

## Que signifie évaluer le programme Nouveaux services - emplois jeunes ?

Bernard Gomel<sup>1</sup>, juin 2004

Communication aux journées de la SFE des 20 et 21 septembre 2004

L'évaluation du programme Nouveaux services - emplois jeunes (NSEJ) pose depuis 1997 des questions intéressantes qui nous semblent liées à la nature particulière de ce dispositif, une expérimentation sociale d'une ampleur jamais atteinte en vingt ans de politique de l'emploi. Le volume des finances publiques mobilisées, la durée du financement des postes (de 5 ans à 8 ans) et le nombre et la diversité des acteurs engagés ont atteint des niveaux records qui représentent déjà à eux seuls une première source de difficulté. Le second problème est le changement qualitatif qui accompagne l'engagement quantitatif : l'objet à évaluer n'est pas une politique dont les intentions pourraient être traduites en objectifs évaluables<sup>2</sup>. Dès lors, les débats méthodologiques ne portent plus immédiatement sur les enjeux classiques attachés aux approches instrumentale, théorique ou encore systémique de l'évaluation : les effets qu'il s'agit d'isoler, la nature des causalités recherchées (statistique ou effective), l'efficacité (propre ou en contexte) à mesurer, etc.

L'évaluateur est donc conduit à considérer le programme comme un outil de financement des activités non-marchandes et non-concurrentielles dans toute leur diversité, à travers la prise en charge de la plus grande part du salaire des jeunes salariés embauchés pour les réaliser.

La pluralité des usages du dispositif n'est pas seulement le résultat de sa mise en œuvre contextualisée ; elle est recherchée et favorisée. Entre la formule proposée dans la campagne des législatives de 1997 du Parti socialiste et la loi votée en octobre 1997, le programme s'est encore davantage élargi. La difficulté pour les pouvoirs publics a d'ailleurs été de maintenir l'unité du programme dans la durée. Il est resté identifié à l'échéance commune de 5 années de financement. Mais l'agrément a été accordé à des projets qui relèvent de modèles très différents :

- . « l'innovation », mise en avant dans la communication publique du programme ; elle a fortement marqué les professionnels chargés d'aider les porteurs (les consultants, les plates formes régionales de professionnalisation) sans jamais être dominante ;

- . le développement de l'activité ; c'est l'usage le plus important, dans la tradition des emplois aidés du non marchand ;

- . la professionnalisation d'activités confrontées à la crise du bénévolat ou à une nouvelle demande ;

---

<sup>1</sup> Bernard Gomel, chargé de recherche CNRS, Centre d'études de l'emploi 29, promenade Michel-Simon 93166 Noisy-le-Grand Cedex, [gomel@mail.enpc.fr](mailto:gomel@mail.enpc.fr)

<sup>2</sup> « Par le programme NSEJ, le Gouvernement entend promouvoir un nouveau modèle de développement plus riche en emplois et s'attaquer au chômage des jeunes en répondant à des besoins non satisfaits », circulaire DGEFP n° 97/25 du 24 octobre 1997.

- . L'intégration dans une offre locale de services afin d'assurer l'accès effectif de tous à la panoplie complète des services publics ;
- . La recherche d'une réponse nouvelle aux difficultés de l'intervention sociale ;
- . L'ouverture de certaines activités à des jeunes écartés des filières classiques d'accès.

L'évaluation du programme demande donc d'aller plus loin que la seule prise en compte du contexte et des circonstances dans la mise en œuvre du dispositif. L'observation de son usage réel par différence avec un mode d'emploi prescrit (disponible ou reconstruit) aurait conduit à qualifier d'écart ce qui est à apprécier d'abord comme une invention. C'est une rupture forte avec l'évaluation habituelle : la nécessité de repérer les grands types d'usage afin de donner à chaque acteur la possibilité d'accompagner ce qu'il considère favorablement et de corriger ce qui lui apparaît comme dommageable<sup>3</sup>.

Nous avons eu l'occasion de nous confronter directement, lors des évaluations auxquelles nous avons participé au CEE<sup>4</sup> et pour le CNE<sup>5</sup>, aux difficultés pratiques de l'évaluation d'un tel dispositif. L'expérience nous a conforté dans notre approche compréhensive de l'évaluation : que signifierait en effet la recherche des effets d'un dispositif dont nous sommes assurés que ses façons d'agir sont délibérément les plus diverses possibles<sup>6</sup> ? L'évaluation de la politique de l'emploi ne répond pas uniquement « à l'exigence démocratique de transparence et d'efficacité des politiques publiques »<sup>7</sup> dont la montée serait en France le signe de la perte du consensus « implicite et par défaut » dont cette politique faisait l'objet<sup>8</sup>. Comme le signale Maurice Baslé<sup>9</sup>, si cette raison participe bien au développement du réflexe et de la culture de l'évaluation, deux autres raisons, internes celles-là, interviennent : les contraintes financières (qui seraient désormais de caractère structurel) et les nouveaux défis managériaux de la gestion publique.

---

<sup>3</sup> Tous les acteurs : le changement de gouvernement en 2002 a ainsi eu comme effet, dans la gestion centrale des postes associatifs du programme, de privilégier la trajectoire du jeune salarié avant le développement de l'activité.

<sup>4</sup> En particulier, dans le champ de la Culture. Rapport publié en 2001 à la Documentation française sous le titre « Les emplois-jeunes dans la culture ; usages et enjeux d'une politique de l'emploi »..

<sup>5</sup> comme rapporteur, avec Marie-Odile Lebeaux, de l'instance d'évaluation présidée par Anicet Le Pors dans le champ jeunesse et sports. Rapport publié à la documentation française en 2001.

<sup>6</sup> Gomel Bernard, 2002, Evaluer une expérience ; les conditions de l'évaluation du programme Nouveaux services - emplois jeunes, in Rapport annuel 2000-2002 du CNE, La documentation française

<sup>7</sup> Discours d'installation du CNE

<sup>8</sup> Gautié Jérôme, 1996, L'évaluation de la politique de l'emploi en faveur des jeunes en France, dossier 8 du CEE.

<sup>9</sup> Baslé Maurice, 1999, Les pratiques de l'évaluation française des contrats de Plan Etat-région, contribution au rapport annuel 1999 du CNE

Aussi nous importe-t-il plutôt de comprendre, à travers un tel dispositif, le comportement des acteurs indispensables à la mise au point des programmes d'action publique.

## Le programme NSEJ comme expérimentation

Le programme NSEJ est donc remarquable à plus d'un titre. Il est en outre, pour la politique de l'emploi, à l'image de ce qui se développe dans différents domaines de l'action publique. Ainsi dans la Culture où les observateurs constatent l'épuisement de la « politique culturelle » et le repositionnement de l'Etat sur des tentatives de régulation économique de l'exception culturelle française<sup>10</sup>. De même dans le domaine de la Santé où les conflits liés à l'épidémie de sida révèlent « *des transformations essentielles de notre société, au carrefour de la médecine, de la science et du capitalisme* »<sup>11</sup>.

Comment l'évaluation enregistre-t-elle ces évolutions de l'action publique ? Il existe une approche « souverainiste » de l'évaluation qui les rejette. Elle campe sur la mesure des écarts entre les objectifs et les réalisations et sur l'analyse de leurs causes. Le problème est que, de plus en plus souvent, ces objectifs sont construits *a posteriori* par et pour l'évaluation ! Depuis la fin des années 80 (le rapport Deleau pour le CGP date de 1986 et le rapport Viveret au premier ministre Michel Rocard de 1989), l'évaluation de l'action publique s'est institutionnalisée comme « levier de la transformation et de la modernisation de notre système public »<sup>12</sup>. Elle a été amenée à s'élargir d'une approche économiste de mesure des effets à la prise en compte des modalités de mise en œuvre. Cet élargissement progressif convient particulièrement à la pluralité et à la complexité des logiques d'intervention publique concernant les emplois aidés du secteur non marchand. Il permet en particulier d'inclure, dans le programme d'évaluation publique conduit en France depuis 1990 par le Conseil scientifique de l'évaluation (CSE) remplacé en 1999 par le Conseil national de l'évaluation (CNE), une initiative politique comme le programme NSEJ en lui attribuant la logique d'intervention spécifique d'une expérimentation placée entre les mains de ses acteurs : « *la logique d'intervention permet de mieux comprendre la politique publique avant de l'évaluer et de servir d'outil futur de pilotage de cette politique par les administrations en cause. Elle permet également de pallier l'insuffisante clarté des objectifs politiques de plus haut niveau en définissant des objectifs pragmatiques et mesurables* »<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Lire le dossier intitulé « Les impasses de la politique culturelle » de la livraison de mai 2004 de la revue Esprit. Et en particulier l'article de Philippe Urfalino, « Après Lang et Malraux, une autre politique culturelle est-elle possible ? ».

<sup>11</sup> Nicolas Dodier, 2003, Leçons politiques de l'épidémie de sida, éditions EHESS, collection Cas de figure.

<sup>12</sup> Viveret Patrick, 1989, L'évaluation des politiques et des actions publiques, Rapport au Premier ministre, La Documentation française.

<sup>13</sup> CNE, 2000, L'évaluation au service de l'avenir, rapport annuel 1999, La Documentation française

A l'opposé, des évaluations tentent de retrouver « au niveau local » les politiques qui se sont évanouies au niveau central. C'est dans cette perspective que se situe le récent rapport de l'instance d'évaluation du CNE sur les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand<sup>14</sup>. Il préconise un nouveau partage : « L'Etat resterait garant d'une politique dont la mise en œuvre devrait encore se rapprocher du terrain et laisser plus d'autonomie aux acteurs locaux sous réserve de suivi et de rendu compte »<sup>15</sup>. Afin de permettre ces évolutions, l'instance recommande de simplifier les logiques d'action souvent composites des dispositifs d'aides aux emplois du secteur non marchand en particulier en séparant les objectifs de contre sélectivité (dont le pilotage est contra cyclique) et ceux du développement local. Et d'assouplir les outils d'intervention qui seraient actuellement trop finalisés, en laissant au local de soin de les recomposer dans le cadre d'une politique locale. Ces recommandations visent à modifier la prise en compte du local dans la conduite de la politique de l'emploi : mettre les programmes à la disposition des acteurs locaux chargés de conduire la politique locale d'insertion, d'emploi et de développement et évaluer l'apport de la « délocalisation de l'emploi »<sup>16</sup>.

Mais il est extrêmement difficile de modéliser le contexte, de le dégager des circonstances locales. L'Etat national et a fortiori l'Union européenne financeraient des dispositifs qui seraient mis en politique au niveau local, au plus près du terrain ? Mais les élus locaux sont le plus souvent en position de mettre en œuvre les dispositifs, avec et comme les professionnels. L'évaluation nationale des dispositifs devient impossible, sans rendre possible leur évaluation locale à défaut de proposer une approche permettant de modéliser les contextes. En effet, l'articulation entre enquête statistique nationale « d'interpellation du local » et enquêtes locales « d'interprétation des données » n'est jamais suffisante pour reconstituer les éléments de contexte. « Satisfaire simultanément aux exigences de totalisation et d'incarnation est un problème complexe pour les sciences humaines »<sup>17</sup> qui ne peuvent accepter ni la simple incommensurabilité entre particularités individuelles et entités statistiques, ni l'assimilation pure et simple des individus aux catégories statistiques. C'est que la monographie n'est pas complémentaire de la statistique. Les deux points de vue s'opposent sur le crédit accordé à l'expérience vécue : le point de vue extérieur et son instrument

---

<sup>14</sup> CNE, 2002, Les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand ; rapport de l'instance d'évaluation présidée par Yves Robineau, La Documentation française. Bernard Simonin en a été le rapporteur général.

<sup>15</sup> Bernard Simonin, 2002, Vers une unification des Contrats emploi solidarité et des Contrats emploi consolidés ?, Quatre pages CEE n° 51

<sup>16</sup> Laurent Cabotte, 2002, La délocalisation spécialisée de l'emploi ; l'exemple de l'aide à domicile à Roanne, in Jean-Claude Barbier, document de travail CEE.

<sup>17</sup> Nicolas Dodier, 1996, les sciences sociales face à la raison statistique, Annales HSS, mars-avril 1996, n°2, pp 409-428.

statistique rompent avec le sens commun et la perception quand le point de vue intérieur s'intéresse à la « science des acteurs »<sup>18</sup>.

Notre expérience de l'évaluation des dispositifs de la politique de l'emploi et plus particulièrement ici du programme NSEJ nous éloigne de l'évaluation « souverainiste » comme de l'évaluation « localiste » qui nous semblent sans issue. Elle nous rapproche plutôt des traditions du pragmatisme, au sens où le tout est (aussi) le résultat de l'expérience. Contrairement à l'évaluation localiste qui reconnaît la pluralité mais pour renoncer à tout point de vue normatif, cette approche modifie la position de l'évaluation mais lui conserve toute son ambition. C'est sur la congruence de cette approche de l'évaluation avec la « nouvelle action publique » que nous concluons, après avoir rappelé les termes de la justification du dispositif par le ministère du Travail et rendu compte de notre expérience d'évaluateur du programme.

### **Une justification du programme**

La présentation du dispositif comme expérimentation sociale n'est pas une reconstruction au moment de son évaluation. Le programme NSEJ se trouve décrit et justifié comme expérimentation d'offres de services précises censées répondre aux attentes des Français. Son confinement dans le « laboratoire de l'Etat » que constitue le secteur non-marchand a permis la prise en charge quasi totale par l'Etat des incertitudes quant à la réalité de ces attentes<sup>19</sup>.

Le ministère du Travail l'a en effet justifié par la difficulté à saisir une demande potentielle de services. Selon une étude qui portait sur les attentes des Français en matière de services à la population<sup>20</sup>, 62 % des personnes interrogées n'expriment « spontanément » aucune attente particulière<sup>21</sup>. Arrivent en tête des réponses les transports en commun (11 %), le commerce de détail (9 %), l'aide aux personnes âgées et handicapées, la garde d'enfants, les activités culturelles, les activités sportives (5 %), l'environnement (3 %) et l'accompagnement et la sécurité dans les transports (2 %). En revanche, dès lors que l'on propose un service, une majorité souvent forte juge nécessaire ou tout à fait prioritaire son développement. Le

---

<sup>18</sup> Francis Kramarz, 1991, Formuler les questions d'une enquête, Genèse n°4 et Déclarer sa profession, Revue française de sociologie, XXXII, 1991, 3-27 (2<sup>ème</sup> partie : contexte et profession déclarée, une comparaison Recensement de la population / Enquête FQP).

<sup>19</sup> Gomel B., 1999, La conduite des dispositifs emploi dans le secteur non marchand, La Lettre du CEE.

<sup>20</sup> Gélot Didier, 2000, Les attentes des Français en matière de services, PIPS 2000.05 - n°18.2, Dares. « Les principaux enseignements de l'étude portant sur les attentes des Français en matière de service », note de synthèse de CSA pour la DARES (ministère de l'Emploi et de la Solidarité), novembre 1999. Enquête téléphonique réalisée du 20 au 30 octobre 1999 auprès d'un échantillon national représentatif de 1997 personnes.

<sup>21</sup> Réponse à la question ouverte : « Dans votre région, ville ou quartier, quels sont tous les services existant actuellement ou à créer dont vous avez personnellement besoin et dont vous aimeriez disposer ? »

partage se fait entre « tout à fait prioritaire » et « nécessaire ». En croisant ces « attentes » avec la disposition à participer au financement des services, l'étude estime à 36 % la part de l'échantillon interrogé acquis au développement des services, les « impliqués » dans le vocabulaire de l'étude, qui citent en priorité l'aide aux personnes âgées (63 %), la lutte contre la pollution (52 %), l'amélioration des services aux personnes en difficultés (49 %), le soutien scolaire (45 %) et la garde d'enfants (34 %). Plus jeunes, plus diplômés, mieux rémunérés, plus politisés, ils expriment davantage d'attentes tous azimuts qu'ils sont disposés à financer, sans préférences marquées quant aux modes d'organisation (même si l'acteur associatif est plébiscité et si le public et surtout le privé font l'objet de critiques de la part de certaines catégories) et de financement des services <sup>22</sup>.

Cette enquête d'opinion conduit à estimer qu'un tiers de la population considère que se trouvent réunis la nécessité et les moyens d'une amélioration des services collectifs, qu'ils relèvent (aides aux personnes âgées, aux personnes en difficulté) ou non des missions traditionnelles de l'Etat. Mais la question de la politique de développement des services reste entière : tout au plus peut-on conclure sur la nécessité d'en convaincre une forte majorité de nos concitoyens (64 %) et de tester des offres précises. C'est ce que permet, de fait, le programme Nouveaux services - emplois jeunes.

L'expérience qu'il s'agissait d'évaluer est bien la mise à disposition contrôlée d'un outil polyvalent de financement. Son usage est réservé à l'embauche d'un jeune salarié par une structure non marchande - contrainte stricte - qui s'engage dans une activité innovante d'utilité sociale - contrainte faible - qui ne concurrence pas une activité existante - contrainte forte.

Quatre grands types d'usage ont été constatés :

. L'activité sert de support au placement de jeunes et l'emploi occupé est considéré comme un sas, une transition, même si, à cette occasion, un service nouveau peut être assuré. L'engagement est de court / moyen terme, il ne dépasse pas les cinq ans de financement du programme. La dimension " projet " apparaît comme un simple habillage de postes, hier occupés par des salariés en contrats aidés (CES, CEC, contrat emploi de ville).

. L'affichage en terme de projet d'activité est premier. L'instruction est importante, elle s'appuie sur les techniciens du privé (consultants) et ceux du public. L'engagement est de long terme, au-delà des cinq ans de financement du programme. On recrute des professionnels débutants qui participent à la définition

---

<sup>22</sup> « Pour 84 % des personnes ayant cité au moins un secteur comme prioritaire (soit 90 % de l'échantillon), les associations répondraient très (30 %) ou assez bien (54 %) à leurs attentes » et « aucune catégorie ne se distingue par un niveau d'approbation plus faible que la moyenne. » Note de synthèse de CSA déjà citée.

précise de leur poste et plus largement qui expérimentent l'activité. Le salaire peut être faible mais il est différencié selon le poste et des perspectives de carrière sont ouvertes.

. C'est la qualité de l'emploi qui est première. La référence aux emplois standards est forte, la nouveauté du service est à la marge ou en perspective. Il s'agit plutôt de développer une activité, de la stabiliser, de l'ouvrir à de nouveaux usagers. La sélection des candidats se fait sur des critères de compétences professionnelles, avec parfois des exigences de diplôme (et pas seulement de niveau).

. L'instruction porte sur le projet d'activité intégré à une politique territoriale fondée sur une analyse des besoins. Comme il s'agit d'exploiter des gisements d'activité, la définition des postes et le recrutement seront très différents selon le type d'employeur et le contexte local.

Par exemple, les grands employeurs du secteur non marchand se situent traditionnellement du côté de l'activité comme support à l'emploi. Dans ce cas, la diversité et la polyvalence des tâches effectivement tenues se cachent souvent sous un nombre restreint d'intitulés de poste. En revanche, les jeunes sont recrutés selon des profils précis, sur des qualités ou des caractéristiques spécifiques. Ces employeurs peuvent " porter " l'activité sans en justifier le sens économique. La situation des personnes est considérée comme transitoire, dans l'attente d'une opportunité d'embauche interne ou externe sur un poste qui peut n'avoir aucun rapport avec celui tenu en emploi jeune.

### **Le programme dans le champ de la jeunesse et des sports**

Les travaux de l'instance d'évaluation du programme « Nouveaux services - emplois jeunes » dans le champ de la jeunesse et des sports<sup>23</sup> éclairent bien les difficultés et les enjeux de la prise en compte d'une action publique de type « expérimentation sociale »<sup>24</sup>.

### ***L'impossibilité de construire a posteriori les intentions initiales***

L'action politique du ministère de la jeunesse et des sports a consisté, dès la préparation de la loi, à élargir les objectifs du programme aux besoins récurrents de financement des activités de son secteur. Il importe donc au ministère de se référer aux « intentions affichées », aux « intentions traduites dans la loi ». Le cahier des charges de l'évaluation oriente le travail vers l'analyse d'impacts : « *il est proposé d'analyser les effets du programme gouvernemental en partant des intentions affichées par le gouvernement et traduites dans la loi et en étendant progressivement le champ de l'investigation à des effets indirects repérés, en tout*

---

<sup>23</sup> Gomel B., Lebeaux M.-O., 2001, Rapport de l'instance d'évaluation du programme « Nouveaux services - emplois jeunes » dans le champ de la jeunesse et des sports, déjà cité.

<sup>24</sup> Gomel Bernard, 2002, Evaluer une expérience ; les conditions de l'évaluation du programme Nouveaux services - emplois jeunes, déjà cité.

*cas, dans le champ des activités suivies par le ministère de la jeunesse et des sports : impact sur le développement des activités ; impact sur le développement de l'emploi ; impact sur la situation des jeunes ; impact sur les organismes employeurs ; impact sur d'autres dispositifs (contrats d'insertion en alternance et contrats de qualification) ; impact sur les formations et les diplômes propres au ministère de la Jeunesse et des sports ; impact sur la coopération inter-institutionnelle (notamment interministérielle) au plan local et au plan central ».*

En réalité, l'instance va se rendre compte de la difficulté à retrouver ces intentions : doit-elle se contraindre à les reconstruire (ou à les construire) *a posteriori*? L'évaluateur est alors conduit à prendre comme acteur unique et unifié l'Etat central, représentation imaginaire des conditions réelles de lancement du programme. En effet, les débats internes à l'instance et les auditions réalisées montrent la multitude des acteurs engagés dans la définition du programme : la loi d'octobre 1997 est le résultat de six mois de négociation qui ouvre le programme largement au-delà de ce qui avait été annoncé. La reformulation par l'évaluateur des objectifs poursuivis, déterminante dans la conception classique de l'évaluation, est donc, pour ce type de programme, fortement politique : n'est-elle pas évitable ?

Dans le cas particulier, la reconstruction est d'autant plus difficile que, par rapport au début de l'année 1997, les changements notables de la conjoncture de l'emploi ont modifié de fait les objectifs ; ce qui a d'ailleurs conduit à des hésitations sur les suites à lui donner<sup>25</sup>. Et la prégnance de la question de l'avenir de l'emploi des jeunes salariés du programme s'explique aussi par la difficulté à tenir un discours général sur le second versant du programme, celui sur les activités. Diversité : c'est le terme utilisé par les acteurs comme par les experts pour qualifier, ou plutôt renoncer à qualifier, l'état actuellement observable de la réalisation en cours des " projets " financés par le programme. Du démarrage fin 1997 à l'année 2000, l'éparpillement des projets suspend la critique et l'évaluation : l'intérêt porte sur la mise en œuvre du programme, sur la progression quantitative des embauches, sur la réalisation des accords cadre : il est trop tôt pour une appréciation générale. Les travaux de l'instance commencent avec une nouvelle phase du programme, fortement marquée par la question dite de la " sortie " du programme : la question de l'emploi passe naturellement en premier plan comme condition partagée par l'ensemble des salariés dans le cadre du programme.

### *Les activités Jeunesse et sports*

Le programme NS-EJ a une apparence : un appel d'offres public à projets, un cahier des charges précis, une instruction locale des dossiers, un agrément par une commission locale. Mais un dispositif dont l'impact est massif et disséminé dans des milliers d'associations est difficile à observer.

---

<sup>25</sup> Annoncées pour septembre 2000, les décisions n'ont été arrêtées qu'en juin 2001.

Dans le champ du ministère de la Jeunesse et des sports, la concertation avec les grandes structures a permis d'identifier les besoins prioritaires afin d'en intégrer la couverture dans le cadre de la loi en cours de préparation. Le rapport Lair<sup>26</sup> issu de ces négociations a été largement diffusé dans le champ dès la fin 1997 : la politique du ministère y est déclinée opérationnellement sous la forme de quinze emplois - type pré-formatés et pré-négociés. Ce rapport propose un cadre d'usage(s) du programme qui vise à faciliter et à orienter l'engagement de l'ensemble des acteurs du champ (services déconcentrés, grandes fédérations, employeurs, jeunes et éventuellement usagers). Les investigations menées par l'instance indiquent que ces emplois-types vont être largement repris, jusqu'à rassembler plus de la moitié des emplois financés dans le cadre du programme dans les activités du champ.

On a pu évaluer dans quelle mesure le rapport Lair et en particulier sa partie la plus opérationnelle, la définition des emplois types, a réellement servi de document de référence lorsque les conventions ont été signées entre les employeurs et les pouvoirs publics. Les documents administratifs enregistrent les intitulés des postes. Nous avons pu ainsi réaliser un rapprochement entre les intitulés standards proposés (et leurs variantes) et les intitulés effectivement repris par les employeurs. Ces quinze types d'emplois regroupent un peu plus de la moitié (53 %) des emplois sur lesquels des recrutements sont intervenus dans le cadre du programme NSEJ dans le champ Jeunesse et Sports et 28 % des recrutements dans les autres champs. Dans l'ensemble des projets sportifs, ils regroupent 58 % des emplois ; 57 % des emplois du sous champ " Education et culture " et 43 % des autres emplois du champ Jeunesse et Sports<sup>27</sup>.

### *Améliorer les procédures*

La première tâche de l'instance a donc été de compléter l'information sur la période qui a suivi l'agrément du projet. La solution retenue, une enquête statistique auprès de salariés et d'employeurs du programme et des entretiens monographiques, s'est révélée peu satisfaisante. Peut-on imaginer une amélioration des procédures ? La piste majeure consiste à organiser les moyens d'un meilleur pilotage continu du programme : l'évaluation pourrait alors être fondée essentiellement sur l'exploitation secondaire des données rassemblées pour ce pilotage. Seraient alors réunies les conditions d'évaluation d'une expérience partagée par un grand nombre de parties prenantes : employeurs, salariés du programme et autres salariés de l'organisme, usagers, habitants du territoire concerné, élus de ce territoire, représentants locaux des politiques

---

<sup>26</sup> Le rapport Lair est le rapport sectoriel (la mise en œuvre du programme a été encadrée par des rapports sectoriels confiés à des personnalités qualifiées) confié à Yves Lair, président des Offices municipaux de sports, par Madame la ministre de la Jeunesse et des Sports

<sup>27</sup> Voir en annexe des informations complémentaires sur l'usage des emplois-types.

départementales, régionales et nationales, représentants politiques comme représentants des disciplines et activités.

La mobilisation des services « emploi » de l'Etat a été exceptionnelle dans la promotion du programme et l'instruction des dossiers. C'est un engagement de cette importance, mais concernant cette fois les services économiques, que réclamait le pilotage et l'évaluation permanente de la réalisation des projets. Il n'en a rien été. Ce sont au contraire les services « emploi » qui sont à nouveau mobilisés pour la consolidation des nouveaux services et des emplois jeunes. C'est redonner au programme une consistance comme instrument de la politique de l'emploi qu'il avait normalement perdu au fil des réalisations économiques diverses qu'il a permises ou facilitées.

### Mutations épistémiques

L'évaluation telle qu'elle est souvent entendue, la mesure d'un écart entre des objectifs et leur réalisation, renvoie à une conception du futur qui est effectivement attachée à l'Etat. Mais nous nous intéressons ici à l'évaluation comme analyse des usages d'une initiative d'Etat dont les finalités font parties intégrantes de l'expérience. La prise en compte, dans l'évaluation, de ce type d'action publique suppose un modèle alternatif de prise sur le futur. *« Ces deux modèles renvoient à une opposition politique : dans le premier cas, le calcul émane d'une conscience souveraine capable d'établir des régularités à partir d'une position de surplomb ; dans le second, la prise vient d'une participation immanente qui prend appui sur des séries d'expériences. Doit-on laisser le souverain, entouré de savants prévisionnistes, dire seul ce que sera l'avenir ou doit-on écouter les protagonistes qui, oeuvrant au cœur des processus, organisent (...) des prédictions supposées plus conformes aux attentes des citoyens ? »<sup>28</sup>.*

Les débats méthodologiques de l'évaluation participent de ce que Nicolas Dodier et Janine Barbot appellent les « mutations épistémiques »<sup>29</sup>. Ils donnent accès à un autre type d'espace public qui prend en compte l'incertitude de tous les participants. *« Cet espace est par définition expérimental, et il doit être mené avec le même soin qu'une expérience de laboratoire. (...) la distinction classique entre évaluation et gestion se retrouve complètement inadaptée. Elle supposait deux formes de maîtrise : celle des experts d'une part, celle des politiques de l'autre, ainsi qu'une répartition rigoureuse des tâches entre les deux. Or, elle ne permet pas d'encaisser les situations d'incertitude généralisée - c'est-à-dire de solidarité imprévue - ni de modifier rapidement le cours de l'expérience »<sup>30</sup>.*

---

<sup>28</sup> Châteauraynaud F., Torny D., 1999, Les sombres précurseurs ; une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque, Editions de l'EHESS.

<sup>29</sup> Dodier Nicolas, Barbot Janine, 2000, Le temps des tensions épistémiques ; le développement des essais thérapeutiques dans le cadre du sida, Revue française de sociologie 41-1, 2000, 79-118.

<sup>30</sup> Bruno Latour, 2000, La société du risque, Tribune libre parue dans le journal l'Humanité du 23 novembre 2000

L'évaluation d'un programme « d'expérimentation sociale » se déplace ainsi vers l'analyse de ses résultats. Elle laisse aux politiques la responsabilité de juger du bien fondé des usages constatés du dispositif et contribue à alimenter le débat public. C'est, nous semble-t-il, « *une contribution à la défense des fondements de la citoyenneté plus efficace que la référence obligée à la nécessaire transparence de la communication politique ou que le regard cynique qui plonge toute expérience dans les déterminants inéluctables de rapports de forces et d'intérêts.*<sup>31</sup> ».

Ces références nous confortent dans le point de vue « pragmatiste<sup>32</sup> » qui nous semble adapté à la période. Demain, la politique de l'emploi proposera peut-être de nouveau aux évaluateurs des intentions à confronter aux réalisations<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Châteauraynaud F., Torny D., 1999, déjà cité.

<sup>32</sup> Dewey John, 2002, *Le public et ses problèmes*, Presses universitaires de Perpignan / Farrago. La traduction, par Joëlle Zask de ce livre ancien (*The Public and its Problems*, 1927) a été saluée par un article de Bruno Latour paru dans le journal *Le Monde* le 27 septembre 2003.

<sup>33</sup> suite en particulier au décryptage des comportements des acteurs favorisé par de tels dispositifs.

## Annexe

Le rapport Lair comme mode d'emploi du dispositif dans le champ de la jeunesse et des sports.

Parmi les quinze types d'emploi du rapport Lair, le plus fréquent dans l'ensemble du champ, celui de " animateur de proximité " (il représente 9 % de l'ensemble des postes) n'est pas du tout spécifique au champ Jeunesse et Sports. Le deuxième poste, " formateur - médiateur culturel ou artistique " (8 % de l'ensemble des recrutements), est lui beaucoup plus spécifique au champ Jeunesse et Sports et plus particulièrement au sous champ " Education et culture " dans lesquels il regroupe 27 % des recrutements. Dans l'ensemble des projets sportifs, c'est l'emploi " agent de développement de projets territoriaux de jeunesse, de sports et de loisirs " qui est le plus fréquent (21 %). Le poste de " médiateur - jeunes ", qui représente 5 % de l'ensemble des postes, n'est que légèrement sur - représenté dans le champ J&S (7 %). Le poste " agent de développement associatif local " est trois fois plus fréquent dans les projets sportifs que dans l'ensemble des recrutements (12 % par rapport à 4 %). Le poste " animateur d'activités sportives et/ou culturelles plurivalent " est lui aussi très spécifique aux projets sportifs (15 % contre 3 % en moyenne).

Dans le sous - champ Sport, près de la moitié des postes est regroupée dans trois types d'emplois : Agent de développement de projets territoriaux de jeunesse, de sports et de loisirs (21.4 %) ; Animateur d'activités sportives et/ou culturelles plurivalent (15.0 %) ; et Agent de développement associatif local (12.3 %). Dans le sous - champ " Education et Culture ", la moitié des postes est regroupée dans quatre types d'emplois : Formateur - médiateur culturel ou artistique (27.1 %) ; Médiateur - jeunes (8.7 %) ; Animateur de proximité (8.4 %) ; Coordonnateur de projet éducatif local (7.7 %). Dans ce qui reste du champ Jeunesse et Sports, il faut sept emplois types (la moitié) pour regrouper la moitié des recrutements.

Deux emplois types ont été très peu utilisés, Agent technique d'accueil, de maintenance et de sécurité dans les petits équipements sportifs et de loisirs (0.2 % soit 137 recrutements) et Agent d'entretien des sites d'activités physiques de pleine nature (0.1 % soit 67 postes) ....

		Champ Jeunesse et Sports			
Besoins sociaux	Emploi - type	Sport	Educat. Culture	Autre	Ensemble J&S
1 - Soutien à la vie associative	Agent de développement associatif local	2 202 12.3	1 347 6.6	1 476 7.8	5 025 8.8
	Agent d'accueil, d'information et de secrétariat associatif	629 3.5	337 1.7	475 2.5	1 441 2.5
2 - Encadrement et développement des activités sportives et culturelles	Animateur d'activités sportives et/ou culturelles plurivalent	2 688 15.0	1 147 5.6	281 1.5	4 116 7.2
	Educateur - animateur sportif spécialisé	1 329 7.4	87 0.4	17 0.1	1 433 2.5
	Formateur - médiateur culturel ou artistique	872 4.9	5 508 27.1	1 226 6.5	7 606 13.3
3 - Accueil, entretien et sécurité dans les équipements	Agent d'entretien des sites d'activités physiques de pleine nature	42 0.2	8 0.0	17 0.1	67 0.1
	Agent technique d'accueil, de maintenance et de sécurité dans les petits équipements sportifs et de loisirs	120 0.7	13 0.1	4 0.0	137 0.2
4 - Services aux jeunes	Informateur - Jeunesse	632 3.5	732 3.6	1 046 5.5	2 410 4.2
	Médiateur - jeunes	758 4.2	1 762 8.7	1 438 7.6	3 958 6.9
	Animateur " nouvelles technologies "	92 0.5	685 3.4	370 2.0	1 147 2.0
5 - Aide et accompagnement éducatifs enfance / adolescence	Coordonnateur de projet éducatif local	611 3.4	1 574 7.7	1 151 6.1	3 336 5.8
	Animateur " loisirs éducatifs "	538 3.0	1 472 7.2	1 125 6.0	3 135 5.5
6 - Prévention et développement de la vie sociale	Animateur de proximité	1 613 9.0	1 709 8.4	1 658 8.8	4 980 8.7
	Agent de développement de projets territoriaux de jeunesse, de sports et de loisirs	3 820 21.4	1 418 7.0	1 312 6.9	6 550 11.5
7 - Développement local	Animateur - promoteur de tourisme sportif et culturel	226 1.3	426 2.1	829 4.4	1 481 2.6
	Hors emplois types	7 431 41.6	8 800 43.3	10 851 57.4	27 082 47.4
	Total	17 877	20 344	18 899	57 120

Sources DARES-CNASEA, 1997-2000