vue de l'environnement dans lequel ils s'insèrent que du type d'expérience qu'ils procurent aux jeunes.

Des travaux d'« intérêt général » :

— 20 % des organismes,
— organisme type : petite commune,

LES 4 FORMES D'UTILISATION DU PROGRAMME

	Un travail d'intérêt général	Un stage de formation professionnelle	Un stage d'insertion dans un milieu de travail	Un stage de formation personnelle
Proportion d'organismes concernés Organismes type	20 % petite commune	25 % établissement scolaire	10 % grande commune	20 % association de bénévoles
RECRUTEMENT (canal privilégié, critères de sélection et résultats)	Canal : affichage, presse locale, contact direct jeunes Sélection : aucun critère, lieux de résidence Proportion élevée de non diplômés	Canal : ANPE, missions locales, PAIO Critères : niveau de formation générale, compétence professionnelle, spécialité Proportion élevée de diplômés	Canal : presse, lettre aux familles et jeunes, candidatures spontanées Critères : lieux de résidence Situation familiale et sociale jeune	Canal : recrutement par réseau de relations, de connaissances Critères : motivation, état d'esprit, niveau de formation
ORGANISATION DES STAGES (horaires, encadrement et suivi, situation de travail des stagiaires)	Horaires variables Encadrement des stagiaires par des « volontaires »	Horaires fixes et contrôlés Travail en permanence avec des salariés Taux d'occupation des stages faibles	Horaires fixes et contrôlés Travail en permanence avec des salariés Nombreux stagiaires et sucroît de travail pour l'organisation et l'encadrement	Horaires variables Travail avec des bénévoles ou seuls en équipe de stagiaire Organisation de formation préalable et sur le tas
FORMATION/INDEMNITÉ — propension à organiser une formation en dehors du mi-temps — propension à accorder une indemnité	Faible Forte	Forte Faible avantages en nature	Moyenne Forte avantages en nature	Moyenne Moyenne
TYPES DE TRAVAUX	*Tâches spécifiques* — d'entretien d'équipements collectifs extérieurs (jardinage, débroussaillage) et intérieurs (peinture, menuiserie...) — de service collectif (surveillance école, aide aux personnes âgées)	*Tâches d'auxiliaires de salariés :* secrétaires, documentation, cantine, entretien ou assistance directe au personnel enseignant	Tâches d'auxiliaires d'employés communaux, dans l'ensemble des services techniques et sociaux d'une grande ville	Polyvalence des tâches : — travail de permanent (accueil, administration, animation) — travail manuel (restauration de monuments, aménagement de locaux, forêt...)

— pas de sélection du public (volonté d'accueil d'un public large),
— réalisation de tâches utiles à la collectivité,
— acquisition d'une formation générale à la réalisation d'un travail et à l'expérience de ses contraintes.

Des stages de formation professionnelle :
— 25 % des organismes,
— organisme type : établissement scolaire,
— encadrement qualifié, nombreux salariés qui assurent un caractère professionnel au stage,
— sélection rigoureuse,
— les tucistes secondent les salariés.

Des stages d'insertion dans un milieu de travail salarié :
— 10 % des organismes,
— organisme type : grande commune,
— les tucistes participent à l'ensemble des activités traditionnelles d'une municipalité,
— devant la variété des tâches proposées, les jeunes peuvent saisir des opportunités.

Des stages de formation personnelle :
— 20 % des organismes,
— organisme type : association de bénévoles,
— autonomie dans le travail,
— pas d'encadrement,
— absence de personnel permanent d'où une distance au travail salarié,
— polyvalence des tâches.

L'enquête permettait aussi de relever les difficultés d'accueil : manque de préparation et faiblesse des équipements dans les petits organismes des problèmes de définition des travaux notamment dans les communes rurales, enfin, difficultés d'encadrement et problèmes matériels d'accueil un peu partout.

Ces difficultés ont pu entraîner des effets de découragement mais ils sont limités : 8 % des organismes un an après n'ont pas renouvelé leur convention. Au total, se constitue un important noyau d'organismes qui assurent la stabilité du dispositif.

L'enquête de 1988 auprès d'une trentaine d'organismes

En 1988, une enquête qualitative a été renouvelée auprès d'une trentaine d'organismes parmi ceux déjà visités en juin 1985, pour tenter d'évaluer l'impact de la pérennisation du dispositif sur l'emploi dans les organismes d'accueil et de façon générale sur leur fonctionnement. Comme pour l'échantillon d'origine, on observe une surreprésentation des associations destinée à compenser l'extrême diversité de ces structures. Pilotée par le SES et les ERET, l'étude s'est déroulée dans cinq des onze régions de la première enquête. Elle se présente

plutôt comme une succession de monographies, la taille de l'échantillon ne permettant sans doute pas de présenter des conclusions de portée générale.

Néanmoins les informations recueillies lors des entretiens conduits dans les organismes permettent de dresser une typologie des stages au regard des objectifs assignés au dispositif TUC.

Les stages « parenthèse » ou « parking »

Dans un premier type de stage, les travaux confiés aux jeunes sont souvent des travaux d'entretien courants assez peu gratifiants. Le bénéfice de tels stages revient essentiellement à l'organisateur qui accroît ses capacités d'intervention dans certains secteurs (nettoyage, défrichement, entretien de bâtiments). Pour les tucistes, le stage apporte une familiarisation avec le milieu salarié, ses rythmes et ses contraintes.

Cette catégorie de stages est typique des petites communes. Si leur adhésion au dispositif relevait d'un devoir civique et se traduisait en pratique par des efforts de formation, rapidement, leurs moyens d'intervention se sont révélés insuffisants. L'appel au dispositif est devenu très pragmatique, les tucistes permettent de faire face aux besoins courants.

Ce type de stage se caractérise également par une absence totale de sélection au moment du recrutement et par conséquent par un niveau de formation moyen très faible. Paradoxalement à la date de l'enquête les organismes proposant ce type de stage se plaignaient de difficultés de recrutement sans doute liées à la désaffection des jeunes pour ces travaux non qualifiés.

Les stages « utilitaristes »

Dans cette deuxième catégorie de stages, les tucistes représentent une main-d'œuvre de substitution. L'accueil du jeune se fait sur fond de pénurie de main-d'œuvre. Lorsque le stage débouche sur un emploi, on peut considérer que le TUC a fonctionné comme une période d'essai prolongée.

Les établissements publics : établissements d'enseignement ou hôpitaux, illustrent cette catégorie de stages. Cependant les premiers sélectionnent les candidats par le niveau de formation tandis que les seconds les sélectionnent par la motivation. Dans les établissements d'enseignement, confrontés à des difficultés chroniques de gestion, le jeune représente un appoint non négligeable. Dans les hôpitaux l'« effet substitution » du TUC est important ; on note une tendance à utiliser le stagiaire comme un salarié à « statut ». Ces stages permettent bien sûr, de satisfaire des besoins insuffisamment développés (renforcement de la fonction accueil dans certains hôpitaux par exemple). En contrepartie, les possibilités d'embauche à l'issue du stage existent.

Les stages d'insertion ou « inserrants »

Dans les organismes concernés, les stagiaires ne sont plus utilisés comme une main-d'œuvre d'appoint ou de substitution. Les stages sont préparés en concertation avec les salariés qui font office de tuteurs.

Des tâches nouvelles sont souvent créées à cette occasion, le taux de réussite de tels stages est souvent important.

Les grandes communes et les associations sont en mesure d'assurer de tels stages. Des travaux souvent pointus sont proposés par les associations, quelquefois des besoins non pris en charge émergent (encadrement de jeunes enfants). Pour assurer la réussite du stage, une articulation entre le projet de création d'une nouvelle activité, les tâches confiées au jeune et la formation annexe est indispensable. Les grandes communes se caractérisent par la polyvalence des tâches offertes et la formation assurée par des bénévoles du personnel communal qui les accompagnent. Là aussi, les effets sur l'emploi post-tuc sont non négligeables.

Cependant, des effets d'essoufflement se font jour. Trop mobilisé, le personnel en place avoue une certaine usure, une démotivation. La désaffectation des jeunes entraîne aussi de nombreuses conséquences sur le déroulement même des stages et leur efficacité. Les problèmes d'encadrement se posent alors différemment et avec plus d'acuité, ils ont pu entraîner un désengagement de certains organismes. ■