Un bilan de l'évaluation des TUC

par Bernard Simonin, Bernard Gomel, Nicolas Schmidt (*)

A partir de l'exemple des TUC, les auteurs nous proposent une contribution importante à l'analyse des forces et des faiblesses de l'évaluation des politiques d'emploi en France. Les principales conclusions des nombreux travaux d'évaluation sur les TUC font l'objet d'une présentation synthétique et critique qui montre à la fois la solidité de ces dernières, leurs limites méthodologiques et leurs ambiguïtés éventuelles. Mais comment ces travaux sont-ils perçus et utilisés par des acteurs tels que les services centraux du Ministère du Travail, les acteurs locaux et les médias ? Le diagnostic est mitigé : malgré les difficultés de traduction des résultats d'études et recherches dans la genèse de la prise de décision, la transformation des TUC en CES s'est largement nourrie de ces derniers : par contre, le pilotage du dispositif au niveau local n'en a tiré aucun bénéfice faute de diffusion et les résultats des évaluations n'ont eu que peu d'influence sur la dévalorisation progressive du dispositif dans la presse. Les auteurs formulent un certain nombre de propositions sur la base de ce constat.

La proposition de rapport qui nous avait été faite fin 1990 par le Service des Etudes et de la Statistique (SES) du Ministère du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle portait sur une "évaluation de l'évaluation" du dispositif TUC (travaux d'utilité collective) créé en 1984. L'objectif prioritaire assigné à ce travail était de réfléchir aux forces et aux faiblesses d'une démarche d'évaluation qui pouvait être considérée comme achevée fin 1990, puisque la mesure avait été remplacée par les contrats emploi-solidarité (CES) depuis presque un an, afin d'en tirer des conclusions qui pourraient se révéler utiles pour améliorer, à l'avenir, les procédures d'évaluation des politiques d'emploi.

Une fois délimité le corpus des écrits relevant de "l'évaluation des TUC" (1) il a été possible de dresser le bilan des informations disponibles et des méthodes évaluatives employées. Compte tenu de la diversité des thèmes qui pouvaient être abordés, ce bilan a dû être ordonné. Notre choix, classique en matière d'évaluation, a été de le structurer en fonction des principaux enjeux qui s'attachaient au dispositif : objectifs affichés et, plus généralement, effets attendus, ou imprévisibles, de la mise en œuvre de la mesure.

Mais il est vite apparu qu'il n'était pas souhaitable de se limiter à ce bilan des informations

* Chercheurs au Centre d'Etudes de l'Emploi

(1) Cette délimitation n'avait rien d'évident, d'autant que la procédure d'évaluation n'avait jamais été complètement formalisée. Elle a suscité une série de difficultés conceptuelles que nous abordons dans l'avant-propos de notre rapport *"Dossier de recherches n°49 du CEE"*. Finalement, ont été retenus dans notre corpus d'études évaluatives, une soixantaine de textes traitant des TUC et publiés sous forme de livres, de rapports ou d'articles parus dans des revues spécialisées. Tous ces textes ont été diffusés. S'y ajoute un nombre limité d'études commandées par le Ministère, qui n'ont pas, à notre connaissance, fait l'objet d'une diffusion dans le public. Les résultats de ces travaux sont aussi pris en compte dans le bilan des connaissances sur le dispositif que nous présentons dans la première partie de cet article. Voir la liste des textes retenus en annexe.

et des méthodes mobilisées pour l'évaluation. Les seules recommandations que nous aurions pu alors avancer, sans être inutiles, n'auraient pas répondu à ce que nous considérions comme les principaux enjeux pour le développement de l'évaluation des politiques publiques en France : comment faire pour que les résultats d'évaluation soient utilisés de manière optimale pour la prise de décision au niveau central, mais aussi, comment faire pour que ces résultats soient utiles à l'ensemble des acteurs (administratifs ou non) et des usagers des dispositifs évalués et qu'ils permettent, plus généralement encore, à chaque citoyen de se former une opinion ? Sans prétendre apporter des éléments décisifs de réponse à ces questions difficiles, nous avons pensé que le fait de fournir des informations précises sur la dynamique des rapports perceptibles entre la démarche évaluative, les prises de décision successives du Ministère (modification de certaines règles, puis abandon de la mesure au profit des CES), les équilibrages locaux du dispositif et l'évolution de l'opinion (à travers les médias) entre 1984 et 1989, était un bon moyen de progresser un peu (2).

Cet article n'abordera pas tous les thèmes traités dans notre rapport. Nous présenterons dans les pages qui suivent un bref bilan des effets de l'évaluation des TUC. En quoi celle-ci a-t-elle pesé sur les décisions ministérielles? A-t-elle aidé les partenaires locaux à piloter le dispositif sur le terrain ? A-t-elle eu une influence importante sur l'opinion publique? Sont proposées aussi quelques recommandations qui nous ont semblé susceptibles d'améliorer les prochaines évaluations des mesures de politique d'emploi. Mais au préalable, et afin de fournir au lecteur quelques éléments indispensables d'information, nous allons exposer les principaux résultats des études évaluatives: que sait-on finalement sur les TUC au terme de ces études et quelles méthodes d'évaluation a-t-on privilégié pour produire ces connaissances ?

Les conclusions des études évaluatives

Au vu des attentes qui entouraient le lancement des TUC, l'évaluation se devait de fournir, en priorité, des éléments de réponse à six grandes catégories de questions (3) renvoyant aux deux objectifs majeurs du dispositif : aider les jeunes demandeurs d'emploi à s'insérer et satisfaire des besoins collectifs jusqu'à présent négligés.

1) Le dispositif permet-il de réduire le chômage des jeunes, en particulier celui des moins qualifiés ?

2) Le passage en TUC constitue-t-il un facteur d'amélioration de l'employabilité des jeunes, grâce à une amélioration de leur qualification professionnelle et/ou de leur intégration sociale ?

3) Inaugure-t-on, avec les TUC, une nouvelle forme de transition entre l'école et l'entreprise, bien adaptée aux souhaits des jeunes, ou contribue-t-on au contraire à renforcer le fractionnement du marché du travail à leurs dépens ?

4) Le dispositif est-il une réponse adaptée à des besoins collectifs non satisfaits ?

5) Permet-il d'enclencher des dynamiques locales qui peuvent se traduire par une pérennisation des activités expérimentées grâce aux TUC ?

6) Les pouvoirs publics disposent-ils des moyens financiers et humains pour promouvoir le dispositif et adopter de nouveaux modes d'actions, qui passent par le renforcement de la coordination entre les membres du service public de l'emploi et par la création d'un partenariat étroit avec les collectivités locales et les organismes non marchands ?

La question 3 ne peut pas être mise exactement sur le même plan que les autres : elle n'est pas posée explicitement à l'origine du dispositif, mais elle va devenir dès 1985 un enjeu de débat important pour les partisans comme pour les détracteurs de la mesure. C'est pourquoi nous l'avons incluse dans cette liste.

Sur chacun de ces thèmes les résultats disponibles, qu'ils aient fait l'objet de publications (cas de loin le plus fréquent) ou qu'ils soient restés peu diffusés hors des services du Ministère, peuvent être résumés ainsi.

L'effet sur le niveau du chômage des jeunes

Le succès quantitatif du dispositif, mesuré par le suivi statistique régulier du nombre des entrées, est partout salué dès ses premiers mois d'existence. Les objectifs initiaux sont largement dépassés. On y voit à la fois le résultat de l'inté-

(2) Ce travail n'a pu se faire que grâce à la décision du Ministère de nous ouvrir les archives sur le dispositif détenues par la Délégation à l'Emploi, grâce aux aides que nous avons reçues, notamment du Centre Inffo, pour retrouver une bonne partie des articles parus dans les quotidiens nationaux et les hebdomadaires, et grâce à la bienveillance des personnes chargées, sur le terrain, de la mise en œuvre de la mesure et qui ont accepté de répondre à nos questions.

(3) L'ordre des questions retenu pour cette présentation ne doit pas être interprété comme un classement en fonction de l'importance supposée de chacune d'entre elles, puisqu'il n'y a jamais eu de hiérarchisation des divers objectifs assignés au dispositif.

rêt des jeunes, confirmé par un sondage-national publié début 1985, et de la mobilisation des organismes d'accueil. Le plafonnement rapide du nombre de stagiaires va néanmoins tempérer l'enthousiasme du départ. Des débats internes à l'administration centrale sur l'"essoufflement" de la mesure débutent dès 1987. Trois types d'explications auront leurs partisans :

- une amélioration globale de la situation économique et de l'emploi des jeunes, qui réduit d'autant le public potentiel,

- une inadéquation croissante entre les exigences de plus en plus élevées des organismes et les profils des jeunes candidats,

- une dévalorisation de l'image des TUC auprès des jeunes qui refusent de s'engager dans le dispositif.

La première de ces explications est incontestable et la seconde généralement admise comme vraie, bien que peu étudiée, mais la troisième va susciter des controverses entre plusieurs services ministériels. Finalement, l'argument de la dévalorisation va souvent être repris pour justifier la création des CES, alors que peu d'enquêtes permettent de fonder une telle conclusion (4) qui semble plutôt se référer à un état diffus de l'opinion publique.

Au-delà du suivi du nombre des jeunes en TUC, l'évaluation de l'impact des TUC sur l'évolution du nombre des jeunes demandeurs d'emploi n'a fait l'objet que d'une publication OFCE/SES assez tardive. Utilisant un modèle de l'OFCE, elle conclut à un effet d'un tiers (un jeune chômeur évité pour trois stagiaires en TUC), très inférieur aux estimations de la Direction de la Prévision, non publiées, qui avaient été avancées à l'origine. Compte tenu de la sensibilité des résultats de ce genre aux hypothèses des modèles, la mesure de l'effet des TUC sur le niveau du chômage aurait sûrement mérité de plus nombreuses simulations.

Quant aux caractéristiques du public entrant en TUC, elles sont bien repérées, pour les critères standards, par les enquêtes statistiques du SES. Elles provoquent quelques-unes des premières critiques émises sur la mesure, jugée trop sélective et excluant les jeunes en situation d'échec scolaire. Mais plusieurs études universitaires, partant de définitions plus larges des "jeunes en difficulté" soulignent le milieu social très modeste des bénéficiaires de la mesure. Quant au CEREQ, il met en évidence l'impact énorme des TUC sur la diminution du taux de chômage des moins formés. Enfin, à partir de 1987, les suivis statistiques montrent une baisse du niveau de formation des nouveaux bénéficiaires. Assez curieusement, ces évolutions ne seront guère reprises, dans les articles du SES, pour signaler que les dérives initiales sont en train de disparaître. Elles seront plutôt utilisées contre le dispositif, comme "preuve" de sa dévalorisation.

L'effet du passage en TUC sur l'employabilité

Deux manières complémentaires d'appréhender cette question ont été utilisées :

- des enquêtes statistiques sur le devenir des jeunes après la sortie de TUC,

- des observations directes, pendant la période TUC, pour mettre en évidence les facteurs a priori favorables ou défavorables à l'amélioration des acquis professionnels et sociaux des stagiaires.

Les pouvoirs publics ont organisé trois enquêtes nationales de suivi en 1985, 1986 et 1989 et plusieurs enquêtes régionales (5). Elles ont toutes été réalisées par interrogation de larges échantillons de jeunes, quelques mois après la fin de leur stage TUC. Leurs résultats, et plus particulièrement les indicateurs de taux d'accès et de maintien dans l'emploi, vont être très fréquemment commentés, aussi bien dans les textes publiés que dans les notes internes du Ministère, au point de devenir une sorte de référence obligée, dès qu'est évoquée l'évaluation du dispositif.

Les interprétations des résultats de l'enquête nationale de 1985 lancée auprès des premiers sortants, sont restées assez prudentes, mais on constate par la suite un affermissement des jugements. Le premier dossier du SES sur l'enquête 1986 conclut que l'employabilité n'est pas augmentée à l'issue du TUC. Et la nette amélioration des taux d'emploi dans l'enquête de 1989 est expliquée essentiellement par l'amélioration économique et par la multiplication des situations précaires offertes aux jeunes, sans que soit jamais remise en cause la conclusion antérieure d'absence d'effet sur l'employabilité. Les auteurs insistent au contraire, sur les différences d'accès à l'emploi suivant le niveau de formation initiale du stagiaire, ce qui conduit à conclure que *"le*

(4) On dispose en fait, d'éléments d'évaluation contradictoires et partiels. Des enquêtes ponctuelles auprès de jeunes n'étant pas en TUC, mais fréquentant des missions locales ou des PAIO, semblent conclure à un rejet assez fort de la mesure, alors que toutes les enquêtes, y compris les dernières, menées auprès de jeunes en TUC ou sortis depuis peu, font état d'opinions plutôt positives.

(5) D'autres façons d'appréhender la question de la sortie de TUC ont également été mobilisées (cf. chap. 3 du rapport), mais elles renvoient à des thèmes d'évaluation autres que l'employabilité.

stage TUC ne permet pas d'effacer les phénomènes de sélectivité du marché du travail". Ils comparent aussi, au détriment du dispositif, les taux d'accès à l'emploi pour les TUC et pour les mesures de formation en alternance dans l'entreprise (contrat de qualification, SIVP, contrat d'adaptation), ce qui renforce encore le côté négatif des appréciations sur l'effet des TUC en matière d'employabilité.

Or, ce durcissement du jugement s'est fait sans qu'on ait jamais tenté, après le refus opposé au CEREQ en 1986, de monter une évaluation avec des groupes de contrôle qui, même sans être strictement équivalents, auraient permis de fournir des éléments indispensables de comparaison (6). On peut d'ailleurs signaler qu'en l'absence de groupe de contrôle, une autre méthode évaluative souvent préconisée, la comparaison avant-après, semble aboutir à des conclusions beaucoup plus favorables aux TUC que celles qui ont été publiées.

Pour ce qui est de l'observation directe des acquis professionnels et sociaux résultant du passage en TUC, les textes d'évaluation vont balancer entre la reconnaissance d'un effet plutôt positif pour l'intégration sociale des jeunes et la mise en évidence du fractionnement du marché du travail qui empêche de conclure que le dispositif évite la marginalisation. Mais de nombreuses études allant de l'enquête statistique auprès d'échantillons importants aux approches monographiques, vont permettre de dépasser ces jugements globaux en mettant en évidence des effets différenciés :

- suivant les caractéristiques des jeunes: mode de vie, niveau de formation initiale, milieu social (CLAUDO, MEYER, SCHMIDT, GAUBERT, CREDIJ, VINCENT) ;

- suivant la forme d'utilisation du dispositif par les organismes et le contenu des tâches proposées. Cet angle d'analyse sera souvent privilégié par les études les plus lourdes et les plus complètes menées sur le dispositif (SES, CEE, CHABERT D'HIERES, MEYER). Les conclusions tirées des typologies proposées seront souvent nuancées: chaque mode d'utilisation peut comporter des aspects positifs pour le stagiaire qui, suivant les cas, vont plutôt se situer sur l'axe de la qualification sociale ou sur celui de l'amélioration directe des compétences professionnelles. Mais chaque forme contient aussi les risques d'un usage contestable du dispositif et peut aboutir, par exemple à une trop forte sélection à l'entrée ou à une insuffisance de l'encadrement.

Au total, il nous semble que les évaluations ne permettent pas d'aboutir à des conclusions très nettes quant à l'effet TUC sur l'employabilité des jeunes. Tout le monde s'accorde pour dire que l'effet TUC ne supprime pas les différences existant entre catégories de jeunes avant leur entrée dans le dispositif. Mais un tel résultat n'a rien de surprenant et ne constitue pas une preuve d'inefficacité. Sur le reste, les avis sont très partagés et souvent insuffisamment instrumentés, en ce qui concerne les deux interrogations principales :

- y a-t-il augmentation globale des chances d'accès à l'emploi ?

- le dispositif se révèle-t-il plus efficace pour certaines catégories de jeunes ou pour certaines logiques d'utilisation ?

Sur le premier point, on a déjà dit qu'il aurait été souhaitable d'approfondir les traitements statistiques menés à partir des enquêtes nationales de suivi. Les analyses produites à partir de l'observation directe du fonctionnement des TUC ne pouvaient, pour leur part, fournir à elles seules une réponse rigoureuse à l'interrogation sur l'effet global du dispositif, mais elles pouvaient apporter des éléments essentiels de compréhension de ces effets. Et, de fait, on voit bien apparaître un balancement entre facteurs positifs et négatifs, qui renforce l'incertitude sur le sens du résultat global. Du côté positif, le fait que les stagiaires interrogés se montrent en majorité convaincus de l'utilité de leur activité en TUC et que chaque forme d'utilisation des TUC comporte potentiellement des aspects favorables. Du côté négatif, les inquiétudes souvent exprimées par les évaluations, sur l'éloignement de bon nombre d'activités au regard de l'emploi salarié normal, sur la faiblesse de l'encadrement des stagiaires ou sur le rejet fréquent de leur part, d'une dynamique de qualification passant par la formation.

Sur le second point, l'assertion selon laquelle le dispositif est essentiellement efficace pour les jeunes les mieux formés, exprimée dans des articles de synthèse (MONTELH et ALII), peut se prévaloir des conclusions de plusieurs études de terrain (VINCENT, CLAUDO, GAUBERT) : spirale de marginalisation pour les non diplômés et les plus pauvres, moyen de capitalisation d'une expérience professionnelle pour ceux qui ont déjà une première qualification. Mais d'autres enquêtes (CEE en particulier), sans contredire les précédentes, insistent plutôt sur la diversité des effets potentiels, qui doivent s'apprécier par rapport à des échelles de valeur assez hétérogènes. On peut remarquer enfin que les récents résultats de la DARES (A-L AUCOUTURIER) n'amènent pas à confirmer l'hypothèse d'une efficacité plus grande pour les plus qualifiés.

---

(6) C'est d'ailleurs une telle démarche, très intéressante, que la Division "Emploi et Politiques d'emploi" du SES, la Direction des Etudes et des Statistiques de l'ANPE et le CEREQ ont entrepris depuis quelques temps. Cf. par exemple l'article de A-L AUCOUTURIER *"Contribution à la mesure de l'efficacité de la politique de l'emploi"* in Travail et Emploi n°55 avril 1993.

Le TUC, comme nouvelle forme de transition entre l'école et l'emploi

Le caractère singulier du dispositif s'affiche dans sa forme juridique, qui semble officialiser le divorce entre "travail nécessaire et emploi impossible". Il se marque aussi dans l'impossibilité de classer le TUC dans l'une ou l'autre des deux grandes catégories d'instruments d'aide à l'insertion professionnelle. Ce n'est pas une aide à l'embauche et ce n'est pas une forme traditionnelle de stage de formation.

Sur le premier point, les juristes ont des opinions convergentes (KERSCHEN, SCIBERRAS, FAVENEC-HERY). Ils dénoncent le TUC, en tant que "fiction juridique légale" à la fois proche et éloignée du salariat, qui fait courir aux statuts anciens des risques importants, d'autant qu'il s'inscrit dans un courant plus large de multiplication des statuts intermédiaires.

Sur la place des TUC dans la politique d'aide à l'insertion, le discours ministériel était, a l'origine, sans ambiguïté. Les stages de formation "classiques" et les contrats de travail de type particulier restaient les deux piliers de la politique ministérielle, et le TUC en était un complément. Pourtant, avec l'apparition du succès quantitatif et médiatique de la mesure, et au vu de résultats partiels d'évaluation, des ambitions plus grandes se font jour, qui culminent en 1986.

Pour ses partisans les plus convaincus (LEBOUTEUX), le TUC ouvre la voie à la mise en place progressive d'un modèle d'insertion moins rigide et mieux adapté aux besoins des jeunes, multipliant les possibilités de passerelles entre le travail et la formation, proposant d'autres formes de scolarité et de travail que le temps plein. Il devrait donc, à terme, avoir une influence sur l'appareil scolaire et sur les types d'emploi proposés aux jeunes. D'autres textes (BLEUZE, J-P VINCENT, MINVIELLE, MALGLAIVE...) se situant dans une démarche comparative, jugent le TUC supérieur au stage de formation classique (7), parce qu'il implique une "confrontation au réel", qu'il est plus conforme aux désirs des jeunes et plus favorable à leur insertion économique et sociale. Ces raisonnements ne sont pas soutenus, à proprement parler, par l'utilisation de méthodes évaluatives. Il s'agit plus d'une argumentation générale partant du constat de l'échec relatif des stages classiques et sensible à l'aspect innovant du dispositif TUC.

Mais la montée des critiques va être ensuite très rapide. Plus aucun texte évaluatif ne verra dans les TUC l'amorce d'un nouveau modèle d'insertion et le dispositif sera plutôt perçu comme l'archétype de la précarité ou, au mieux, comme un lieu de passage obligé entre deux mondes qui ne communiquent plus, où le jeune recouvre petit à petit ses aptitudes à une vie normale.

Finalement, ayant d'abord été valorisé en référence à un dispositif alors en crise (les stages 16-25 ans), le TUC va quelques années après servir de repoussoir, au bénéfice des mesures d'accès direct à l'emploi ou des nouvelles mesures de formation (CFI). Ce retournement se fera sans qu'on ait sensiblement progressé entre-temps dans la réflexion sur un possible positionnement adéquat de la mesure au sein de la politique d'aide à l'intégration professionnelle des jeunes.

La fréquence des jugements comparatifs montre bien que, contrairement à ce qu'auraient souhaité certains des promoteurs du dispositif, le TUC a été rarement analysé en tant qu'"objet singulier" préfigurant un nouveau modèle de transition entre l'école et l'emploi, mais comme une mesure parmi d'autres, qui pouvait être évaluée à l'aide de critères standardisés, en référence à ces autres mesures.

Par ailleurs, le renvoi répété aux "désirs ou aux besoins des jeunes" (satisfaits ou, au contraire, déçus par les TUC), place la "qualité jeune", avec ce que la jeunesse est supposée compter de potentialités, d'enthousiasme, de pari sur l'avenir, etc., comme une sorte de référence obligée de l'évaluation, ce qui ne manque pas d'entraîner des risques d'interprétations abusives et arbitraires.

Les TUC et l'amélioration des réponses aux besoins collectifs

L'évaluation en ce domaine va vite se structurer autour de quelques questions: le volume des besoins potentiels, la manière dont on utilise les TUC pour y répondre, les risques de dérive (substitution à des emplois ordinaires, concurrence avec le secteur marchand).

La montée en charge très rapide, pour arriver à un stock de près de 200 000 stagiaires, a convaincu tous les auteurs de textes évaluatifs que les besoins à satisfaire sont importants. Ce constat rejoint d'ailleurs les conclusions portées sur les expériences étrangères (SAGET et SAYAG). Mais aucune tentative de mesure ne viendra étayer cette appréciation. Les besoins potentiels du public sont immenses dès lors qu'on y répond par un service presque gratuit. La véritable limite à l'extension du programme, outre les moyens budgétaires de l'Etat, vient plutôt de la capacité des organismes à organiser et à finaliser le travail des stagiaires.

(7) Les formules de contrat de travail avec formation alternée, telles que les contrats de qualification ou d'adaptation resteront par contre "intouchables", les avis étant presque unanimes pour en faire la forme la plus aboutie de l'aide à l'insertion, malheureusement difficile d'accès pour les jeunes les moins formés.

Tout au long de la période 1985-1990, ont été publiées des études décrivant les caractéristiques des organismes utilisateurs, les types de tâches effectuées, le mode d'organisation de ces activités: exploitation des sources administratives par le SES, enquêtes lourdes (CEE...) permettant d'appréhender des logiques d'utilisation complexes et aboutissant à la présentation de typologies, de monographies. Aussi, on connaît bien les évolutions de la répartition des stagiaires suivant le type d'organisme d'accueil, les types de travaux confiés aux stagiaires, de même que les liens entre modes d'utilisation du TUC et catégories d'organismes.

Il résulte toutefois de cette abondance d'informations et d'analyses de qualité, une impression paradoxale : on a toujours beaucoup de mal à savoir si le programme a bien atteint son objectif de répondre massivement à des besoins collectifs non satisfaits. Les dommages causés par cette absence de clarification sont très apparents lorsqu'on examine l'évolution des opinions des médias sur les TUC. De la présentation initiale des exemples les plus intéressants, on passe progressivement à l'image du tuciste "piégeur de ragondins", sans que les évaluations permettent de contrecarrer, ou de confirmer, ces critiques sur le mauvais usage de la mesure. Il en va de même pour le difficile problème des rapports des TUC à la sphère lucrative. La question est bien posée dès les premiers textes, mais cela ne débouchera sur aucune analyse approfondie.

TUC, développement local et pérennisation des activités

Les jugements sont unanimes pour reconnaître l'apparition de nouvelles dynamiques locales en faveur de l'emploi des jeunes autour du dispositif TUC (J-P VINCENT, ZANG, LEBOUTEUX). Mais les avis sont beaucoup plus prudents, voire négatifs, lorsqu'on aborde la question des effets du dispositif sur le développement local et sur la création d'emplois nouveaux dans la sphère non lucrative.

Fort peu d'études évaluatives ont été publiées sur ce thème. Le programme de travaux lancé par le Ministère dès le premier semestre 1985 et dont les résultats n'ont, à notre connaissance, pas fait l'objet d'une diffusion publique, concluait que très peu de TUC présentaient les caractéristiques nécessaires pour se transformer en emplois permanents. Mais il était clair pour tous que cette évaluation arrivait trop tôt, alors que le dispositif n'était pas encore stabilisé et qu'elle devait être renouvelée par la suite. Or il n'y a pas eu d'autre programme coordonné d'évaluation sur ce thème.

Les seules données statistiques disponibles grâce aux enquêtes de suivi portent, non pas sur la pérennisation des emplois, mais sur la proportion des jeunes restant dans l'organisme après leur TUC. Cette proportion est faible (autour de 10%, souvent sur des statuts précaires), mais elle ne renseigne pas directement sur la question qui nous occupe.

Les conclusions des rares études monographiques ou sectorielles publiées à partir de 1986 iront dans le même sens . Les chances de voir de nombreux TUC se transformer en emplois permanents sont faibles s'il n'y a pas parallèlement un système d'aide à la consolidation des activités. Une étude approfondie menée dans le domaine de l'environnement (CHABERT D'HIERES) amenait à des conclusions encore plus négatives sur l'effet contre-productif des TUC, qui habituaient les usagers à recevoir des services gratuits, là où existait.une demande solvable qui aurait pu être créatrice de vrais emplois. Ces hypothèses semblent être confortées, à partir d'autres bases d'analyse, par les simulations de l'OFCE déjà citées : le TUC contribue à la diminution du chômage, mais aussi de l'emploi.

La mise en œuvre du dispositif

Ce thème est celui qui a fait l'objet du plus faible nombre de publications. Il a bien été traité, mais il est resté largement confiné au circuit des rapports de l'Inspection Générale et des notes internes au Ministère.

Le tableau dressé par quelques articles (DJIAN, LE THEL, CHARBONNEAU) peu de temps après le début de la mesure faisait apparaître que les services extérieurs avaient bien reconnu l'importance politique du dispositif, mais que sa mise en œuvre risquait de se heurter à plusieurs types de difficultés: manque de personnel, focalisation sur les tâches administratives au détriment des aspects plus qualitatifs du suivi, absence d'habitude des services à travailler en partenariat. Or les études menées, à la demande du Ministère, sur des expériences voisines dans d'autres pays européens concluaient à l'importance de tous ces points pour le succès de ces mesures à l'étranger.

A partir de 1987, les textes publiés vont se faire de plus en plus critiques sur le fonctionnement du dispositif (NOTAT, BICHOT, LEBOUTEUX). Pour les auteurs, les dérives constatées sont largement imputables à la qualité insuffisante du suivi, marqué par la volonté de "faire du chiffre" et par la prédominance des pratiques administratives routinières. Le Conseil Economique et Social fait de ce diagnostic un point central de ses conclusions: il n'est pas nécessaire de modifier les règles initiales du dispositif, mais des améliorations importantes de son fonctionnement sont souhaitables et possibles, notamment par un renforcement des moyens du service public de l'emploi.

Une autre conclusion, celle-là très favorable au dispositif, fera également l'unanimité des éva-

luations : le TUC est un dispositif avec un bon rapport coût/efficacité si l'on se réfère au coût du chômeur évité (BICHOT, ELBAUM, CORNILLEAU). C'est une utilisation alternative intéressante des fonds du chômage. Même si on a des incertitudes sur certains de ses effets, on comprend donc qu'on hésitera à supprimer ce type de mesure, en l'absence de preuves solides de ses conséquences négatives.

Pour résumer en quelques lignes les enseignements majeurs qui découlent de ce bilan on peut dire que :

- Malgré l'absence d'une procédure d'évaluation conduite par une instance désignée à cet effet, les études évaluatives sur les TUC ont été nombreuses et ont abordé tous les aspects importants du dispositif. Ceci a été rendu possible par la définition initiale, au sein du Ministère, des thèmes d'études à privilégier (8).

- Toutefois, on constate qu'au cours du temps, le champ de l'évaluation a eu tendance à se réduire. Certains domaines étudiés au début du dispositif ne l'ont plus été par la suite. L'attention semble s'être focalisée de plus en plus sur quelques indicateurs chiffrés simples, mais pas forcément bien interprétés, alors que l'examen des résultats statistiques plus complexes et des informations fournies par les études non statistiques n'était pas poussé aussi loin qu'il aurait pu l'être. Des efforts méritoires ont été faits, au sein du Ministère, pour tenter de contrecarrer cette tendance à un relatif appauvrissement de l'analyse, mais ils n'ont pas réussi à l'éviter complètement.

Les effets de l'évaluation

L'évaluation et la prise de décision ministèrielle

Il résulte du bilan qui vient d'être dressé une assez grande impression d'incertitude pour la prise de décision : quels aspects de la mesure devaient être conservés en l'état, lesquels devaient être améliorés, et dans quelle direction ? Cette incertitude va se manifester tout au long de la vie du dispositif, dans la manière dont vont être prises les décisions de modification réglementaire. Dans ce contexte, il faut néanmoins insister sur le fait que les principales décisions prises par le Ministère, et tout particulièrement la transformation des TUC en CES, ont été dans le sens des conclusions les plus sûres qui pouvaient être tirées des travaux d'évaluation.

Avant de présenter les informations qui nous conduisent à une telle conclusion, il nous faut toutefois insister sur certaines précautions méthodologiques. Il ne s'agit pas de repérer un seul effet ou une agrégation d'effets de type causal, mais plutôt d'objectiver la cohérence entre les principes qui ont guidé les modifications successives du dispositif, puis la création des CES et certaines des conclusions des travaux d'évaluation.

Nous voudrions en particulier mettre l'accent sur deux points. D'une part, il faut souligner qu'il est réducteur de parler *d'une* utilisation de ces résultats par l'administration centrale. Au sein même du Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, l'expression des besoins d'évaluation et l'interprétation des résultats disponibles ont parfois varié d'un service à l'autre, ont finalement donné lieu à consensus ou bien provoqué des débats durables. D'autre part, lorsqu'on réfléchit à cette question, on fait généralement référence à des procédures d'évaluation où à des instances d'évaluation non impliquées dans la conduite des actions qui ont à convaincre des décideurs publics, plus ou moins réticents, de la pertinence de leurs conclusions. Or, pour les TUC, une partie non négligeable des textes évaluatifs a été rédigée, à titre personnel, par des auteurs qui ont eu, à un moment ou à un autre, des responsabilités importantes dans le pilotage du dispositif ou d'autres mesures d'aide à l'insertion (9). Leurs jugements, parfois très critiques, ont constitué des éléments importants de l'évaluation, ce qui complexifie sensiblement l'analyse des rapports entre évaluation et prise de décision.

Néanmoins, nous voudrions rappeler que pour traiter cette partie de notre rapport, nous avons eu accès à l'ensemble des archives de la mission Insertion Professionnelle de la Délégation à l'Emploi, et donc aux notes internes rédigées pour préparer des décisions ou soumettre des propositions au Ministre. Il a donc été possible de repérer à chaque fois le type d'instrumentation évaluative soutenant ces décisions, de même que d'éventuelles controverses internes sur l'interprétation de certains résultats. Ceci nous a permis d'aller assez loin dans la compréhension de

(8) Un groupe de travail réunissant les directions du Ministère, l'ANPE, le CEREQ et le CEE avait été créé en mars 1985 à la demande du Cabinet, pour établir un programme d'étude coordonné sur le dispositif.

(9) On a rencontré trois types de situations : des personnes qui n'étaient pas en charge du dossier TUC mais avaient eu auparavant la responsabilité d'autres mesures d'aide à l'insertion des jeunes ; des personnes qui à des degrés divers, avaient des responsabilités importantes dans le pilotage du dispositif TUC au moment où elles écrivaient leurs articles ; des chercheurs spécialistes des politiques d'emploi qui portaient à ce titre des appréciations sur le dispositif, mais qui, peu après, étaient nommés à des postes où ils avaient à assurer le pilotage des mesures d'insertion.

l'utilisation des résultats d'évaluation par l'administration centrale.

Pour rendre compte des décisions prises, nous avons proposé dans notre rapport, un découpage chronologique en cinq périodes.

- **Jusqu'à l'automne 1985,** l'administration centrale a joué un rôle primordial dans la construction initiale d'un dispositif d'évaluation conçu pour aborder tous les aspects importants de la mesure et elle a organisé parallèlement des remontées directes d'informations demandées aux services extérieurs. Si bien qu'il a été possible au Ministère d'établir un premier bilan évaluatif des TUC dès juillet 1985, à partir d'informations partielles, confirmées par la suite. On peut souligner que ce bilan a été dressé avant même qu'aucun texte évaluatif de notre corpus n'ait encore été publié. Il inspire largement les circulaires de l'époque et les premières décisions modificatives adoptées et il permet aussi de s'apercevoir des insuffisances de certains aspects du système statistique : mauvais enregistrement des avenants aux conventions et méconnaissance des flux réels de sortie du dispositif en particulier.

- **De fin 1985 à mi-1986**, le dispositif TUC se stabilise et bénéficie d'un assez large consensus malgré la mise en évidence de la persistance de difficultés locales de coordination avec les autres mesures d'aide à l'insertion. Les premiers résultats des études issues du programme coordonné d'évaluation lancé début 1985 confirment et enrichissent les conclusions tirées précédemment des données partielles disponibles.

- **De mi-1986 au printemps 1988,** on enregistre au contraire une intense volonté de modifications réglementaires visant à une relance du dispositif. Ces projets de réforme ont-ils été provoqués, ou ont-ils pris au moins en compte l'afflux de nouveau éléments d'évaluation ? A cette question, notre réponse ne peut être que nuancée. En fait, l'attention du Ministère semble se concentrer sur une partie seulement des informations disponibles :

- les données statistiques les plus globales qui font état de la stagnation du nombre de stagiaires, principal motif de la volonté de relance,

- les critiques qualitatives déjà connues lors des périodes précédentes (volonté d'amélioration),

- les résultats de quelques enquêtes ponctuelles réalisées en interne, qui doivent éclairer des décisions de portée limitée,

- une partie des résultats de l'enquête de suivi auprès de 2 000 jeunes (notamment le taux d'accès à l'emploi) commandée par le Ministère à un institut de sondage, et qui donne d'ailleurs lieu à des interprétations quelque peu différentes entre services.

Par contre, presqu'aucune référence n'est faite aux nombreux résultats d'évaluation publiés sur les formes d'utilisation de la mesure ou sur les acquis professionnels et sociaux des jeunes à l'issue d'un TUC. Surtout, la modification sensible du discours officiel sur le TUC, marquée par l'abandon de la mise en évidence de son caractère spécifique et son passage dans la catégorie "stage de formation", avec l'accent mis sur la nécessité des formations complémentaires, est plutôt contraire aux résultats des évaluations. Celles-ci montrent plutôt la capacité de la mesure à s'adapter à des formes d'utilisation très diversifiées et mettent en évidence bien d'autres éléments que la formation complémentaire, pour apprécier la qualité d'un TUC et son utilité pour un jeune.

- **La dernière période de vie du dispositif,** avant la décision de créer les CES (mi-1988 à mi-1989), va être marquée par la poursuite des interrogations sur l'essouflement de la mesure et par les tentatives de revalorisation des TUC par la formation. Après une période de réflexion, l'effort va porter principalement sur des formations complémentaires longues pour les jeunes de bas niveau de formation. Cette option, comme nous l'avons dit, nous semble contraire aux résultats des évaluations, d'autant qu'ont été maintes fois soulignées les réticences des tucistes les moins formés a s'engager dans un stage long de formation. Elle va d'ailleurs se traduire par un échec rapide.

- Nous n'en concluons pas pour autant à un "aveuglement" des pouvoirs publics, insensibles aux conseils avisés des évaluateurs. Cette décision se comprend parfaitement si on ne la relie pas aux résultats relatifs aux TUC, mais si on la replace dans le cadre plus général de la réflexion sur les politiques d'aide à l'insertion professionnelle des jeunes. 1988 est marquée par la volonté présidentielle de promouvoir le CFI (crédit-formation individualisé), qui doit permettre à tout jeune non qualifié d'entreprendre un parcours de formation qualifiante. Le TUC avait vu son succès initial facilité par la dévalorisation des stages jeunes mis en place en 1981. Trois ans plus tard, alors qu'on lui dénie son caractère singulier de prototype d'une nouvelle logique d'insertion, sa revalorisation passe par son adossement à la nouvelle mesure-phare de la politique d'insertion.

Parallèlement, va s'engager dans les services une relance des analyses sur l'ensemble des résultats d'évaluation disponibles. On revient sur la manière d'interpréter la baisse du nombre des jeunes en TUC, on examine les rapports de recherche sur les statuts juridiques intermédiaires, on mène des enquêtes permettant d'observer des évolutions dans les modes d'accueil des stagiaires, on approfondit les connaissances relatives aux dispositifs étrangers. Se dessine, avec ces travaux, le support d'une argumentation pour la création des futurs CES.

- La création des CES (fin 1989). S'interroger sur l'apport de l'évaluation pour la prise de décision revient inévitablement à se poser la question suivante : la transformation du TUC en CES apparait-elle conforme aux résultats des évaluations ? Globalement, il nous semble que oui.

D'abord, si le dispositif est transformé, il n'est pas abandonné malgré les critiques dont il a été l'objet. Dans la mesure où beaucoup de ces critiques (absence d'effet sur l'employabilité, inutilité des tâches confiées aux jeunes...) ne nous semblent pas validées par les évaluations (10), il paraît légitime qu'on s'en soit tenu à l'un des résultats pour lesquels les évaluations convergeaient : ce type de dispositif est d'un bon rapport coût/efficacité en termes de coût du chômeur évité, et il convient donc de ne pas le supprimer hâtivement.

La transformation du support juridique (contrat de travail et non stage de formation), va dans le sens des recommandations des juristes et des économistes, et la revalorisation concomitante de la rémunération versée répond à la critique la plus souvent formulée par les bénéficiaires. L'autre grande modification du dispositif est l'ouverture beaucoup plus large à un public adulte de chômeurs de longue durée, d'usagers du RMI, de chômeurs de plus de 50 ans (11). Fort peu de textes évaluatifs l'avaient préconisé (12). Mais on peut l'interpréter non comme une erreur décisionnelle, mais comme un signe d'insuffisance d'une démarche évaluative trop centrée sur l'analyse interne du dispositif ou sur ses mérites comparés à ceux d'autres mesures jeunes, et pas assez sur l'équilibrage des politiques d'emploi.

Si rien, dans les décisions prises, ne semble aller à l'encontre des enseignements des études évaluatives, il reste que l'absence de conclusions claires sur plusieurs des axes majeurs de l'évaluation des TUC (effets globaux et différenciés sur l'employabilité, possibilités de pérennisation, adéquation des tâches effectuées aux besoins collectifs jusqu'ici non satisfaits...), a sans doute nui au lancement des CES, en ce qu'elle n'a pas permis certains ajustements utiles, en termes d'objectifs, de règles ou de préconisations.

(10) On ne veut pas dire pour autant que les évaluations invalident toutes ces critiques, mais plutôt que, très souvent, elles ne permettent pas de conclure.

(11) Ceux-ci pouvaient bénéficier auparavant des PIL et des AIG qui disparaissent comme les TUC au profit des CES, mais ces mesures n'ont jamais réussi à toucher un large public.

(12) Si l'on excepte un texte de Gilles GATEAU (réf. 38) rédigé alors qu'il travaillait, sur les politiques d'emploi, à la Délégation à l'Emploi.

L'évaluation et le pilotage local du dispositif

Les acteurs locaux du dispositif connaissaient-ils les évaluations publiées ? Comment interprétaient-ils les orientations de l'administration centrale ? Se forgeaient-ils leurs propres instruments d'évaluation, formalisés ou découlant de leur pratique quotidienne de la mesure ?

Rien ne permet d'affirmer qu'il y a eu homogénéité des modes d'évaluation d'une zone géographique à l'autre ou d'une catégorie d'agents à l'autre. Et nous ne disposons que d'éléments d'analyse fragmentaires pour tenter de répondre à ces questions. Ces réserves étant faites, nous avons quand même souhaité les faire figurer dans cet article, car ils conduisent à des conclusions assez négatives sur le rôle actuel de l'évaluation formalisée dans la conduite locale de l'action, qui nous semblent très importantes pour la réflexion sur les orientations à donner aux dispositifs d'évaluation.

Si l'on excepte le suivi statistique standard, il n'y a pas eu, à notre connaissance, de programme spécifique d'évaluation du dispositif piloté par des instances régionales ou départementales et s'inscrivant dans la durée, ce qui n'a pas empêché la production, ici ou là, de quelques documents d'évaluation de bonne qualité. La faiblesse fréquente de la coordination locale autour du dispositif a également freiné le lancement d'initiatives formalisées d'évaluation sur des territoires plus restreints. Pourtant, on s'aperçoit à l'occasion de journées de réflexion rassemblant un large éventail d'acteurs locaux, que les conclusions résultant de leurs échanges sont souvent d'un grand intérêt.

On pourrait en déduire que le manque d'évaluations locales très formalisées n'a finalement pas beaucoup d'inconvénients car il n'empêche pas l'émergence de processus d'évaluation informels, riches et diversifiés. Or cette conclusion nous paraît en grande partie erronée. L'absence fréquente d'un pilotage coordonné du dispositif au niveau local et le repli de chacun sur ses seules attributions administratives n'ont, le plus souvent, pas permis d'enclencher de dynamique d'évaluation endoformative. On constate bien, ici ou là, l'affirmation de formes locales d'utilisation des TUC, mettant l'accent sur certains aspects du dispositif, mais cela n'implique pas forcément non plus un enrichissement de l'instrumentation évaluative. Ce pilotage risque en effet d'orienter le dispositif vers un objectif dominant qui produit des critères d'évaluation très peu diversifiés. Par exemple, l'utilisation du dispositif au sein d'un plan local d'insertion peut se traduire par l'adoption d'un seul indicateur - le nombre de personnes passées par le dispositif qui obtiendront un contrat de travail stable au bout d'un laps de temps assez court-, au détriment de tous les autres.

Les entretiens individuels que nous avons réalisé amènent plutôt à conclure que, sauf exception, les jugements portés sur les TUC sont assez peu instrumentés. Les études nationales sont demeurées largement ignorées, ou leurs résultats ont été estimés peu pertinents pour rendre compte de la réalité locale. Dans ces conditions, les acteurs du dispositif ont fait jouer, avec plus ou moins d'intensité, trois ordres de référence pour former et justifier leurs jugements sur les TUC :

- Une référence aux objectifs spécifiques de leur institution d'appartenance: le critère de bon fonctionnement du dispositif peut être alors purement quantitatif ou administratif (un bon TUC est celui pour lequel le dossier administratif a tout de suite été bien rempli).

- Une référence à quelques valeurs fondamentales par rapport auxquelles chaque agent règle son jugement sur l'ensemble des dispositifs qu'il a à promouvoir. Pour les TUC deux critères semblent avoir eu une importance déterminante et ont joué tous les deux dans un sens négatif pour la mesure: l'absence de contrat de travail, la rareté des stages de formation complémentaire. Plus encore qu'au niveau national, la singularité du TUC passe mal dans les services extérieurs et seul le rattachement des organismes d'accueil au secteur non lucratif, garantie qu'il y a peu de risques d'"exploitation" du jeune, sauve la mesure d'une totale dévalorisation.

- Une référence à des cas singuliers. Ce mode d'évaluation est fréquent. On oscille alors entre la désignation de cas exemplaires d'utilisation de la mesure et la dénonciation des abus. Il est clair que cette deuxième figure était la plus souvent citée spontanément au cours des entretiens que nous avons eus.

Cette faiblesse d'une coordination locale du dispositif qui serait éclairée par la maîtrise d'instruments adéquats d'évaluation, ne doit surtout pas être imputée seulement aux insuffisances techniques d'acteurs incapables d'adapter des dispositifs nationaux volontairement souples aux spécificités de leur territoire. L'émergence d'une telle coordination, de même qu'un accord sur les objectifs et les critères d'évaluation qui pourrait en découler, prennent du temps, sont fragiles par nature et nécessitent donc qu'on laisse le temps aux dispositifs nationaux de se stabiliser. En particulier, on ne peut pas demander au local de prendre en charge une évaluation fine de dispositifs si une grande incertitude entoure leur avenir ou si, périodiquement, les agents des services extérieurs sont soumis à de fortes pressions contradictoires (entre des objectifs purement quantitatifs et des exigences de qualité par exemple).

Ce que l'on vient de dire pour les organismes chargés d'organiser localement le dispositif s'applique aussi aux établissements d'accueil. Malgré la fréquence des situations où un même établissement accueillait de nombreux jeunes en TUC, ce qui avait forcément des conséquences sur son organisation, il semble qu'il n'y ait pas eu véritablement mise en place de dispositifs internes d'évaluation, mêmes légers. Les indicateurs parfois cités se résument au devenir immédiat des jeunes à la sortie du TUC et à l'existence de formations complémentaires. Pour le reste, les TUC semblent avoir satisfait beaucoup d'organismes parce qu'ils leur ont permis de mieux fonctionner au jour le jour, mais, à quelques exceptions près, leurs responsables n'ont pas jugé très utile de mener des analyses précises sur les conséquences internes d'une utilisation intensive de ce type de mesures.

Ce constat met en évidence ce qui peut être considéré comme la principale faiblesse de l'évaluation des TUC. Alors que la place de l'Etat dans la conduite de la mesure a toujours été présentée comme devant être modeste, le succès ne pouvant reposer que sur la capacité des acteurs locaux à se mobiliser, à imaginer des formes pertinentes d'utilisation des TUC, la démarche d'évaluation les a fort peu impliqués, n 'a pas été mise à leur service.

L'image des TUC dans les médias

La campagne d'information qui va accompagner le lancement des TUC pour inciter les utilisateurs potentiels à s'engager dans le dispositif et, plus largement, pour le populariser dans l'opinion fut certainement, à l'époque, l'une des plus importantes qu'un gouvernement ait organisé pour une mesure en faveur de l'emploi. Au vu des premiers résultats, elle va être considérée comme un succès et la Mission TUC (13) continuera, presque jusqu'à la fin du dispositif, à informer l'opinion et les acteurs locaux par des publications régulières.

L'examen des articles de presse de 1984 à 1989 fait toutefois apparaître que si les médias ont bien joué initialement, en faveur du dispositif, le rôle de "caisse de résonance et d'amplificateur social de l'information publique nationale" qu'A. VAN CUICK leur attribue dans sa thèse (14), ils ont eu, par la suite, un rôle tout aussi important dans la propagation d'une image dévalorisée du TUC. Or notre bilan tend à montrer que rien, dans la sortie progressive des résultats d'évaluation, ne justifiait ni l'excès initial de valorisation, ni l'"indignité" finale qui va peser sur la

(13) Qui verra ses attributions en matière d'information et d'animation des dispositifs s'élargir en devenant la Mission pour les Initiatives en Faveur de l'Emploi (MIFE).

(14) *Rôle et enjeux de la communication publique dans l'opération TUC.* Thèse de doctorat. Grenoble III. 1987.

mesure (15). A l'exception de la presse communiste, hostile au dispositif du début à la fin, les appréciations des médias sur les TUC suivent sensiblement la même évolution.

- Fin 1984, le dispositif est vu comme une opération d'envergure, politiquement, financièrement, socialement, moralement. Le discours politique donne très vite le ton, en utilisant les arguments qui semblent ceux du bon sens : "il vaut mieux payer quelqu'un à travailler qu'à ne rien faire" et "un TUC, c'est mieux que rien". La mesure ne constitue que l'un des volets du programme pour l'emploi des jeunes, mais ce sont les futurs TUC qui sont présentés comme la grande nouveauté.

- Puis, jusqu'au printemps 1986, s'impose le succès quantitatif des TUC et une acceptation massive de la mesure par l'opinion. C'est l'époque où sont exposés dans la presse de nombreux exemples d'utilisation des TUC, ce qui permet de mettre en évidence, d'une part la souplesse du dispositif et son intérêt pour satisfaire des besoins collectifs, d'autre part de grandes différences et de grandes inégalités entre les situations de travail et entre les jeunes. La question de l'après-TUC se pose logiquement à cette époque (un an après leur mise en place) et laisse percer le premier doute, mesuré, des utilisateurs et des promoteurs de l'opération. Il ne s'agit pas pour autant de remettre en cause le bien-fondé des TUC.

- Le changement de majorité politique en 1986 n'entraîne pas de bouleversements, mais le dispositif va souffrir de la controverse sur les "petits boulots" que le nouveau Gouvernement semble vouloir intégrer en tant que mode de fonctionnement normal du marché du travail. Les risques d'un TUC préfigurant une précarisation massive des situations professionnelles offertes aux jeunes sont plus souvent évoqués. D'autre part, avec la stagnation du nombre de jeunes en TUC, l'idée d'une certaine désaffection des jeunes et des organismes commence à apparaître, même si, parallèlement, la création des PIL en faveur des chômeurs de longue durée s'inspire explicitement des TUC et valorise donc la mesure. Surtout, avec le plan d'urgence pour l'emploi des jeunes, l'accent est mis dans la presse sur les mesures de formation en alternance, qui deviennent une référence pour un dispositif TUC qui n'est plus vu comme central dans la politique d'insertion.

- Par la suite, les TUC ne seront plus guère évoqués dans la presse, mais ils vont revenir sur le devant de la scène début 1988 à propos d'une polémique entre le Gouvernement d'une part, l'opposition et les syndicats de l'autre, quant à la menace de radiation des jeunes chômeurs refusant l'entrée en TUC. Celle-ci ne va pas améliorer l'image de la mesure. Le TUC apparaît de plus en plus concurrencé par les autres mesures. La "dévalorisation" des TUC aux yeux des jeunes est soulignée et on semble entrer déjà dans l'après-TUC, même si des modifications de la mesure continuent à être mises en place. Les discours des responsables gouvernementaux sont d'ailleurs très défensifs. Ils parlent d'une nécessaire "modernisation", "d'une réforme profonde" réalisée grâce à une "vraie formation".

- Fin 1989, la disparition des TUC sera discrète et ne suscitera guère d'échos, contrairement à leurs débuts, comme s'il valait mieux les oublier, passer à autre chose. Jean-Pierre Soisson déclare que "pour les TUC, l'usure du temps a fait son œuvre". On préfère s'appesantir sur le contrat emploi solidarité que le discours politique cherche à présenter comme "une mesure bien supérieure aux TUC". Dans les derniers articles évoquant les TUC, ceux-ci ont tendance à apparaître comme l'exemple de ce qu'il ne faut pas faire, comme symbole d'un marché du travail des exclus, comme synonyme de précarité, d'aménagement sans solution définitive. Leur succès initial s'est retourné contre eux. On les qualifie d'"anti-jeune", même si on reconnaît parfois leur validité au début, quand le chômage des jeunes était très élevé.

Il faut souligner que cette dévalorisation progressive de l'image des TUC dans les médias, malgré la fragilité des éléments d'évaluation sur lesquels elle reposait, n'a pas été sans conséquences sur le pilotage de la mesure. Elle a sûrement contribué à détourner les jeunes du dispositif et à diminuer l'effort des organismes d'accueil. Mais elle semble aussi avoir eu des effets directs sur la manière dont, au sein même de l'administration centrale, on jugeait la mesure. Il est troublant de voir combien, à partir de 1988, les commentaires internes ou publics sur des résultats d'évaluation a priori assez favorables aux TUC, étaient présentés prudemment, en insistant plutôt sur leurs côtés les moins positifs, comme si, face à l'opinion, le Ministère n'osait plus défendre son œuvre.

Comme ce même mouvement d'opinion se retrouve pour bien d'autres mesures d'aide à l'insertion, il pourrait être tentant d'invoquer une fatalité qui s'abattrait, en période de fort chômage, sur ce type de dispositif, quels que soient les résultats des évaluations. Pourtant, certaines mesures assez anciennes continuent à avoir bonne

(15) L'argument selon lequel la mesure TUC se justifiait au moment de son lancement, compte tenu de la situation très mauvaise de l'emploi des jeunes, mais qu'elle a perdu une bonne partie de sa pertinence au fur et à mesure de l'amélioration progressive de cette situation nous paraît tout à fait recevable et explique certainement en partie les évolutions de l'opinion. Il a d'ailleurs été utilisé pour motiver la création des CES. Mais la plupart des jugements des médias ne vont pas s'y référer. Ils vont porter sur les qualités intrinsèques du dispositif qui, elles, ne semblent pas s'être particulièrement dégradées de 1984 à 1989.

presse (le contrat de qualification par exemple). Et ce constat de dévalorisation fréquente des mesures doit plutôt conduire, en priorité, à un approfondissement de la réflexion sur la façon de mieux coordonner la production de l'évaluation et l'information des partenaires et du public, pour éviter que soient seulement repris dans les médias les éléments de connaissance les plus superficiels : résultats des sondages, données statistiques globales, cas exemplaires etc. On en revient alors à l'une des questions de notre avant-propos : comment faire pour que l'évaluation permette à chaque citoyen de se former une opinion ?

Quelques propositions pour des évaluations futures

Les quelques recommandations que nous avons souhaité soumettre à débat découlent très directement du constat que nous venons de dresser et elles peuvent s'organiser en référence à trois axes majeurs :

- une information et des traitements statistiques encore améliorés ;

- une organisation interne qui permette d'enrichir la réflexion de l'ensemble des agents sur les mesures qu'ils ont à mettre en œuvre ;

- la création d'instances d'évaluation sur les politiques d'emploi.

L'information statistique

La place de plus en plus importante accordée, au fil des années, à quelques indicateurs statistiques très simples pour juger du succès des TUC, conduit à exiger de ces informations qu'elles soient à la fois très fiables et à même d'éviter les ambiguïtés inhérentes à l'interprétation des résultats. Or, dans le cas des TUC, ces exigences ne nous semblent pas avoir été toujours satisfaites, que ce soit pour les données statistiques tirées de l'exploitation des documents administratifs ou pour les enquêtes de suivi auprès des anciens stagiaires.

Le **traitement des données administratives** pratiqué actuellement pour les CES, a fait, à l'évidence, des progrès importants depuis les débuts du suivi statistique des TUC en 1984. Mais il nous semble que les questionnaires pourraient être encore ajustés, afin d'obtenir une meilleure compréhension de l'usage fait par les employeurs des CES et de la dynamique qui se crée autour du dispositif.

Les enquêtes de suivi auprès des anciens stagiaires méritent, quant à elles, d'être organisées avec une rigueur toute particulière. On a vu en effet l'importance accordée, à tous les niveaux, à des indicateurs comme le taux d'accès à l'emploi à l'issue du TUC. On a souligné également à propos de la sortie de TUC, que, suivant l'indicateur retenu, on pouvait évaluer des aspects très différents du dispositif, mais que la question "que cherche-t-on précisément à évaluer avec une enquête de suivi et quel indicateur est pertinent pour une telle évaluation ?" n'avait pas été complètement maîtrisée pour les TUC.

Par ailleurs, le problème de la population de référence par rapport à laquelle pouvait être comparé le devenir des personnes passées dans le dispositif, n'a pas été résolu non plus. Or les résultats fournis par les enquêtes de suivi n'étaient, comme on pouvait s'y attendre, ni très bons (tous les jeunes n'avaient pas un emploi), ni très mauvais (tous n'étaient pas au chômage). D'où des données qu'on n'avait pas les moyens d'interpréter et qui ont, au moins partiellement, servi d'"alibi évaluatif" pour conforter l'opinion dominante sur le dispositif : commentaires plutôt positifs au début, neutres par la suite et plutôt négatifs pour les résultats des dernières enquêtes.

Il faut donc souligner avec force que les enquêtes de suivi ne sont susceptibles d'être des éléments importants (16) d'évaluation d'un dispositif d'aide à l'insertion que si elles maîtrisent la question des groupes de contrôle. On ne peut donc qu'approuver complètement les tentatives récentes du Ministère de créer, avec ses partenaires, des panels "jeunes" et "chômeurs de longue durée" pour servir de base à la constitution de ces groupes de contrôle.

L'organisation interne

Les deux points faibles relevés dans notre bilan pour ce qui est de l'utilisation des résultats par les agents du Ministère et, plus largement, du service public de l'emploi semblent être les suivants :

- une concentration de la réflexion, pour la prise de décision, sur quelques indicateurs simples, mais une utilisation trop timide d'informations plus complexes, pourtant éclairantes sur bien des aspects du dispositif ;

- une bonne connaissance des résultats d'évaluation limitée à quelques services de l'administration centrale, mais qui ne s'étend pas aux services extérieurs.

---

(16) Ces enquêtes peuvent être des éléments importants d'évaluation, mais ne doivent certainement pas devenir des éléments dominants, et encore moins uniques, d'évaluation. Outre leurs difficultés méthodologiques, leurs limites résident dans l'appauvrissement de l'évaluation qui en résulte inévitablement. Par exemple pour les TUC, tout l'aspect "réponse nouvelle à des besoins collectifs" ne peut être pris en compte de manière satisfaisante par les seules enquêtes de suivi.

Ces difficultés renvoient, nous semble-t-il, a un problème bien connu: celui de la transcription des résultats de recherches ou d'études évaluatives en informations directement utilisables pour la prise de décision ou le pilotage d'un dispositif. Ce travail peut difficilement être assumé par les chercheurs ou les chargés d'évaluation eux-mêmes, compte tenu de leur relative méconnaissance des préoccupations ministérielles du moment et relève normalement de la compétence des instances d'évaluation lorsqu'elles existent. En leur absence, on a pu constater que cette volonté de transcription avait existé dans les services "études" du Ministère, mais qu'elle n'avait pas pu être complètement menée à bien.

Une amélioration dans ce domaine peut passer par la création d'instances d'évaluation (cf. infra). Elle peut aussi s'opérer, au moins en partie, par une redéfinition des missions des services, faisant une plus large place à ce type de fonctions. Il n'est d'ailleurs pas sûr qu'il faille les concentrer au sein d'une seule structure. Leur diffusion dans plusieurs Directions ne nous paraît pas gênante s'il y a une coordination scientifique ministérielle. L'analyse des prises de décision sur les TUC conduit plutôt à penser que c'est un bon moyen de stimuler et d'améliorer la qualité du débat interne au Ministère.

De même, une meilleure diffusion des résultats d'évaluation auprès des services extérieurs et le développement d'une réflexion commune sur les conséquences à tirer de ces résultats devraient être favorisés par cette redéfinition de la mission des services et de leur articulation avec les échelons déconcentrés du Ministère. Beaucoup reste à faire dans ce domaine, que nous estimons encore plus important que le point précédent. La déconcentration de la conduite des politiques et l'appel à un large partenariat, dépassant nettement les frontières des services administratifs, pour assurer le succès de la plupart des mesures actuelles d'aide à l'insertion, ne pourront être pleinement efficaces que si le souci de favoriser une réflexion commune à tous ces acteurs sur la pertinence des politiques actuelles et sur les progrès encore possibles s'affirme, aux yeux de tous, comme prioritaire.

La création d'instances d'évaluation

La création d'une instance d'évaluation extérieure aux services de l'administration centrale ne va pas de soi. On peut y voir un "effet de mode", après la création des commissions nationales sur le RMI ou sur la politique de la ville, qui compliquerait bien inutilement un dispositif de concertation interne et externe déjà lourd pour le Ministère. Il est certain d'ailleurs, que d'éventuelles commissions d'évaluation devraient être pensées en fonction des instances de concertation existantes.

Disons tout de suite que si nous préconisons cette création, ce n'est pas d'abord en vue d'augmenter les moyens de connaissance dont dispose l'administration centrale. L'exemple des TUC montre qu'ils sont déjà importants. Des améliorations dans les méthodes d'évaluation utilisées et dans l'organisation interne des services (cf. supra) pourraient être suffisantes pour les rendre pleinement satisfaisants. Ce n'est pas non plus pour garantir l'impact de l'évaluation sur la prise de décision, qui n'est déjà pas négligeable. C'est avant tout pour faire émerger un lieu de coordination des opinions des nombreux acteurs impliqués dans les dispositifs d'aide à l'insertion dans l'emploi, pour réduire la forte hétérogénéité qu'on a pu constater, à propos des TUC, dans l'instrumentation des jugements de ces acteurs. La mobilisation des services extérieurs et des partenaires potentiels des politiques d'emploi passe inévitablement par là, de même que la possibilité d'un pilotage local des mesures existantes. Il ne sert pas à grand chose, pour l'administration centrale, de maîtriser des instruments d'évaluation complexes, si les relais locaux ne se les approprient pas parallèlement, car elle sera confrontée à des problèmes de mise en œuvre des actions qui ne peuvent plus, vu leur ampleur, être pilotées de manière centralisée.

Pour essayer d'être aussi concret que possible, nous avons choisi de présenter quelques uns des avantages qu'aurait pu procurer une commission ayant à remettre ses conclusions sur le dispositif TUC, en nous servant de l'exemple de la procédure d'évaluation adoptée pour le RMI, à laquelle le CEE a été étroitement associé.

- Une définition préalable des thèmes prioritaires de l'évaluation et un suivi de la bonne exécution, sur l'ensemble de la période, des études évaluatives jugées nécessaires. Pour les TUC, cette définition préalable a eu lieu. Par contre, les thèmes d'évaluation prévus n'ont pas tous été approfondis, notamment ceux qui portaient sur les aspects les plus singuliers du dispositif. D'où une tendance de l'évaluation à reposer de plus en plus sur des indicateurs standards, appauvrissant la compréhension de la mesure. Ce même mouvement se retrouve, on l'a dit, dans la perception de la mesure à tous les niveaux (opinion publique, discours politique...) et concourt à sa dévalorisation. Une évaluation qui aurait veillé à la bonne couverture de tous les thèmes d'évaluation aurait, de toute façon, été utile pour mieux arrêter le dispositif CES, mais elle aurait aussi produit certainement une appréciation globale sur les TUC plus nuancée, ne mésestimant pas ses aspects innovants. Pour faire un parallèle, le dispositif RMI aurait pu être jugé, et condamné sans appel, sur le seul taux d'accès à l'emploi des allocataires, dont on sait qu'il est faible. Il ne l'a pas été, bien qu'on n'ait aucunement passé sous silence ses faiblesses en ce domaine.

- **Une mobilisation coordonnée des acteurs sur l'évaluation.** Les acteurs de terrain ont eu tendance à reprocher à la Commission RMI de s'intéresser avant tout à la rédaction de son rapport pour le Gouvernement et le Parlement et de ne pas leur fournir à temps les instruments d'évaluation dont ils avaient besoin localement. C'est en partie vrai. Mais il y a eu de très nombreuses études de terrain et des partenariats locaux se sont parfois construits autour d'instruments d'évaluation. Par ailleurs, la restitution des résultats en 1992 a été l'occasion d'organiser des séminaires et des colloques qui ont débouché sur de nombreuses publications et permis une discussion très large des conclusions et des recommandations de la Commission et une relance de la réflexion.

- **Une protection contre les dérives démagogiques des débats dans les médias.** Certains partenaires de la Commission ont noté, très amicalement, que, paradoxalement, l'épaisseur et la qualité de son rapport avaient "tué" le débat démocratique autour du RMI (au parlement comme dans l'opinion) car plus personne n'avait osé exprimer une opinion tranchée qui s'écarterait sensiblement de ses conclusions. Dans sa réponse, le Président de la Commission soulignait que l'existence d'une instance d'évaluation avait au moins évité les dérives démagogiques qu'on avait vu poindre dans la presse en 1991: "on ne pouvait plus dire ou écrire n'importe quoi sur le RMI". Compte tenu de ce qu'on a observé à propos des TUC, un tel garde-fou n'a rien d'inutile, même si on doit en effet réfléchir aux formes de restitution de l'évaluation susceptibles de favoriser un large débat d'opinion.

Il ne nous appartient pas de définir la composition d'une telle instance d'évaluation. Nous renvoyons aux travaux du Conseil Scientifique de l'Evaluation sur les avantages et sur les inconvénients des divers modes de composition possible. Mais un enseignement ressort clairement de l'analyse sur les TUC. **Une telle commission ne doit en aucun cas avoir un champ d'évaluation trop réduit** (par exemple être constituée pour l'examen des CES et seulement pour cela), car la prise de décision ne peut être éclairée qu'en référence à un champ d'analyse plus large, relatif à une politique et non à un seul dispositif de cette politique. Ceci conduit plutôt à proposer la mise en place d'une instance permanente, compétente pour toute nouvelle mesure rentrant dans le champ de la politique observée ■

LISTE DES TEXTES RÉPERTORIÉS
(CLASSEMENT PAR ORDRE CHRONOLOGIQUE DE PARUTION)

1 Les TUC font-ils partie de la classe ouvrière ? *Michel Bleuze 1985*

2 Les travaux d'utilité collective en Rhône-Alpes. *J-M Dupont 1985*

3 Les TUC: dans quels organismes ? pour quels travaux ? *Jean Villlard 1985*

4 Enquête auprès de 500 TUC de Seine-Maritime. *CREDIJ 1985*

5 Un été 1984. *François Lebouteux 1986*

6 TUC, mode d'emploi. *M-C Nahory 1986*

7 En attendant les formations alternées. *Dominique Schalchli 1986*

8 Descriptions et pratiques. *Divers acteurs de terrain 1986*

9 Fonctionnements institutionnels. *J-M Djian, Ph le Thel, B Charbonneau 1986*

10 TUC, un premier classement des activités. *Olivier Galland 1986*

11 Valeurs des jeunes, valeurs du monde du travail, représentations et comportements. *le Thel 1986*

12 TUC, les enjeux économiques d'un dispositif. *Gilles GATEAU 1986*

13 Les TUC, à quoi ça sert et qu'est-ce que ça peut produire comme effet ? *Yvon Minvielle 1986*

14 Entretien avec *Gérard Malglaive 1986*

15 Les TUC, un essai qui reste à transformer. *François Lebouteux 1986*

16 Les TUC dans l'Aisne. Occupation ou insertion professionnelle ? *J-P Vincent 1986*

17 TUC et trav. commun. : les enjeux de l'insertion/exclusion des jeunes. *G Gateau et D Tremblay 1986*

18 Enjeux sociaux, environnementaux et signification sociale des TUC. *G Vincent et alii 1986*

19 Nouvelles formes d'action d'insertion-formation pour les jeunes en difficulté. *S-R Zang 1986*

20 Mesures pour l'emploi des jeunes : quelles cohérences ? *Dominique Shalchli 1986*

21 Les statuts intermédiaires. *Nicole Kerschen 1986*

22 Bilan statistique du programme des travaux d'utilité collective. *Jean Villalard 1986*

23 Les différentes formes d'utilisation des travaux d'utilité collective. *B Gomel et E Marchal 1986*

24 Les TUC - Expériences européennes. *François Saget Yves Sayag 1987*

25 Aux marges du travail. *Rachel Silvera 1987*

26 Les TUC, promesses et dérives. *François Lebouteux 1987*

27 Evaluation des poids et spécificité des activités de l'environnement... *M Chabert d'Hieres et alii 1987*

28 L'insertion professionnelle des jeunes. Rapport du Conseil Economique et Social. *J Bichot 1987*

29 Jeunes tucistes en Bourgogne... *Nicole Katzer et Raymond Maguet 1987*

30 A l'écart de l'entreprise, les TUC. *Emmanuelle Marchal 1987*

31 Le stagiaire dans l'œil du cyclone. *J-C Sciberras 1987*

32 Insertion professionnelle des jeunes: la valse des mesures. *Jacques Bichot 1987*

33 Rôle et enjeux de la communication publique dans l'opération TUC. A. *Van Cuick 1987*

34 Un TUC pourquoi ? Pour des politiques locales d'insertion des jeunes. *Daniel Riche 1988*

35 La précarisation du travail. *Michel Schiray (articles rassemblés par) 1988*

36 Premier emploi : "un TUC ou tu chômes". *Denis Dessassis et Catherine Bourgey 1988*

37 Avec le développement des stages, la France ne perd plus d'emplois... *O Marchand et alii 1988*

38 Petits boulots, stages, emplois précaires... *Mireille Elbaum 1988*

39 Les TUC, des tâches multiples dans un dispositif mouvant. *Nicolas Schmidt 1988*

40 SIVP et déclin du contrat de travail. *Françoise Favennec-Hery 1988*

41 Dossier TUC. Dérives et perspectives. 11/20 : peut mieux faire... *Nicole Notat 1988*

42 La boite à outils des ministres européens de l'emploi. *V de Belloy et Ch Charpy 1988*

43 Le stage TUC : parenthèse ou facteur d'insertion. *Anne Ramare*

44 L'insertion des jeunes à la sortie de l 'école entre 1983 et 1987... *E Join-lambert et X Viney 1988*

45 Les moins de vingt ans sans qualification. *Denise Bauer et alii 1989*

46 Têtes de TUC... *Michel Serac 1989*

47 La longue marche. *Bernard Montehl et Florence Morgensztern 1989*

48 Une génération sacrifiée. *Gilles GATEAU 1989*

49 L'évaluation des programmes d'intérêt général. *Brigitte Michel et Anne Ramare 1989*

50 Trajectoires et interactions constitutives des TUC à Créteil. *Christophe Gaubert 1989*

51 Les modes de consommation des stagiaires TUC. *Charles Claudo et alii 1990*

52 Quinze ans de politique de l'emploi. *G Cornilleau, P Marioni et B Roguet 1990*

53 La place des jeunes étrangers dans les mesures en faveur de l'emploi... *L Wollenweider 1990*

54 Les tucistes en 1989, 6 mois après la fin de leur stage. *Brigitte Michel et Anne Ramare 1990*

55 Bilan du dispositif TUC. *Brigitte MIchel et M-C Chalmeigne 1990*

56 Du chômage à l'exclusion. *Simon Wuhl 1991*

57 Les TUC-CES en Lorraine. Stratégies d'organisme, stratégies des jeunes. J-L *MEYER 1991*