



RAPPORT D'ETAPE

Les JEUNES en GRANDE DIFFICULTÉ FACE aux DISPOSITIFS d'INSERTION SOCIALE et PROFESSIONNELLE

par
Patrice Sauvage et Nathalie Monnier-Brabant

Ont participé à la réflexion :

Les membres du comité technique de la MRIE, lors de sa séance du 19.04.01

Un comité de pilotage auquel ont notamment participé :

- Dominique Mansanti , chercheur au GREFOSS
- Pierre Raynaud, directeur de la Mission Locale de Saint-Martin d'Hères
- Emmanuel Bodinier, Mission Locale du bassin Chambérien

Les personnes rencontrées par Mikaël Le Gallo, étudiant, stagiaire CESS Métiers du développement social territorialisé, IEP de Grenoble (Annexe 1)

Les JEUNES en GRANDE DIFFICULTÉ, FACE aux DISPOSITIFS D'INSERTION SOCIALE et PROFESSIONNELLE

Dans le cadre de sa préparation du Dossier Annuel 2001-2002, la MRIE a engagé une investigation particulière sur les jeunes en grande difficulté.

Il s'agit à la fois de répondre à une préoccupation des pouvoirs publics, plus particulièrement du Conseil Régional, qui souhaitent mieux cerner le problème des jeunes en grande difficulté et qui se trouvent exclus, de droit ou de fait, des différents outils d'intégration (sociale, professionnelle, par le logement, la santé, etc.), et d'animer un réseau d'acteurs autour de cette question.

Fidèle à sa Charte (adoptée à l'assemblée générale du 28 juin 2001), la MRIE a souhaité mener ce travail en cherchant à **croiser trois types de connaissance** : celle des chercheurs et des statisticiens, celle des acteurs, celle des jeunes concernés. Une première étape a ainsi consisté à recueillir, avec l'aide d'un stagiaire de l'IEP (Institut des Études Politiques) de Grenoble, le point de vue d'un certain nombre d'acteurs de la région ainsi que les études existantes dans ce domaine. Réuni le 19 avril dernier, le comité technique de la MRIE a ensuite apporté des éléments de cadrage et suggéré quelques pistes d'approfondissement. Enfin, avec le soutien d'un comité de pilotage réuni le 10 mai dernier, des réunions thématiques locales sont en cours de préparation, qui permettent d'ores et déjà d'affiner la problématique retenue.

Ce document est une note d'étape qui fait le point des réflexions actuelles sur ce thème. Certains éléments étant développés par ailleurs, notamment dans des rapports et des études récentes, ils ne font pas ici l'objet d'une analyse approfondie. Cette note s'adresse aux instances de la MRIE (comité d'orientation, comité technique), d'une part, et aux acteurs et chercheurs qui vont participer aux rencontres locales, d'autre part. Elle comporte trois parties :

- en premier lieu, des éléments de cadrage du sujet et de la méthodologie retenue ;
- ensuite, quelques éléments (non exhaustifs) d'appréciation du fonctionnement des dispositifs d'insertion sociale et professionnelle des jeunes ;
- enfin, un repérage – là aussi incomplet – des difficultés communes aux jeunes en difficulté mais non touchés par les dispositifs d'intégration, et des problématiques spécifiques à certaines populations.



1. ÉLÉMENTS de CADRAGE

La question des jeunes en grande difficulté correspond à une préoccupation majeure des pouvoirs publics, que ce soit au plan national ou au plan régional, qui sera retracée en premier lieu. Il sera utile, ensuite, de rappeler les limites des concepts employés pour définir la notion de « jeunesse » et, plus encore, de « jeunes en grande difficulté ». On fera le point, en troisième lieu, sur les différentes données quantitatives et études existantes sur cette population. Enfin, on présentera la méthodologie utilisée pour traiter cette difficile question des jeunes en grande difficulté, qualifiés de « hors dispositifs » par certains acteurs institutionnels lorsqu'ils échappent aux actions et aux mesures qui leurs sont destinées¹.

1.1. CONTEXTE

1.1.1. Contexte national

Le Commissariat Général du Plan a publié récemment un rapport intitulé « *Jeunesse, le devoir d'avenir* »² qui milite pour un renouvellement des politiques publiques à l'égard des jeunes. Il rappelle que cette préoccupation nécessite d'appréhender la jeunesse autrement et d'impliquer les jeunes davantage dans les politiques publiques qui les concernent.

Présentée comme un « défi démocratique » dans ce rapport, **l'insertion sociale et professionnelle des jeunes est jugée aujourd'hui insatisfaisante**. Le malaise des jeunes, ces dernières années, pèse comme une menace sur la cohésion sociale, car c'est par sa jeunesse que la société prépare son avenir.

De nombreux dispositifs ont été pourtant créés pour prévenir et remédier à ces difficultés d'intégration des jeunes. Faut-il aujourd'hui, se demandent les rapporteurs, ré-interroger complètement les politiques mises en œuvre pour les jeunes ?

Suite à ce rapport et à d'autres travaux, l'idée d'une « allocation d'autonomie » pour les jeunes a fait son chemin. Une Commission nationale pour l'autonomie

¹ En effet, il est important de préciser ici que les notions de « jeunes en grande difficulté » et de jeunes « hors dispositifs » ne sont pas exactement interchangeables. Nous nous intéresserons ici aux jeunes en grande difficulté qui présentent la spécificité d'être éloignés de tout dispositif d'accompagnement ou d'aide. Cette distance ou cet éloignement contribue vraisemblablement à construire ou à renforcer la situation de grande difficulté mais cette dernière procède aussi d'autres facteurs.

² Commissariat Général du Plan, *Jeunesse, le devoir d'avenir*, rapport de la commission présidée par Dominique Charvet, la Documentation Française, mars 2001.

des jeunes a été créée³, qui rendra ses conclusions avant la fin de l'année 2001⁴. Pourtant, au cours de la récente conférence de la famille (le 11 juin 2001)⁵, le gouvernement avait semblé prudent sur cette perspective, préférant rechercher, essentiellement, à améliorer la « couverture » du dispositif TRACE⁶. Une question reste donc au cœur du débat : doit-on consolider les droits existants ou créer un droit nouveau ? La première hypothèse s'inscrit dans une recherche d'équilibre entre droits et devoirs ; c'est celle qui reste actuellement privilégiée.

Concernant la cible plus particulière des jeunes en grande difficulté, à part les mesures relatives à TRACE, l'effort actuel des pouvoirs publics porte avant tout sur un repérage de ces publics et une connaissance de leurs problèmes (voir § 1.3.), avant d'envisager telle ou telle mesure spécifique. Il en est d'ailleurs de même au niveau régional.

1.1.2. Contexte régional

Les interrogations qu'ont les acteurs régionaux de ce phénomène se traduisent par :

- la recherche d'une meilleure connaissance du public jeune,
- un souci d'évaluation des actions les concernant,
- l'expérimentation de nouvelles approches et réponses apportées à ce public.

La **Région et la DRTEFP** pilotent actuellement une recherche-action visant à la mise en place d'un système d'observation de la population jeune sur la Région Rhône-Alpes. Un représentant de la Région Rhône-Alpes rappelait les enjeux de cette démarche de connaissance des jeunes⁷ ;

- **mieux situer qui sont les jeunes accueillis**, par rapport à l'ensemble du territoire observé, et **vérifier que les plus en difficulté sont bien accueillis par les missions locales** ;
- **bien repérer les évolutions** que connaît la population des jeunes et le territoire observé (veille et recul) ;
- **capitaliser les connaissances** éparses, tant d'un point de vue scientifique que professionnel (la connaissance que les professionnels ont sur la nature des publics et leurs attentes apparaît insuffisamment exploitée) ;
- **recueillir, comprendre et valoriser la parole des jeunes** (décrypter notamment les messages lancés par les jeunes).

³ Le 19 juin 2001, le Sénat a définitivement adopté la loi créant cette instance.

⁴ Cf. ASH n° 2221 du 19/06/01, p 17.

⁵ Cf. ASH n° 2219 du 15/06/01, p 15.

⁶ Trajet d'accès à l'emploi.

⁷ Intervention lors du comité technique de la MRIE, le 19 avril 2001.

Ces enjeux de connaissance rejoignent la préoccupation du **Conseil Régional** de mieux **évaluer** ses politiques en matière d'insertion et de formation professionnelle. La Région souhaite faire le point sur sa politique à l'égard des jeunes. Les politiques régionales touchent 15 000 jeunes, ce qui représente 500 millions de francs par an⁸. Elles sont à la fois complexes et évolutives (exemple : PAPEP⁹, puis « Objectif Profession », puis SEP¹⁰).

Cette évaluation engagée par le Conseil régional **concerne le champ de « l'insertion professionnelle des jeunes sortis du système scolaire sans qualification suffisante et/ou en difficulté d'insertion professionnelle »**¹¹.

Elle **s'intéresse** :

- **au public cible** (comment le définir, comment apprécier la nature de ses besoins et leur évolution, quelles sont les relations entre les actions conduites et le public cible ?, etc.) ;
- **au parcours des jeunes** (quels parcours pour une insertion durable ; quelles cohérences et incohérences au regard des objectifs fixés, etc.) ;
- **au fonctionnement institutionnel et partenarial.**

Rappelons enfin l'étude de faisabilité en cours sur le « **CUTI** »¹² dont la mise en œuvre pourrait répondre au besoin de sécurité de nombreux jeunes engagés dans des parcours d'insertion.

La réflexion menée par la MRIE s'inscrit évidemment dans ce contexte. Elle tentera de prendre en compte les avancées qui en résulteront en termes de connaissance et de propositions.

1.2. DÉFINITION des CONCEPTS EMPLOYÉS

Mener une investigation sur les « jeunes en grande difficulté » qui ne s'inscrivent pas dans les dispositifs qui les concernent nécessite, préalablement, quelques réflexions au plan conceptuel. Cela ne signifie pas que tous les jeunes doivent nécessairement passer par un « dispositif » pour réussir leur intégration, mais que

⁸ Informations transmises par Le Conseil Régional lors du comité technique de la MRIE du 19 avril 2001).

⁹ Plan d'accès à une première expérience professionnelle.

¹⁰ Stage d'expérience professionnelle.

¹¹ Selon les termes du cahier des charges d'octobre 2000.

¹² Contrat unique temporaire d'insertion mis en place par le Conseil Régional Rhône-Alpes. Le cabinet AMNYOS a été mandaté pour étudier la faisabilité, notamment juridique, de ce projet présenté lors du colloque organisé par St Fons Développement, la DIV et le Conseil Régional Rhône-Alpes en octobre 2000.

certains dispositifs ne touchent pas tous les jeunes auxquels ils doivent théoriquement s'adresser.

Les notions même de « jeunes » et de « dispositifs » sont à définir. Quelles tranches d'âge retient-on ? De quels dispositifs parle-t-on ? Quels indicateurs utilise-t-on ?

L'INSEE élargit aujourd'hui les bornes qui définissent la jeunesse. Les « jeunes », au regard de l'INSEE¹³, ont entre 15 et 29 ans, car l'accès au statut adulte est repoussé toujours plus tardivement. De plus, **la définition de la jeunesse se brouille**. Pour chaque jeune, elle représente **un processus de plus en plus individualisé, et donc singulier, de construction progressive du statut d'adulte**. Enfin, l'unité interne des groupes des jeunes est mise à mal par la divergence des destins sociaux en fonction des atouts scolaires. Certains acteurs que nous avons interrogés rappellent, à juste titre, que certains jeunes, les « décrocheurs scolaires », sont déjà, à 14 ans, hors du dispositif d'intégration qu'est l'école.

L'enjeu de l'observation des jeunes se situe, en partie, dans **le regard institutionnel porté sur le jeune** ; il conditionne la définition et l'évolution des politiques publiques¹⁴ :

« Les politiques menées se fondent sur les représentations des phénomènes. Lorsque ces représentations changent du fait du progrès des connaissances, les orientations de l'action s'infléchissent ou s'affinent, des phénomènes mal connus sont nécessairement mal combattus. »
(M.-T. Join-Lambert, présidente de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion)

La notion de « jeunesse » et, plus encore, la notion de « jeunes en grande difficulté » sont, par conséquent, des constructions symboliques et opérationnelles (pour les politiques publiques et les intervenants) sur lesquelles un regard critique peut être porté.

Il est intéressant de repérer comment les politiques publiques et les textes qui les régissent définissent la catégorie « jeunes » et plus encore « jeunes en difficulté ».

¹³ INSEE, Les jeunes, portrait social, septembre 2000.

¹⁴ Sur cette question de la « construction de la jeunesse » et des représentations, voir le rapport du Commissariat Général du Plan, *Jeunesse, le devoir d'avenir* (avril 2001), auquel Économie et Humanisme a contribué (rapport final présenté à la commission « jeunes et politiques publiques », janvier 2001), Documentation Française.

A travers l'analyse de fiches d'actions menées en direction de ces publics¹⁵, Économie et Humanisme a mis en lumière **comment les jeunes étaient désignés** :

– Ils le sont tout d'abord **par leur âge** : appartenance à une classe d'âge (13-18 ans, 16-26 ans par exemple), appartenance à un cycle scolaire (primaire, collège, etc.) ou définition en termes plus génériques (après 16 ans, date de scolarité obligatoire, par exemple) ;

– Les jeunes sont également désignés **en termes d'identité, de positionnement dans la société** : « *en difficulté* » par rapport au système scolaire, au marché du travail, à leur famille, à la justice, etc. Cependant, Économie et Humanisme souligne que **ces termes sont « aseptisés »**. Très rarement les jeunes sont définis « *par leurs pulsions de vie, de mort, de désir, ni leur aspiration à consommer. [...]* »

Les jeunes ne sont pas définis non plus par leur appartenance à une culture ou à une religion, ni par leurs origines socioprofessionnelles ou géographiques ou alors de manière très allusive. C'est au détour d'une phrase que les fiches parlent des origines ethniques (« public surtout maghrébin ») ou géographiques (« issus des quartiers en zone sensible », « résidents dans les quartiers en D.S.U.¹⁶ », « jeunes en milieu rural », etc.)¹⁷. »

Les actions utilisent un **langage administratif pour éviter toute stigmatisation. Cependant, cette précaution enlève aux jeunes leurs spécificités**. *Tout se passe comme s'il n'existait qu'une seule jeunesse, deux tout au plus – une jeunesse en difficulté, une autre qui ne le serait pas – alors qu'il existe une multitude de jeunesse différentes qui ne peuvent être appréhendées de la même manière.*

Quant à la notion de « grande difficulté » elle est, à travers les textes qui définissent la politique de la jeunesse, décrite comme une « *amplification de la "difficulté" liée à des facteurs spécifiques* »¹⁸ : les indicateurs d'appréciation portent sur les ressources, la santé, le logement, la qualification ou l'emploi, la rupture familiale...

¹⁵ Économie et Humanisme, op. cit.

¹⁶ Développement social urbain.

¹⁷ Économie et Humanisme, op. cit.

¹⁸ Selon les termes de Dominique Mansanti dans son rapport : La réponse aux jeunes en grande difficulté, « analyse des réponses apportées par les différents dispositifs et équipements sociaux dans l'agglomération grenobloise », GREFOSS, Institut d'Études Politiques de Grenoble, mai 1999.

Pour qualifier la « grande difficulté », des qualificatifs, plus ou moins emphatiques, sont utilisés et portés sur des **facteurs de trois ordres** :

- **biographique (histoire personnelle et familiale)** ;
- **le cumul des handicaps** (échec scolaire, rupture familiale, toxicomanie, chômage¹⁹, ou encore difficultés d'ordre psychologique, familial, comportemental, social²⁰) ;
- **la mise à l'écart des dispositifs**²¹ : « *Cette position inédite crée ou accentue une situation de risque pour le jeune dans la mesure où aucune intervention n'est possible pour stopper un processus de dégradation ou d'exclusion* »²².

La circulaire du 25 juin 1993 relative aux FAJ²³ consacre ainsi un développement aux « jeunes exclus de fait ou proches de l'exclusion, dans des situations psychologiques et sociales à la fois graves et complexes, qui ne peuvent pas être pris en charge à courte durée dans le cadre des dispositifs ordinaires d'insertion ». Entre parenthèses, on peut relever ici le paradoxe – qui de fait se situe au cœur de notre sujet – de dispositifs d'insertion dont la mise à l'écart est devenue pour les jeunes un indicateur de grande difficulté, alors que leur cible initiale – dans l'esprit notamment de B. Schwartz – était précisément les jeunes en grande difficulté !

Notre investigation se situe dans ce contexte à la fois de paradoxe et de flou conceptuel qu'elle va appréhender de manière pragmatique (voir Méthodologie § 1.4.). Pour compléter notre réflexion sur les concepts, il nous semble auparavant nécessaire de rappeler quelques éléments de connaissance sur la situation des jeunes aujourd'hui, qui corrobore ce constat d'hétérogénéité de la jeunesse aujourd'hui.

1.3. ÉLÉMENTS de CONNAISSANCE

En termes de revenus selon l'INSEE, **depuis le début des années 1990, le niveau de vie des jeunes Français s'est dégradé** : la pauvreté des jeunes a augmenté plus vite que celle de la population moyenne, à tel point que les jeunes sont plus fréquemment pauvres que dans les années 1970 et que les inégalités entre générations deviennent un des facteurs de clivage principaux de la société française.

¹⁹ Circulaire du 21 octobre 1992.

²⁰ Circulaire de juillet 1985, relative à la participation du ministère des Affaires sociales aux actions d'insertion par l'économique.

²¹ L'annexe II, relative aux « opérateurs été jeunes » de la circulaire du 21 octobre 1992 sur l'action sociale en direction des publics les plus en difficulté, évoque à ce sujet les « *jeunes restés hors programme* ».

²² D. Mansanti, op. cit.

²³ Fonds d'Aide aux Jeunes.

Certes la jeunesse, en tant que transition vers le statut adulte, est, par définition, une période de fragilité. Des changements importants se produisent : accès à un logement autonome, indépendance financière, vie en couple et fondement d'une famille. Mais aujourd'hui, ce passage à l'âge adulte n'est plus aussi spontané et linéaire. **Les mécanismes classiques d'intégration sont « en panne »**²⁴.

Comme le souligne l'Observatoire national de l'exclusion et de la pauvreté, « *si les jeunes en France sont relativement précoces pour occuper un logement différent de celui des parents et vivre en couple, ils le sont beaucoup moins pour avoir un travail stable et des revenus autonomes. C'est-à-dire que la question de l'accès à l'emploi se pose de manière spécifique pour les jeunes de 16 à 25 ans. C'est essentiellement la solidarité familiale complétée par des aides publiques qui permet aux jeunes de s'émanciper partiellement avant d'être maîtres de leurs ressources* »²⁵.

Cette inégalité entre générations se double d'une inégalité entre jeunes en fonction du **diplôme** obtenu. Même si une partie non négligeable des jeunes de niveau VI et Vbis accèdent à une certaine autonomie en termes d'emploi et de logement, la majeure partie d'entre eux se retrouvent en situation précaire ou dépendante, selon l'enquête Génération 92 du CEREQ²⁶ :

²⁴ Selon l'expression de Dominique MANSANTI, op.cit., p. 5.

²⁵ Observatoire national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, *Rapport 2000*, Documentation Française, Paris, 2000 et JDJ n° 202 février 2001.

²⁶ Centre d'études et de recherches sur l'emploi et la qualification.

Niveau atteint estimé pour les jeunes sortant de l'école sans diplôme

Niveau	IV	V	Vbis	VI	Ensemble des sans diplôme (niveaux IV à VI)
Autonomes	60 %	51 %	37 %	25 %	45 %
Précaires	28 %	32 %	39 %	38 %	34 %
Dépendants	12 %	17 %	24 %	37 %	21 %
TOTAL	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Cette classification (autonomes, précaires, dépendants) a été réalisée au regard d'un critère d'intégration professionnelle [accès ou non à un emploi et type d'emploi, (stable ou temporaire)] et d'un critère d'intégration familiale (accès à un logement indépendant, vie en couple, enfants).

1. Les jeunes dits « **autonomes** » regroupent 3 sous-groupes repérés par le CEREQ :

- les indépendants qui ont un logement indépendant et un travail stable ;
- les jeunes ayant un emploi stable mais qui n'ont pas encore quitté le domicile parental ;
- ceux qui se sont installés chez eux mais connaissent des situations plus précaires sur le marché du travail.

Ces jeunes, considérés comme autonomes, représentent 45 % des jeunes sans diplôme.

2. Les jeunes dits « **dépendants** » sont quasiment exclus du marché du travail. Ils n'ont pas la possibilité de passer à l'âge adulte car ils dépendent de leurs parents pour leur logement comme pour leur subsistance. Ils représentent 21 % des jeunes sans diplôme.

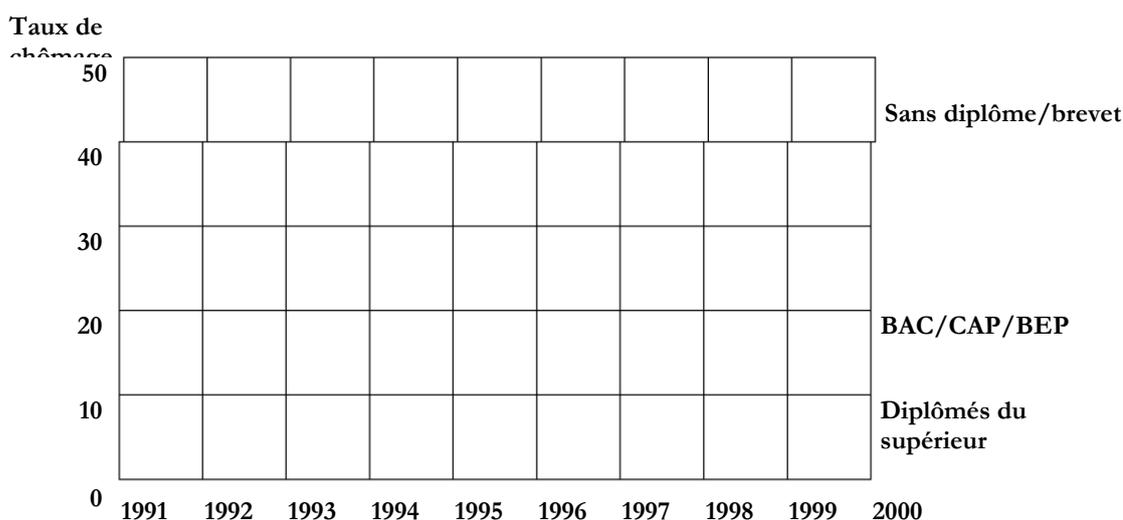
3. Les jeunes dits « **précaires** » sont ceux qui, vivant hors du domicile parental, n'ont pas de travail et ceux qui, vivant chez leurs parents, ont un emploi précaire. Ils présentent l'un ou l'autre des critères d'intégration mais leur situation est particulièrement fragile sur le marché du travail. Ils sont 34 %. Pour une part d'entre eux, les risques d'exclusion sociale sont réels, et l'on peut considérer leur situation comme « précaire », non seulement sur le marché du travail mais aussi dans le début de leur vie adulte.

Source : CEREQ *Bref*, n° 171, janvier 2001

Le redressement de la conjoncture observé ces dernières années a-t-il permis une certaine correction de ces inégalités ? Globalement, les jeunes sont certes aujourd'hui les principaux bénéficiaires de la baisse du chômage (- 52,6 % entre 1996 et 2000, contre - 39 % pour l'ensemble), mais on sait que leur accès à l'emploi s'effectue toujours principalement à travers **le travail précaire et peu rémunéré**.

Surtout, **l'inégalité entre jeunes diplômés et non diplômés**, en ce qui concerne l'emploi, tend à s'aggraver, même si heureusement tous ont bénéficié de l'embellie récente. Ainsi, d'après l'enquête Emploi de l'INSEE, entre 1991 et 2000, le taux de chômage des jeunes non diplômés sortis depuis moins de cinq ans du système éducatif est passé de 30 à 42 %, celui des jeunes de niveau V et IV de 17 à 19 %, celui des diplômés du supérieur de 8 à 10 %. Ainsi l'écart s'est-il accru au cours des dernières années entre ces trois catégories de jeunes.

Taux de chômage des jeunes en phase d'insertion



Source : *Enquêtes Emploi de l'INSEE*

Dans ce contexte global, plus favorable mais inégalitaire, marqué également par une forte baisse du nombre de jeunes actifs (217 000 en 1999 contre 312 000 en 1990 en région Rhône-Alpes), le nombre de jeunes suivis par les structures d'accueil (missions locales et PAIO²⁷) – et donc en lien avec un dispositif d'intégration – est en réduction sensible (49 377 en 2000 contre 52 625 en 1998). Mais la proportion des jeunes de niveaux VI et Vbis, parmi l'ensemble des publics reçus par ces structures, tend à croître légèrement (de 30,4 % en 1998 à 31,4 %

²⁷ Permanence d'accueil, d'information et d'orientation.

en 2000). Les jeunes suivis par les missions locales et PAIO sont donc en plus grande difficulté, au regard de leur niveau scolaire.

Qu'en est-il des jeunes en grande difficulté et **non touchés** pas les outils d'intégration qui leur sont destinés ? Ce phénomène ne peut faire l'objet d'une approche statistique par les pouvoirs publics, qui ne connaissent que les jeunes accueillis dans les dispositifs et qui appréhendent la notion de jeunes en difficulté principalement par les niveaux VI et Vbis. On sait que, par définition, comme le rappelle l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, *« le décrochage des liens sociaux traditionnels affaiblit considérablement la qualité du repérage statistique des individus concernés. Il faut recourir à d'autres enquêtes, avec des méthodes originales et spécifiques adaptées à la nature du public, pour améliorer la qualité du repérage et de l'analyse »*.

Un certain nombre de recherches, encore peu nombreuses, sur des jeunes en grande difficulté ont été menées ou sont en cours, afin de repérer ces jeunes et mieux comprendre leur itinéraire : il s'agit en particulier d'études sur les jeunes en errance, les jeunes sans domicile, les décrocheurs scolaires, les jeunes délinquants, dont nous présenterons quelques enseignements dans la troisième partie de cette note en les croisant avec la parole des acteurs.

Par contre, sur les dispositifs d'intégration proposés aux jeunes (par exemple TRACE), les évaluations concernent – encore une fois – les jeunes accueillis et non les jeunes qui restent en dehors.

Il nous faudra pourtant tenter de **croiser les deux types d'approches**, analyse des publics en rupture et évaluation des dispositifs existants. L'enjeu est en effet de repérer les dysfonctionnements de ces dispositifs et de les croiser avec les problématiques des jeunes en grande difficulté pour tenter de comprendre pourquoi ceux-ci échappent aux mesures et aux actions qui leur sont destinées. Il est par contre plus difficile d'appréhender quantitativement ces publics puisque les données chiffrées concernent les jeunes engagés dans un dispositif.

1.4. MÉTHODOLOGIE RETENUE

Notre investigation a touché tous les domaines de l'insertion et pas seulement la formation et l'accès à l'emploi. Plusieurs types d'acteurs engagés dans les politiques en faveur des jeunes en grande difficulté (logement, santé, aides financières, prévention, etc.) ont été sollicités, soit sous forme d'entretiens soit au cours de réunions de travail.

1.4.1. Des entretiens auprès d'acteurs

Dans un premier temps, la démarche d'investigation a consisté en une trentaine d'entretiens menés auprès d'acteurs de **structures gérant des dispositifs d'intégration sociale et professionnelle** d'une part, et d'acteurs de **structures de prévention et d'accueil d'urgence** d'autre part. Comme l'indique l'encadré ci-après, certains dispositifs ou structures sont mixtes (ils relèvent à la fois de l'intégration et de l'urgence), comme par exemple les CHRS²⁸ ou le FAJ. Cependant, cette distinction – parfois difficile à opérer – devrait permettre de répondre à deux questions :

- Quels sont, selon les responsables des structures d'intégration classique, **les dysfonctionnements ou les limites de ces dispositifs** qui, vraisemblablement, écartent une partie de la population jeune à laquelle ils sont théoriquement destinés ?
- Quelles sont, selon les animateurs des structures de prévention et d'accueil d'urgence, **les caractéristiques des jeunes** qu'ils reçoivent, **les difficultés que ces derniers rencontrent** et qui peuvent expliquer leur non intégration aux dispositifs d'insertion ?

Croisées avec les enseignements de quelques recherches et des réunions du comité technique et du comité de pilotage, les réponses à ces deux questions font l'objet des parties 2 et 3 de ce rapport qu'on trouvera ci-après.

²⁸ Centre d'hébergement et réinsertion sociale.

Dispositifs ayant fait l'objet de l'enquête

<p>1. Accueil global</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mission locale, PAIO • Point accueil jeunes • Équipe de prévention • PJJ²⁹, prison 	<p>3. Logement / Hébergement</p> <ul style="list-style-type: none"> • FJT³⁰, foyer SONACOTRA • CLLAJ³¹ • CHRS • SAMU social
<p>2. Emploi/ Formation</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programme TRACE • Contrats aidés et stages • SEP³² Ville (Région) • Insertion par l'activité économique (EI³³, AI³⁴, ETTI³⁵, chantier-école, régie de quartier) 	<p>4. Santé</p> <ul style="list-style-type: none"> • CMU³⁶ • PASS³⁷
<p>5. Aide financière</p> <ul style="list-style-type: none"> • FAJ • FSL³⁸ • Aide aux jeunes majeurs • Aide sociale 	

1.4.2. Des réunions de travail

La deuxième démarche de cette investigation utilise davantage une approche en termes de populations et de trajectoires. Il s'agit d'organiser des journées de travail réunissant différents acteurs, locaux et régionaux, ainsi que des chercheurs sur cinq types de populations :

- Les jeunes en grande difficulté en milieu rural (Bourg-en-Bresse),

²⁹ Protection judiciaire de la jeunesse.

³⁰ Foyer de jeunes travailleurs.

³¹ Comité local pour le logement autonome des jeunes.

³² Stage d'expérience professionnelle.

³³ Entreprise d'insertion.

³⁴ Association intermédiaire.

³⁵ Entreprise de travail temporaire et d'insertion.

³⁶ Couverture maladie universelle.

³⁷ Permanence d'accès aux soins de santé.

³⁸ Fonds de solidarité logement.

-
- Les jeunes en grande difficulté en milieu urbain (Lyon),
 - Les jeunes en errance (Valence),
 - Les décrocheurs scolaires (Grenoble),
 - Les jeunes en prison (Saint-Étienne).

L'objectif de ces rencontres – qui essaieront également de prendre en compte la parole des jeunes – n'est pas de les catégoriser, car on sait bien qu'un jeune en errance peut être en situation de décrochage scolaire, qu'un jeune incarcéré peut venir d'un quartier sensible, etc. La question des trajectoires des jeunes est centrale ; elle sera abordée en introduction de chaque réunion et restera le fil directeur des débats.

Ce découpage nous permettra simplement d'approfondir les questions soulevées lors des premiers entretiens qui ont été menés dans le cadre de cette démarche.

Quatre temps sont prévus dans ces journées :

- Caractéristiques et difficultés de ces jeunes,
- Intérêts et limites des dispositifs qui leur sont proposés,
- Expériences et initiatives ayant permis de faire avancer ces jeunes,
- Conclusions et propositions.

1.4.3. A partir des comptes rendus de ces rencontres qui seront publiés sous forme d'articles dans le dossier annuel 2001-2002 et de cette note d'étape, sera établie une note de synthèse et de propositions, **dans un troisième temps**, avec l'aide de notre comité de pilotage.



2. LIMITES des DISPOSITIFS

Les acteurs rencontrés nous ont permis de repérer certaines carences des dispositifs classiques d'insertion sociale et professionnelle. Il ne s'agit pas ici de remettre en question ces mesures d'aide aux jeunes qui sont efficaces pour certains, mais plutôt de déterminer en quoi elles ne sont pas adaptées à certains publics ou certaines situations.

Ces inadaptations sont de plusieurs ordres : certaines sont liées à l'inscription dans le dispositif (critères d'entrée et modalités administratives notamment), d'autres à leur fonctionnement, mais également au contenu des actions proposées.

Après une approche sectorielle qui donnera quelques coups de projecteurs sur plusieurs dispositifs, on pourra relever plusieurs points communs dans les dysfonctionnements ou leur inadaptation à certains jeunes en grande difficulté (approche transversale). Cette démarche, encore très partielle, se veut avant tout l'amorce d'un travail collectif et local.

2.1. APPROCHE SECTORIELLE

2.1.1. *Emploi / Formation*

2.1.1.1. TRACE

Les effets positifs de ce programme institué par la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions sont de plusieurs ordres. Les éléments d'évaluation disponibles sur le démarrage de TRACE³⁹ montrent que **la mobilisation des partenaires apparaît comme une réussite du programme :**

« La mobilisation locale a "tiré" les pilotes⁴⁰ vers le développement local et vers le secteur social, complémentaire de l'insertion professionnelle dans la résolution des problèmes des bénéficiaires. »

On note également que les jeunes suivis dans le cadre de ce programme (3 871 jeunes en avril 2001 en Rhône-Alpes) sont, **en grande majorité, sortis du système scolaire sans diplôme ni qualification. Cependant**, et c'est là une des limites de TRACE, **beaucoup de ces jeunes étaient déjà connus des missions locales et des PAIO.**

³⁹ Économie et Humanisme, *Trajet d'Accès à l'Emploi, évaluation partagée de sa mise en œuvre*, Direction Régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, Lyon, septembre 2000.

⁴⁰ Le programme TRACE a démarré, en Rhône-Alpes, avec 24 sites pilotes en 1988 et 48 en 1999.

Les entretiens menés auprès d'acteurs et de responsables de missions locales et PAIO, en milieu urbain et rural, corroborent l'idée que TRACE touche des jeunes déjà connus. Ils constatent que l'engagement dans ce programme répondait plus à une volonté « *d'officialiser la relation* » de la structure avec ces jeunes.

« Malgré les efforts, on est en encore loin du cœur de la cible et les plus exclus restent trop souvent en dehors des dispositifs. »

A cet égard, Économie et Humanisme note une carence dans la connaissance des publics jeunes les plus en difficulté et, par conséquent, un manque d'adaptation des dispositifs à cette cible :

« Aucune démarche structurée d'analyse préalable des difficultés les plus lourdes d'accès à l'emploi n'a été engagée à notre connaissance pour cibler prioritairement le public : ni les discriminations raciales à l'embauche, ni les processus de rejet du système scolaire n'ont été clairement évoqués par les sites pilotes dans leur ciblage. TRACE sait donc accompagner vers l'activité des jeunes déjà repérés par les structures, ayant donc déjà des ouvertures relationnelles à leur environnement institutionnel. Mais il ne touche que ponctuellement ces difficultés plus structurelles d'accès à l'emploi dans les différents bassins »⁴¹.

D'autres limites de ce programme ont été soulevées :

– **Le problème de l'autonomie financière** : le fait que TRACE ne propose pas de statut rémunéré est un frein pour certains jeunes confrontés à l'urgence financière ; il leur faut une réponse plus immédiate. Des aides peuvent être sollicitées mais les acteurs interrogés ont relevé des difficultés pour les mobiliser (cf. § concernant le dispositif des aides financières).

– **La nécessité d'un projet balisé plutôt qu'une valorisation des potentiels** : certains acteurs ont souligné la difficulté de faire émerger un projet à décliner en étapes, en démarches, tel que le propose le programme TRACE. *« Certains jeunes ont des difficultés à se projeter et la mise en route un peu longue de TRACE peut les décourager. »*

Cependant, si certains jeunes ne parviennent pas à (ou ne souhaitent pas) s'inscrire dans la démarche de projet telle qu'elle leur est proposée par les opérateurs de TRACE (les missions locales le plus fréquemment), cela ne signifie pas qu'ils ne sont porteurs d'aucun projet. Les dispositifs tels qu'ils existent permettent-ils l'expression des aspirations profondes de ces jeunes et valorisent-ils suffisamment leurs compétences ? Comme le souligne Économie et Humanisme, dans son évaluation⁴², « ces "jeunes en grande difficulté" portent en eux un potentiel dont TRACE n'a pas encore exploré toutes les expressions. La rupture avec le monde scolaire, peu travaillée dans TRACE, est pour certains jeunes la manifestation d'un désir d'activités plus directement opérationnelles ; l'instabilité apparente des projets personnels peut

⁴¹ Économie et Humanisme, op. cit..

⁴² Trajet d'Accès à l'Emploi, op. cit., page 76.

être le reflet d'une certaine incapacité des acteurs économiques et sociaux traditionnels à percevoir de nouvelles aspirations, de nouvelles valeurs ajoutées professionnelles qui pourraient se développer grâce aux jeunes ».

Cependant, il nous semble important de nuancer ce constat. Il se réfère à la période de mise en route du programme TRACE. Nous sommes aujourd'hui dans la période de « montée en charge » du dispositif, qui vient d'être réformé par le gouvernement pour, précisément, mieux toucher ces jeunes. Et certains opérateurs sont maintenant mieux outillés pour mieux cerner le phénomène et comprendre les problématiques de ces jeunes qui n'arrivent pas à s'inscrire dans le programme TRACE.

2.1.1.2 L'insertion par l'emploi et la formation, un modèle à revoir ?

Selon le directeur d'une régie de quartier, *« il y a nécessité de revoir le modèle d'insertion. Pour les publics exclus durablement, il faut une alternative aux systèmes existants qui ne soit pas au rabais »*. Le fait de s'insérer dans ce type de programme reste, en effet, relativement **stigmatisant** pour les employeurs potentiels, dans une société qui demande aujourd'hui toujours plus de compétitivité et de productivité. Commencer par ce type d'emploi aidé ou atypique ne risque-t-il pas d'enfermer et de cantonner le jeune dans un cycle d'emplois précaires et souvent dévalorisés ?

Ces intervenants de terrain observent, par ailleurs, que les jeunes ont, en grande majorité, une **représentation négative** de ces multiples dispositifs. Ils sont eux-mêmes sévères par rapport à ces stages, dénonçant certaines « formations bidon » sans débouché, « des stages illusions », sans parler des formations conduites sur le modèle scolaire, un modèle qui a fait preuve de son inadéquation. *« Le jeune flaire le stage bidon, voie de garage momentanée, ce qui entraîne un rejet de certains stages de formation car il ne croit guère à un débouché positif de ces stages en termes d'emploi »*, dit le responsable d'un foyer de jeunes.

Pour certains, les contrats aidés sont devenus une fin en soi. *« J'ai 18 ans, j'ai le droit à un CES »*, disait une jeune rencontrée lors de l'évaluation de TRACE. Ces jeunes désabusés n'attendent plus de basculement vers un emploi fixe. C'est ainsi que certains jeunes sont devenus des « spécialistes » de ces périodes. D'autres ont détourné les mécanismes et se servent désormais de ce circuit en alternant des phases d'inactivité, de chômage, de travail au noir.

En définitive, certains intervenants se demandent si l'insertion par l'emploi est pertinente pour les jeunes les plus déstructurés. Beaucoup, en effet, **n'ont pas intégré les règles** nécessaires à leur « employabilité » : difficulté à respecter les horaires, grande susceptibilité, problèmes comportementaux. Les valeurs du travail ne sont pas assimilées chez ces jeunes, d'autant plus que l'environnement familial et social se trouve le plus souvent aussi éloigné de l'emploi, dépendant des mesures d'aide et d'assistance.

D'où l'intérêt, pour ces jeunes, des **structures d'insertion par l'activité économique** qui permettent un réapprentissage du travail et une réadaptation à la vie active. Cependant, la nécessité d'une certaine compétitivité pour certaines d'entre elles (EI, ETTI) semble en exclure les jeunes les plus désaffiliés. Les structures de type régie de quartier ou chantier d'insertion leur paraissent mieux adaptées, mais en contrepartie, l'accès à l'emploi ordinaire y apparaît plus difficile.

Enfin, se pose la question de la **comparaison entre les revenus** dont le jeune peut bénéficier par ces activités et ceux tirés, pour certains d'entre eux, de l'économie parallèle (cf. § 3.2.2. sur les jeunes défavorisés en milieu urbain).

2.1.2. Logement

Une majorité d'acteurs relèvent certaines barrières quant aux possibilités d'accès au logement pour les jeunes en démarche d'insertion, tout d'abord – bien évidemment – les phénomènes de **sélection par l'argent**. Ces mécanismes se mettent surtout en place du côté des bailleurs privés. Ils prennent désormais des assurances contre les impayés et demandent des cautions solidaires. Pratiquement, ces sélections s'opèrent par le niveau du prix des loyers et des formalités entourant le contrat de location.

Les jeunes retrouvent apparemment ces mêmes difficultés aux portes des structures de logement a priori plus adaptées aux jeunes en démarche d'insertion, que sont les Foyers de Jeunes Travailleurs (FJT) et les foyers SONACOTRA. Les demandes de garanties sont très importantes. Une redevance mensuelle de 2 000 F ainsi que le versement d'une caution sont, par exemple, demandés dans les FJT.

Les aides au logement qui complètent les revenus modestes ne jouent pas, on le sait, leur rôle de solvabilisation pour les jeunes. Le FSL doit alors se substituer à ces aides. Or, il semble que dans un certain nombre de commissions d'octroi du FSL, une certaine sélection des jeunes s'opère là aussi.

Il faut signaler, en second lieu, **les discriminations raciales**⁴³. Certains familiers des FJT signalent « *qu'il vaut mieux être blanc avec une bonne présentation pour avoir une chance d'être accepté* ». Ces discriminations raciales sont fréquemment observées et dénoncées par les associations d'insertion. Le numéro vert de lutte contre les discriminations (CODAC) recense également un nombre conséquent de cas.

Les jeunes en grande difficulté financière n'ont donc que très difficilement accès au logement classique et au logement d'insertion stable. Ils peuvent cependant s'orienter vers des structures, comme les **CHRS**, qui accueillent un public aux portes de l'urgence et qui leur proposent un pallier vers l'insertion. Cependant, là aussi, on relève des conditions d'accès difficile à ces formules de réinsertion : ces foyers sont-ils adaptés aux besoins des plus désocialisés ? L'accueil dans ces

⁴³ Qui fonctionnent aussi en matière d'emploi (cf. § 3.2.2.).

centres d'hébergement transitoires et de relais est, en effet, lié à la mise en place d'un **contrat** d'objectifs et d'insertion. Certains acteurs pensent que ceci a pour effet de repousser certains jeunes parmi les plus exclus. Ceux-ci sont encore trop déstructurés et ne se sentent pas capables d'entreprendre de telles démarches. Ils ne peuvent donc pas franchir cette barrière et se retrouvent « exclus » de ces foyers.

Une autre question, non spécifique à la jeunesse, que soulèvent différentes études sur l'insertion porte sur la pertinence d'un accompagnement social interne à la structure d'hébergement. En effet, si le lien avec la structure se rompt, le jeune se retrouve isolé en termes d'accompagnement : il subit alors une double rupture (logement, accompagnement).

Quelles solutions existe-t-il alors pour les plus désocialisés, si ces structures qui pourraient leur permettre un premier pas dans l'insertion ne peuvent les accueillir ?

Ils peuvent alors s'orienter vers les **foyers d'accueil d'urgence** qui proposent une réponse à des situations d'urgence ponctuelle et représentent une alternative au monde de la rue. Cependant, certaines caractéristiques de ces foyers peuvent, là encore, être rédhibitoires pour les jeunes. Tout d'abord, les règlements intérieurs sont perçus comme étant trop stricts et peu en harmonie avec le mode de vie des jeunes errants notamment : ainsi refusent-ils les animaux qui accompagnent souvent les jeunes en errance. Il existe d'autres points de règlements (horaires, dortoirs collectifs, couples non autorisés, etc.), spécifiques à chaque foyer, qui peuvent amener les jeunes (ou tout autre public) à se détourner de ces structures. Par ailleurs, dans ces structures très ouvertes, de gros problèmes de délinquance (violence, stupéfiants, vols) sont à déplorer.

Enfin, dans ces types de foyers, les jeunes sont au contact d'adultes dont certains, déjà solidement installés dans la marginalité et la « galère », psychologiquement déstructurés, développent souvent des comportements en dehors de toute norme. Les éducateurs de ces foyers soulignent que ces jeunes sont alors souvent *« tirés vers le bas et il y a le risque qu'ils développent et assimilent ces exemples destructeurs »*.

C'est ainsi que les intervenants sociaux, dans le domaine de l'errance, observent qu'au lieu de s'orienter vers des réponses institutionnelles trop stigmatisées, les jeunes s'organisent entre eux (cercle privé, squat) ou se tournent vers des organismes caritatifs. Pour certains, c'est un choix qui démontre leur capacité à s'organiser ; pour d'autres, c'est totalement subi.

Face à cet état des lieux, les spécialistes de la jeunesse en grande difficulté et les pouvoirs publics se posent la question du développement de foyers d'accueil d'urgence réservés spécifiquement aux jeunes. Une question se pose aussi sur le passage des structures d'urgence vers les structures d'insertion et le logement autonome : ces trois domaines ne sont-ils pas trop **cloisonnés** ?

2.1.3. Santé : le dispositif PASS

A l'heure actuelle, il n'y a pas eu encore d'évaluation du dispositif PASS. Cependant, de nos entretiens avec des assistantes sociales d'hôpitaux lyonnais, il ressort que très peu de jeunes fréquentent ce type de dispositif. La majorité des prises en charge de jeunes sont celles d'étudiants étrangers. Ils sont orientés vers les PASS par les avocats qui s'occupent de leur régularisation. Pourtant c'est un système qui, pourrait-on penser, s'adapte bien aux jeunes en errance, la permanence fonctionnant notamment sans rendez-vous et permettant la mise en place d'une couverture sociale par le biais de la CMU.

Il y a cependant une nécessité de **simplification**. Les formalités administratives sont très lourdes. Les dossiers pour l'accès à la couverture maladie universelle nécessitent plusieurs formalités que les jeunes les plus déstructurés sont peu enclins à respecter ou à mettre en œuvre (livret de famille, assurance des parents, carte d'identité, domiciliation obligatoire, etc.).

Il faut également relever la procédure spécifique aux **mineurs**. Les textes obligent les assistantes sociales à prévenir le procureur. Dans ces cas, il arrive très fréquemment que les jeunes disparaissent par peur de la mise en route du système judiciaire.

Il est également très difficile de « fidéliser » les nouveaux arrivants. Ils viennent une première fois, mais ne respectent pas les prochains rendez-vous et abandonnent les démarches en cours.

Enfin, des assistantes sociales nous ont fait part de la « **discrimination au mérite** » que semblent pratiquer certains agents des caisses de sécurité sociale, pour qui ces populations indigentes (prostitués, toxicomanes, étrangers en situation irrégulière) n'ont pas le droit, ne méritent pas de couverture car « *ils sont responsables de la situation dans laquelle ils se trouvent* ». Pourtant, il faut noter l'existence, au sein des CAF, d'une cellule précarité qui apparaît plus proche des réalités du terrain.

La non-fréquentation des PASS par les jeunes s'explique, en outre, par une non-prise en considération par eux-mêmes de leur état de santé. Ils évoluent dans le monde de la débrouille et sollicitent, par peur de la machine administrative, en priorité les associations caritatives, et seulement dans l'urgence (souvent pour des problèmes dentaires).

Un autre domaine à relever est la très difficile prise en compte **des problèmes psychologiques et psychiatriques** des jeunes. Les travailleurs sociaux se trouvent généralement désemparés et les réponses des centres médicaux psychiatriques sont souvent inadaptées.

D'une façon plus générale, le décloisonnement du secteur social et de la santé (notamment psychiatrique) est un enjeu qui se trouve au cœur des débats actuels.

2.1.4. Aides financières

A travers nos entretiens relatifs aux dispositifs d'aide financière, nous avons relevé plusieurs interrogations. La première porte **sur le fonctionnement des commissions d'examen et d'attribution et sur leur composition**. Sont-elles toujours composées d'acteurs intervenant sur les différents champs de l'exclusion et de la précarité des jeunes, afin de saisir les diverses problématiques ? La deuxième porte sur la représentation des jeunes eux-mêmes. Est-elle envisagée ?

Dans le domaine de la mobilisation d'un dispositif d'aide financière, on peut espérer, par ailleurs, que la mise en place des CASU⁴⁴ permettra des avancées intéressantes⁴⁵.

On relève enfin **une inégalité selon les territoires, avec la difficulté de mobiliser des aides financières dans les zones isolées**. Certains jeunes dépendant d'une structure d'aide sociale peuvent se situer à plusieurs dizaines de kilomètres. Or, dans la pratique, la mobilisation de ces dispositifs d'aide financière s'effectue après repérage et l'évaluation des difficultés d'un jeune par un travailleur social. En parallèle, se pose **le problème de la visibilité des guichets d'accueil** recensant la demande : de ce fait, en effet, celle-ci se trouve liée à la présence d'équipements et de travailleurs sociaux suffisants dans le département. Il reste, dans certains cantons ou départements, des crédits qui ne sont pas utilisés.

2.2. APPROCHE TRANSVERSALE

Doit-on parler « d'institution en difficulté »⁴⁶ plutôt que de jeunes « en difficulté » ? Ce sont, en effet, les intervenants eux-mêmes qui ont pointé les limites des dispositifs dans lesquels certains jeunes ne peuvent pas ou ne souhaitent pas s'inscrire. L'institution – et plus globalement l'action publique – se trouve confrontée à ses propres limites d'intervention ; elle est mise en difficulté par l'échec relatif des dispositifs qu'elle met en œuvre.

⁴⁴ Commission d'action d'urgence sociale.

⁴⁵ Voir aussi les propositions sur ce point du groupe de travail de la MRIE « Accès aux droits et vie quotidienne ».

⁴⁶ Dominique Mansanti, Rapport sur les jeunes en très grande difficulté, pp. 18-19.

Deux difficultés principales ressortent en définitive de ces entretiens, difficultés qui sont communes aux différents dispositifs :

- la question de l'accueil et de l'écoute,
- la sélectivité des dispositifs et des pratiques.

2.2.1. L'accueil et l'écoute

La représentation négative, voire la méfiance que certains jeunes ont vis-à-vis des institutions et des mesures qui leur sont proposées rendent difficiles le premier contact et la relation entre les jeunes et les adultes en charge de ces dispositifs.

Des jeunes ayant connu de nombreux échecs depuis leur enfance (école, formation) développent une image négative des structures ou dispositifs d'insertion (comme la mission locale, par exemple) qu'ils assimilent à des « *institutions* ». Par peur de se voir confrontés à de nouvelles situations d'échecs, ils ne font plus la démarche d'y aller.

Plane également un doute très profond sur **l'efficacité** de ces programmes. Des correspondants de nuit d'un quartier de Grenoble observent que les jeunes rencontrés dans les coursives n'ont, en effet, aucune illusion sur l'efficacité des dispositifs et ne font pas la démarche d'y aller. Le fait d'être inscrit dans une mission locale est même un sujet de raillerie entre eux.

De plus, au niveau de **l'accueil** des jeunes, plusieurs personnes interrogées regrettent qu'au sein des missions locales et PAIO, les conseillers eux-mêmes se disent « *débordés* » par le nombre de jeunes accueillis et la multiplicité des mesures à mettre en place : « *Ils ne peuvent consacrer un temps suffisant aux jeunes les plus en difficulté qui nécessitent beaucoup d'écoute et de patience, sinon cela se fait au détriment des autres, résume un acteur. Or, certains jeunes ont besoin de beaucoup de temps et d'un parcours très individualisé qu'on ne peut pas leur garantir.* »

La notion d'écoute est pourtant essentielle pour le public jeune et plus encore pour les jeunes en grande difficulté. Cette écoute « *tient dans l'attitude de disponibilité et d'attention permanente des intervenants, qui ouvrent un espace et un temps possibles pour l'expression* »⁴⁷. L'écoute est diffuse ou « *inconditionnelle* » dans le sens où elle « *n'a aucun projet si ce n'est la réduction de la souffrance* »⁴⁸.

Si tous les intervenants revendiquent la pratique d'une écoute particulière, attentive, cette fonction est rarement distincte, autonome, vis-à-vis des autres pratiques d'accompagnement. Or, on peut s'interroger sur la nécessité ou non, pour le public jeune, de renforcer le professionnalisme des intervenants pour cette pratique car, comme le note Dominique Mansanti⁴⁹, « *l'écoute ne résulte pas*

⁴⁷ Dominique Mansanti, op. cit., p. 85.

⁴⁸ Pierre A. Vidal-Naquet, *Lieux d'écoute et prévention primaire des toxicomanes*, synthèse de l'étude exploratoire, CERPE, 1997, p. 59.

⁴⁹ Op. cite.

seulement d'une posture ou d'une bonne volonté ». Cela nécessiterait de mieux la valoriser et de l'accompagner d'actions particulières et attractives pour les jeunes.

Cette valorisation et professionnalisation de l'écoute s'avère d'autant plus importante à développer que des conseillers en insertion interrogés se disent parfois démunis face à certaines réactions de jeunes (réactions très brutales ou au contraire renfermement extrême). Certains jeunes nécessitent un accompagnement psychologique auquel les conseillers ne sont pas formés. On notera cependant que des psychologues interviennent désormais au sein des missions locales en relation avec les conseillers.

Au-delà de l'écoute se pose également la question de **l'entrée des jeunes dans les dispositifs**. Des acteurs font part du décalage entre le besoin d'immédiateté de certains jeunes et le fonctionnement des structures d'insertion, notamment les missions locales. La nécessité de prendre rendez-vous et d'attendre avant de pouvoir s'entretenir avec un conseiller les rebute ; ils ne reviennent pas après leur première visite. Enfin se pose la question de **l'information** pour les jeunes les plus désocialisés : certains jeunes, notamment ceux repliés sur leurs quartiers, n'ont aucune connaissance des programmes d'insertion. En outre, la répartition inégale des équipements sociaux, leur manque de visibilité rendent difficile, on l'a vu, le contact avec certains jeunes éloignés en milieu rural ou de montagne.

Et lorsqu'il s'agit de s'inscrire dans une logique de contractualisation (sur 18 mois pour TRACE, par exemple), certains jeunes refusent la démarche ou l'abandonnent avant sa finalisation. Un fossé existe entre le formalisme institutionnel nécessaire pour un suivi, une coordination et une évaluation des actions et la logique de « zapping » de certains jeunes.

2.2.2. Des dispositifs ou pratiques sélectifs

– **Une sélection par l'argent** apparaît très clairement, on l'a vu, pour l'accès au logement classique (caution solidaire, garantie de revenus). Même pour d'autres dispositifs d'insertion sans garantie de revenus (stage, etc.), il y a une certaine sélection car ceux qui ne bénéficient pas de solidarités extérieures (le plus souvent familiales) pourront-ils se permettre de poursuivre leur parcours ?

De nos différents entretiens sont souvent apparus des problèmes quant à l'autonomie financière des jeunes lors de ces parcours d'insertion (notamment en emploi formation). Pour prendre l'exemple de TRACE, le jeune n'a aucune garantie de ressource pendant 18 mois. Les indemnités de stage paraissent également insuffisantes aux yeux des travailleurs sociaux. Les aides financières comme le FAJ ne peuvent couvrir les frais d'un jeune (transport, logement, alimentation, etc.) s'il n'a pas d'aides extérieures.

-
- **L’obligation de résultats de certains dispositifs mène à une forme de sélection du public** : quelques dispositifs ont une obligation de résultats (TRACE, PLIE⁵⁰) dont dépend parfois l’obtention de crédits pour l’année suivante. Il y a donc un danger de sélection du public. En effet, les structures seront tentées d’officialiser leur relation avec des jeunes pour lesquels il y a une quasi garantie de réussite et d’exclure, par là-même, ceux qui ont plus de difficultés.
 - **Des formalités administratives rédhibitoires** : si nous reprenons l’exemple des formalités nécessaires à la mise en place de la Couverture Maladie Universelle par le biais des PASS, on observe que les formalités sont très lourdes (fiche d’état civil, ressources, etc.) pour un public très fragile et peu sensibilisé aux parcours administratifs. Ceci a pour conséquence que beaucoup (jeunes ou non) abandonnent en cours de route ces démarches. L’enquête réalisée pour le compte de l’Observatoire National sur les relations des personnes défavorisées avec les guichets des organismes sociaux met, de son côté, en évidence que, parmi les personnes interrogées, les 16-24 ans manifestent les plus grandes frustrations et renoncent très souvent à leurs droits⁵¹.
 - **Des dispositifs trop strictement territoriaux** : d’autres dispositifs comme ceux de la Politique de la Ville par exemple (VVV⁵², etc.) sont calqués sur un territoire donné (un quartier par exemple) et sont donc destinés au public de ce territoire. Ceci a pour effet d’exclure les jeunes qui n’ont pas de domiciliation (jeunes errants) ou qui sont inconnus des associations locales.
 - **Des pratiques discriminatoires** : la **discrimination raciale** est toujours, d’après les professionnels de l’insertion, un des principaux obstacles, notamment à la recherche de stage ou de contrat de travail. Cette discrimination s’exerce par des formes non dites. Aux portes de certains FJT, on l’a vu, de telles pratiques ont été également régulièrement observées par les jeunes. De même, les dispositifs, malgré certaines circulaires qui insistent sur la mixité, sont pour certains surtout adaptés et destinés aux jeunes garçons : nous prendrons l’exemple des opérations VVV, des chantiers d’insertion (bâtiment, efforts physiques importants, etc.), qui manifestent la **discrimination sexuelle** implicite des dispositifs d’insertion, dont le mode de raisonnement se réfère souvent au travail masculin. Enfin, on l’a vu, certains agents des services sociaux ou administratifs semblent pratiquer ce que nous avons appelé **une discrimination « au mérite »** vis-à-vis de populations très marginalisées, qu’ils considèrent comme responsables de leur situation.

⁵⁰ Plan local pour l’insertion et l’emploi.

⁵¹ Rapport 2000 de l’Observatoire national de la pauvreté, p. 108.

⁵² Ville Vie Vacances.

2.3. CONCLUSION : INTERROGER les DISPOSITIFS

Il s'agit donc de s'interroger, non seulement sur l'offre d'accompagnement et de soutien proposée aux jeunes, mais aussi sur les **pratiques et modes d'intervention des professionnels**.

Tous les acteurs que nous avons rencontrés, dans le cadre de cette réflexion, ont évoqué la difficulté d'intervenir auprès du public jeune, plus encore lorsqu'il est qualifié « en difficulté », soit pour le toucher, soit pour travailler avec lui dans la durée. Ce public interroge leurs pratiques professionnelles. Est-il pertinent, en effet, de raisonner en termes d'offre et demande vis-à-vis des jeunes en difficulté ? Ceux-ci ont des projets flous ou en constante évolution. Ils ont généralement une perception négative des lieux traditionnels d'intervention sociale. Ils rejettent les actions qui tentent de les « intégrer » dans une société qui les a jusqu'ici exclus (l'institution scolaire, par exemple) ou qui a pratiqué, à leur égard, la discrimination (raciale, économique, sociale et spatiale).

Dominique Mansanti résume ainsi ce qu'elle appelle la **différence de posture** entre jeunes et professionnels : « *Les jeunes adoptent des comportements qui rendent difficile leur rencontre avec les intervenants sociaux. Ils manifestent une certaine désaffection vis-à-vis des services et équipements, ne font qu'épisodiquement des démarches spontanées pour prendre les contacts avec les professionnels qui pourraient les aider, n'explicitent pas leur demande ou ne sont nullement demandeurs alors qu'ils se confrontent à des difficultés réelles de santé, de logement, d'isolement, etc. Ce comportement explique que les jeunes échappent facilement aux dispositifs, d'autant que le mode habituel et privilégié d'action des services sociaux consiste à élaborer une offre que le public est libre de saisir ou non* »⁵³.

Les modalités de travail auprès des jeunes doivent être repensées. L'offre doit-elle être davantage diversifiée et coordonnée, mais rester dans une logique d'intervention **généraliste** ouverte à tous publics ? Ou faut-il privilégier une offre **spécifique** pour les jeunes et ciblée pour chaque problématique ? La réponse ne peut être tranchée. Elle mérite d'être posée pour chaque secteur d'intervention et pour chaque problématique rencontrée.

L'intervention sociale semble devoir, en tout état de cause, faire preuve d'une plus grande **souplesse** et d'une originalité qui rendent ses modes d'action attractifs aux yeux du public jeune.



⁵³ Les jeunes en grande difficulté, op. déjà cité, p. 129.

3. PROFIL des JEUNES EN GRANDE DIFFICULTÉ, et HORS DISPOSITIF

Pour cette troisième partie, on a tenté de croiser les enseignements tirés des entretiens avec les acteurs qui sont en contact étroit avec ces jeunes (accueil d'urgence et prévention) et ceux obtenus à partir d'un certain nombre d'études (encore rares) sur ces populations. Dans un premier temps, on mettra en évidence un certain nombre de problématiques communes à ces jeunes, avant de repérer quelques « populations-cibles » emblématiques de cette exclusion des dispositifs d'intégration sociale et professionnelle.

3.1. QUELQUES PROBLÉMATIQUES COMMUNES aux JEUNES en GRANDE DIFFICULTÉ

Nous avons regroupé ces problématiques en trois « couples » qui sont en interaction et peuvent se renforcer mutuellement.

3.1.1. Famille/école

La plupart du temps, les difficultés familiales et scolaires se cumulent et s'entretiennent réciproquement. Elles sont à l'origine de comportements de rupture et de désaffiliation chez les jeunes.

– **Difficultés familiales** : les difficultés familiales sont de différents ordres. Les acteurs de l'insertion mais aussi de la prévention soulignent l'importance des déterminants sociaux. En effet, un jeune né dans une famille dans laquelle les parents n'ont pas de diplôme ou de qualification, dont un des membres est au chômage ou alterne des contrats précaires est beaucoup plus exposé à reproduire les mêmes schémas. Les acteurs de la prévention relèvent aussi les problèmes d'autorité au sein des familles monoparentales, mais également dans des familles dans lesquelles les parents présentent des cas de pathologies mentales lourdes. Il ne faudrait cependant pas enfermer les jeunes ayant connu des difficultés pendant leur enfance dans une sorte d'« échec annoncé ». Les travaux récents sur la notion de « résilience » montrent qu'un grand nombre d'entre eux « s'en sortent » à l'âge adulte⁵⁴.

– **Ruptures familiales** : les cas de ruptures familiales peuvent être également très déstabilisants pour les jeunes, en entraînant des ruptures psychologiques. Suite à des mesures de placement, certains jeunes peuvent développer un rejet très fort des institutions, qu'ils assimilent systématiquement à ces foyers. D'autres cas de ruptures entraînent des fugues et des passages dans l'errance et renvoient donc à toutes les problématiques de ces groupes et à leurs rapports conflictuels avec les dispositifs d'insertion : un phénomène de décohabitation familiale précoce est relevé en ce qui concerne ce public⁵⁵. Le caractère perturbé de ces

⁵⁴ Cf. *Le bonheur est toujours possible – Construire la résilience*, de Stefan Vanistendael et Jacques Lecomte, Éd. Bayard, 2001.

⁵⁵ Cf. synthèse des travaux pilotés par la DGAS (Direction générale des affaires sociales) sur la grande précarité et l'errance des jeunes.

relations familiales est également souligné par l'étude de l'INED sur les jeunes sans domicile à Paris⁵⁶ : quatre jeunes sur dix n'ont plus de contact régulier avec leur mère et six sur dix avec leur père ; ils se plaignent fréquemment d'avoir subi de mauvais traitements, d'où un placement pour un tiers d'entre eux, des fugues pour la moitié et des tentatives de suicide pour 40 % des filles.

– **La dimension scolaire** : chaque année, divers études et rapports estiment qu'entre 50 000 et 80 000 jeunes sortent du système scolaire sans qualification. Les statistiques démontrent leur très difficile insertion professionnelle dans les cinq ans après leur sortie du système scolaire (Voir § 1.3.). Ils alterneront en grande majorité des périodes de chômage, d'emplois précaires et de pauvreté. L'absence de diplôme constitue un risque réel d'exclusion sociale, même lorsque la conjoncture s'améliore. A ce chiffre, on peut rajouter un nombre conséquent de jeunes avec de très faibles qualifications (niveaux VI, Vbis), difficilement valorisables sur le marché du travail. Ce public est une cible des dispositifs d'insertion, mais ces jeunes hésitent à s'y inscrire par peur de se voir confrontés de nouveau à un échec.

L'étude de l'INED montre que plus de la moitié des jeunes enquêtés sont en échec scolaire, contre 10 % des autres jeunes résidant en Ile de France. Parmi ces jeunes sans qualification, certains sont ou ont été des décrocheurs scolaires (Voir § 3.2.3.).

3.1.2. Problèmes psychologiques personnels et... contexte socio-économique local

– **Un manque de structuration** : ce manque de structuration est caractéristique de la jeunesse. Il se caractérise par plusieurs manifestations comme le refus de l'autorité et des institutions. Les effets de groupe jouent également beaucoup. Ceci est à mettre également en relation avec les difficultés qu'ont ces jeunes à se projeter dans l'avenir, difficultés évoquées précédemment. Chez les plus en difficulté, c'est après un long travail de parole et d'écoute que pourront se mettre en place les premiers signes concrets d'une volonté de projet.

La crise des pères, en tant qu'archétype de l'autorité, est un facteur souvent évoqué, qui touche tous les milieux, mais encore plus les jeunes dont le père est dévalué par le chômage et/ou l'origine étrangère.

⁵⁶ Cf. « Population et société », décembre 2000, *Le passé difficile des jeunes sans domicile*.

Comme le soulignait Monique Gallay-Bignon⁵⁷ au comité technique de la MRIE, certains facteurs de souffrance psychique des jeunes sont liés aux caractéristiques mêmes de l'adolescence – qui se prolonge considérablement – : à cet égard, notre société manque certainement de rituels de passage de l'adolescence à l'âge adulte.

– **Troubles psychiques, maladies mentales, toxicomanie** : au-delà de ces difficultés psychologiques en grande partie communes à l'ensemble des jeunes, certains ont pour des raisons diverses (ruptures familiales, drogue, errance prolongée, prison) développé des pathologies mentales (schizophrénie, etc.). Les acteurs de l'insertion se trouvent démunis face à ces « cas lourds ». Il n'est pas ici question de parler d'insertion par l'emploi ou la formation, mais de trouver une solution médicale adaptée (cf. Interface jeune⁵⁸).

A l'extrême, certains d'entre eux tombent dans la toxicomanie, qui a pour conséquence une forte désinsertion sociale (repli sur soi, angoisse, violence). Les outils d'insertion sociale classique sont ici inadaptés, car il est difficile de mettre en place un projet avec des personnes narcodépendantes. Tout d'abord parce qu'elles n'en ont pas envie (impossibilité de se projeter, le produit devenant l'investissement essentiel de l'individu, perception de la réalité altérée). Les acteurs de l'insertion insistent sur le fait qu'un travail préalable sur la dépendance et les troubles psychologiques est à effectuer avant de proposer une insertion classique que ces individus ne sont pas en mesure de suivre (respecter les rendez-vous, etc.).

– **Ne pas tout faire peser sur l'individu** : c'est une avancée significative de la lutte contre les exclusions que d'avoir mis en évidence, suite au rapport Lazarus⁵⁹, la question de la souffrance psychique qui affecte notamment beaucoup de jeunes en grande difficulté. Un des effets pervers de cette approche pourrait être cependant de tout vouloir « psychiatriser » et de se contenter d'une approche en termes exclusivement individuels, qui risque d'enfoncer encore plus le jeune dans sa souffrance.

On a vu précédemment comment l'environnement familial et éducatif avait pu jouer un rôle néfaste en ce domaine pour de nombreux jeunes. Mais il faut, par ailleurs, comme l'ont indiqué plusieurs participants au comité technique de la MRIE, rappeler le rôle du **contexte socio-économique local** (marché du travail, marché du logement) qui a pu limiter leurs possibilités d'intégration.

⁵⁷ Consultante en anthropologie.

⁵⁸ Structure psychiatrique de liaison entre le champ du social et le champ de la santé.

⁵⁹ Pr Antoine Lazarus (responsable du département santé publique et médecine sociale à l'université Paris 13^e), dans *Une souffrance qu'on ne peut plus cacher*, rapport du groupe de travail Ville, santé mentale, précarité, exclusion, 1995, DIV/DIRMI, Paris.

Comme l'indique Maryse Marpsat⁶⁰, « omettre le rôle de ces facteurs structurels et se limiter à une analyse en termes de facteurs de risque nous enfermerait dans une logique de pathologisation des comportements et des populations ». La souffrance des jeunes vient de facteurs personnels, mais aussi extérieurs qu'il faut prendre en compte, y compris – on l'a vu – les dispositifs locaux d'intégration qui génèrent eux-mêmes des difficultés (incohérence, complexité, discontinuité), comme le rappelait François Aventure⁶¹ au comité technique.

3.1.3. Origine sociale et géographique

Cette dernière dimension est ressortie paradoxalement assez peu des entretiens avec les acteurs, peut-être parce qu'il s'agit pour eux d'une évidence. Ce sont les quelques études menées à ce sujet qui rappellent celle-ci. Ces études concernent cependant surtout les jeunes errants, sans domicile ou délinquants.

– **Une origine sociale modeste** : d'après l'étude de l'INED⁶² sur les jeunes sans domicile à Paris, ceux-ci sont pour moitié fils d'ouvrier et un sur quatre déclare sa mère « sans profession » (contre un sur dix pour l'ensemble des jeunes Franciliens). Cela se répercute, on l'a vu, sur le niveau d'études (la moitié sont sans diplôme). Différents travaux, français et européens, sur « familles et délinquances », mettent en évidence la sur-représentation dans ces processus (qu'il ne faut certes pas assimiler à la grande exclusion, mais qui la croisent, cf. plus loin les jeunes en prison), des familles appartenant aux couches sociales les plus défavorisées. Comme l'indique Laurent Mucchielli⁶³ :

« Si les phénomènes de reproduction intergénérationnelle des pathologies, les phénomènes de retrait éducatif ou de défaut de surveillance se rencontrent dans tous les milieux sociaux, il est clair que la bonne insertion professionnelle et la stabilité des ressources financières facilite grandement et de mille manières la gestion des désordres affectifs et comportementaux [...]. A l'inverse, l'échec professionnel, la misère objective, la dépendance aux services sociaux, engendrent la dévalorisation de soi, la honte, le sentiment d'impuissance et d'injustice et, finalement, ce retrait que tant d'individus en situation de responsabilité collective appellent la démission. »

Et l'auteur de critiquer la notion de « démission parentale » qui, à son avis, masque des processus de relégation sociale à l'origine des phénomènes de désaffiliation et de délinquance chez les jeunes...

– **L'origine étrangère, la discrimination** : il est clair, là aussi, qu'un grand nombre de jeunes en grande difficulté sont d'origine étrangère. Dans l'étude de l'INED, les jeunes enquêtés sont trois fois plus souvent nés à l'étranger que les jeunes Franciliens du même âge : 61 % ont un père né à l'étranger, 51 % une

⁶⁰ Note pour la CNAF sur les jeunes en situation précaire, mars 2000.

⁶¹ Directeur des formations continues, Conseil Régional Rhône-Alpes.

⁶² Étude déjà citée.

⁶³ L. Mucchielli, *Familles en délinquances*, rapport de synthèse pour la CNAF, juin 2000.

mère née à l'étranger. En outre, depuis l'âge de 14 ans, ils ont fréquemment changé de ville et parfois de pays, d'où un déracinement géographique et culturel dont beaucoup ont eu à souffrir.

Mais, là aussi, le contexte socio-économique local ajoute à ces difficultés propres à ces populations un problème supplémentaire, celui de la discrimination ethnique. D'après Laurent Mucchielli, ce sentiment de discrimination et de racisme, hélas ! bien connu, serait le facteur majeur de la délinquance juvénile, bien avant la carence affective.

A signaler enfin, d'après nos entretiens, un cas particulier d'« auto-discrimination », celui concernant les jeunes filles maghrébines que leurs parents ont tendance à confiner à la maison selon la tradition arabe et peut-être, inconsciemment, pour atténuer le déracinement culturel qu'ils ont vécu. Cette pression des parents sur leurs filles est souvent relayée par certains jeunes, et d'abord leurs frères, au sein du quartier, mais ce problème se retrouve également, mais pour d'autres raisons, en milieu rural. Les choix d'orientation étant limités dans certaines zones rurales, davantage de filles, aux dires des acteurs, se résignent à s'inscrire dans des parcours qu'elles n'ont pas vraiment choisis ou se résignent à rester chez elles.

3.2. QUELQUES POPULATIONS SPÉCIFIQUES

Les entretiens avec les acteurs ont enfin permis de mettre en valeur certaines catégories de jeunes en difficulté qui se mettent ou sont mis fréquemment hors des dispositifs d'intégration sociale et professionnelle.

Certains groupes de jeunes correspondent à la vision « classique » des jeunes en grande difficulté (jeunes errants, jeunes défavorisés des quartiers), d'autres constituent plus des groupes parfois un peu oubliés des pouvoirs publics (jeunes décrocheurs scolaires, jeunes en prison), enfin un dernier type de groupe rend compte de spécificités locales (jeunes défavorisés en milieu rural).

Cependant, encore une fois, il ne s'agit pas de généraliser. Les jeunes de ces catégories ne sont pas tous « hors dispositifs ». De plus, certains jeunes en processus de désocialisation ne font pas partie de ces typologies énoncées (on pense ici, en particulier, aux jeunes Tziganes, catégorie qui n'a pas été étudiée). On rappellera enfin qu'un même jeune pourra relever de plusieurs catégories à la fois ou successivement. Ce sont plusieurs « entrées » dans le repérage du processus de désaffiliation qui se recouperont inévitablement.

3.2.1. Jeunes en errance

Dans certains départements de Rhône-Alpes (Drôme par exemple) ou à Lyon, la problématique de l'errance est importante ; elle mobilise fortement les acteurs. Elle oblige à des innovations ou à des adaptations importantes des dispositifs. On a vu précédemment que plusieurs recherches concernent cette population. L'errance, notamment des jeunes, interroge les pratiques sociales

classiques. Deux questions se posent, qui sont au centre des débats : **quelle est la situation des jeunes en errance ? Quels en sont les enjeux pour l'intervention sociale ?**

C'est par un travail de réseau et non par des dispositifs miracle que les problématiques rencontrées par les jeunes en errance peuvent être traitées. Le soutien et la valorisation des expériences innovantes dans ce domaine sont également déterminantes, sachant qu'il s'agit d'apporter à ces jeunes des réponses souples et respectueuses de leurs modes de vie ou de leur rejet de l'action sociale traditionnelle.

L'errance revêt des formes multiples, plus ou moins visibles, et désigne une population très hétérogène. L'errance peut être « *sédentaire et résidentielle, celle des jeunes des cités* » ou « *itinérante sur l'ensemble du territoire national* »⁶⁴.

« *Certains sont donc domiciliés mais viennent "zoner" dans le centre-ville, d'autres sont sans domicile fixe ou avec un logement précaire* »⁶⁵.

« *Le qualificatif d'errant signifie en fait la mobilité, l'itinérance, sous toutes ses formes : jeunes marginaux qui, du printemps à l'automne, parcourent les festivals, jeunes étrangers indigents, jeunes à la rue, jeunes se déplaçant régulièrement ou incessamment d'un territoire à un autre, ou encore jeunes ne se déplaçant pas et vivant en partie à la rue dans leur quartier d'origine* »⁶⁶.

Un phénomène difficile à appréhender a également été soulevé : celui des jeunes mineurs débarqués en France sans papiers, ne parlant pas le français.

Parmi les perceptions que les acteurs rhônalpins ont du phénomène, on relève les points suivants :

- ces jeunes ont un rapport très difficile avec les institutions, même s'ils savent éventuellement s'en servir pour des besoins de première nécessité ;
- ils sont très attachés à leur liberté, ce qui se concilie difficilement avec les contraintes des dispositifs qui, par ailleurs, correspondent mal à leurs aspirations (création artistique, voyages) ;
- ils font souvent peur aux intervenants sociaux classiques, d'où la tendance de certains d'entre eux, devant l'absence de domiciliation, à se les renvoyer « comme une balle de ping-pong » ;
- enfin, comme le souligne Patrice Pattegay⁶⁷, ces jeunes ne manquent pas de ressources, ni de compétences. « *Ce sont des acteurs, mais qui marchent sur un fil.* »

⁶⁴ François CHOBEAUX, *Les jeunes en grande errance*, note de travail, Rencontres nationales du 29 avril 1997, Direction de l'Action Sociale.

⁶⁵ D. Mansanti, op. déjà cité, p. 110.

⁶⁶ Rapport de l'Observatoire national, p. 85.

⁶⁷ Étude réalisée pour l'Observatoire national.

Face à cette population, les professionnels disent souvent ne pas avoir de solution, sinon à travers des dispositifs expérimentaux, eux-mêmes précaires, entre lesquels circulent ces jeunes. Nos dispositifs, trop cloisonnés, ne sont accessibles qu'aux « *précaires les plus stables* »⁶⁸ : comment aller vers « les plus précaires des précaires » sans vouloir à tout prix les stabiliser, mais en même temps sans renoncer à leur proposer une intégration sociale ?

3.2.2. Jeunes défavorisés en milieu urbain

On pense ici évidemment surtout aux jeunes défavorisés, souvent d'origine étrangère, qui vivent dans les quartiers dits « sensibles » de la Politique de la Ville, mais il ne faut peut-être pas négliger les jeunes en difficulté dans les centres villes.

Comme les jeunes en errance – dont ils ne sont pas si éloignés (cf. la définition de l'errance présentée auparavant), même s'ils semblent « rivos » à leur quartier – , ces jeunes, eux non plus, ne sont pas sans ressource, comme le relève dans ses travaux Laurence Roulleau-Berger⁶⁹ ; eux aussi savent utiliser les institutions (qu'ils rejettent) et se glisser dans leurs interstices ; ils ne sont donc pas totalement « hors dispositifs ».

D'après les acteurs rencontrés, c'est sans doute le public le plus exposé à la **discrimination** raciale lors d'un parcours d'insertion, mais également exposé à une stigmatisation de son quartier et « de son look ». Le fait d'être confrontés à ce phénomène peut décourager ces jeunes d'entreprendre des démarches d'insertion si au bout ils savent que des discriminations s'opposeront à l'obtention d'un emploi.

De nombreux problèmes comportementaux sont, par ailleurs, souvent notés par les animateurs et acteurs dans les quartiers. On relèvera pour les plus durs d'entre eux : le refus des horaires, la volonté d'obtenir des résultats immédiats, « ici et maintenant », le rejet des remarques (sur leur façon d'être, leur apparence), le fait de voir l'injustice et du racisme dès qu'on leur refuse quelque chose.

Un des points importants soulignés par les acteurs est le phénomène de **l'économie parallèle**, certes présent partout, mais particulièrement développé chez certains jeunes des quartiers. Un éducateur souligne qu'il est pratiquement impossible d'approcher un jeune dans une période de « deal » afin de lui proposer un programme d'insertion ou de formation : « *Comment les motiver à un stage ou à une période de formation peu ou pas rémunérée s'il peut gagner jusqu'à deux mille francs par jour ?* »

Une autre problématique soulevée par ce phénomène est celui de l'**exemple** pour les plus jeunes. Certaines familles (cas peu développé mais existant) vivent principalement de l'économie parallèle. Les plus jeunes ayant toujours vécu dans ce système auront tendance à assimiler ces repères. Un acteur d'une régie de

⁶⁸ Rapport de l'Observatoire national, p. 86.

⁶⁹ Le travail en friche, les mondes de la petite reproduction urbaine, Éd. de l'Aube, 1999.

quartier nous disait que le seul modèle chez certains jeunes était celui de l'argent-roi : « *celui qui a une belle voiture, de beaux vêtements est celui qui a réussi et peu importe les moyens utilisés.* » Ceci a pour conséquence que les plus jeunes ne se représentent plus l'école (ou les formations) comme le seul moyen de parvenir à une situation ; il existe d'autres méthodes moins contraignantes et plus rapides.

Pour ces jeunes, il peut alors paraître vain de s'engager dans un parcours d'insertion. Beaucoup d'expériences sont cependant tentées à partir de la culture ou du sport, ou encore d'un travail en lien avec leur environnement immédiat (entretien de logement, médiation), dont il serait intéressant de tirer des enseignements.

Les acteurs des quartiers dits « sensibles » ont souligné qu'ils avaient à gérer des problématiques qualifiées de « lourdes », de par l'ampleur des problèmes et le nombre de jeunes concernés. Mais, parallèlement, ils rappellent qu'ils ont eux-mêmes à s'interroger sur leurs pratiques professionnelles : la multiplicité des intervenants et des actions conduit à un partenariat institutionnel qui complexifie la nature des réponses. Il apparaît nécessaire aujourd'hui de mieux comprendre le fonctionnement et les logiques des différents dispositifs et de les rendre plus cohérents.

3.2.3. Décrocheurs scolaires

De nombreuses études récentes font état d'une augmentation du nombre d'élèves qui interrompent leurs études en cours de cycle, non seulement pendant la préparation d'un CAP ou d'un BEP, mais aussi au collège avant ou après l'âge de fin de scolarité obligatoire. Les enquêtes menées à ce sujet montrent d'ailleurs que si « *les problématiques familiales sont au cœur des difficultés qui ont amené la rupture scolaire* »⁷⁰, les difficultés relationnelles avec les parents et les difficultés scolaires s'entretiennent réciproquement. Lorsque l'école ne joue plus son rôle régulateur à l'égard de jeunes dont les familles connaissent de sérieuses difficultés sociales, s'enclenche alors rapidement un processus de rupture, non seulement avec le système scolaire, mais avec les normes sociales au sens large.

L'association « La Bouture » à Grenoble explique que le décrochage scolaire **recouvre des situations multiples**, notamment de par les causes qui l'ont motivé. Pour certains, ce sont des problèmes comportementaux (violence, absence, indiscipline) qui ont provoqué l'exclusion par l'établissement scolaire. Pour d'autres, ce sont des conditions inadaptées à leur rythme d'apprentissage qui les amènent à se marginaliser du système scolaire ; ils ne supportent plus l'échec. D'autres n'ont pas de difficultés scolaires particulières, mais ne supportent plus un système « *trop infantilisant et trop hermétique* ». Enfin, certains ont des difficultés sociales trop importantes pour suivre un cursus.

⁷⁰ Badis Benyahia (Rectorat de Lyon), *Des jeunes en rupture d'insertion : quelques itinéraires*, voir Dossier annuel de la MRIE, 1998.

La grande difficulté pour ce public décrocheur, après une période « d'errance » (qui n'a pas de rapport avec l'errance au sens commun), est de **raccrocher** le système scolaire même s'ils en ont la volonté. Les problèmes sont accentués lorsque ces décrocheurs ont moins de seize ans (obligation légale). Ceci peut être cause de fugue, d'errance.

Ce public constitue une part des nouveaux « clients » des missions locales et des associations d'insertion des jeunes, mais celles-ci se trouvent parfois impuissantes face à leur manque de qualification.

Il existe un certain nombre d'initiatives pour accueillir ces jeunes, telles que le CLEPT (collège lycée élitaire pour tous) de Grenoble, ou pour tenter – à l'intérieur du système éducatif traditionnel – de prévenir de tels décrochages. Le décrochage scolaire n'est, en effet, que la pointe avancée de cet iceberg que Marie-Paule Chichignoud⁷¹ appelle le « *désinvestissement scolaire* »⁷² qui concerne une population de collégiens et de lycéens plus large, d'où l'importance du repérage et de la prévention du problème.

3.2.4. Jeunes en prison

L'incarcération de jeunes traduit leur extrême désocialisation, à partir de deux types de parcours repérés par Laurent Muchielli⁷³ :

– celui de **P'entrée précoce** (dès la petite enfance), relativement rare, conduisant à des comportements dangereux (notamment en termes de violence interpersonnelle) et pour lequel la famille joue un rôle producteur direct, souvent du fait de l'état particulièrement conflictuel et violent des relations familiales. Celles-ci provoquent un certain nombre de « pathologies de l'attachement » qui peuvent se manifester de diverses manières : carences affectives, violence psychologique et/ou physique, punitivité extrême.

– celui de **P'entrée plus tardive** (à la pré-adolescence, voire à l'adolescence), beaucoup plus fréquente, beaucoup plus ordinaire et tournée vers ce que l'on appelle aujourd'hui les « incivilités ». La famille ne joue là qu'un rôle indirect, lorsqu'elle ne parvient pas à contenir l'incitation à la déviance éveillée chez l'enfant dans le cadre de son appartenance à des groupes de pairs.

Le paradoxe vécu par ces jeunes est qu'ils entrent dans un dispositif particulièrement strict, la prison, alors que beaucoup d'entre eux ont été ou se sont mis auparavant « hors dispositifs ». Beaucoup ayant connu, dans leur enfance, un placement en structure spécialisée, pour des raisons familiales ou scolaires, ont rejeté les actions que les « institutions » proposent, comme nous l'avons vu précédemment. Leur itinéraire est alors révélateur de ruptures

⁷¹ Maître de conférences à l'IUFM de Grenoble.

⁷² Trois signes de « désinvestissement scolaire » peuvent être repérés : 1./ L'absence d'un comportement acceptable à l'école ; 2./ L'absence aux apprentissages ; 3./ L'absence réelle.

⁷³ Rapport de synthèse pour la CNAF, juin 2000.

multiples qui sont certainement autant de rendez-vous manqués avec les dispositifs d'insertion.

On rappellera que la prison touche essentiellement les **garçons**. L'enquête de l'INED sur les jeunes sans domicile à Paris relève que 20 % des garçons enquêtés ont fait de la prison, contre 3 % des filles (celles-ci retournent davantage sur elles-mêmes leur souffrance, avec 40 % de tentatives de suicides !).

Au sein du système carcéral, une action éducative et de formation est d'autant plus difficile à mettre en œuvre que les moyens humains et matériels sont souvent insuffisants et que les jeunes – souvent illettrés – tendent à rejeter tout ce qui leur rappelle l'école.

Beaucoup d'acteurs s'inquiètent aussi des conséquences psychologiques de la prison chez les plus jeunes : ne risquent-ils pas ainsi de se retrouver plus durablement ancrés dans la délinquance ? D'où la recherche d'alternatives à l'incarcération, qui paraissent encore insuffisamment développées.

3.2.5. Jeunes défavorisés en milieu rural

Les acteurs en milieu rural pointent le fait que ces jeunes sont souvent méconnus. Ils profitent des solidarités familiales, ne connaissent pas spécialement de difficultés financières, mais se trouvent pratiquement **dépendants** de ces solidarités. Avec la montée de la délinquance, on commence, cependant, à prendre plus en considération ces jeunes. Des phénomènes de drogue, notamment, apparaissent, problème face auquel les parents se trouvent démunis (absence de structure de prévention ou d'aide en milieu rural).

Les problèmes de **mobilité** et **d'information**, soulevés précédemment, concernent particulièrement cette population. Les jeunes en milieu rural connaissent de réelles difficultés d'accès aux services publics, liées à l'insuffisance des moyens de transport, à leur méconnaissance des acteurs et des structures qui les concernent mais également aux « frontières symboliques » qui semblent les enfermer dans leur territoire⁷⁴. Certains manifestent une forte appréhension de la ville, qui peut les amener à refuser des stages ou des formations en ville, interrompant ainsi la démarche d'insertion qu'ils ont engagée.

⁷⁴ Difficultés relevées également pour les jeunes urbains souvent « enfermés dans leur quartier ».

Dans ces conditions, des actions de développement local très proches du terrain (chantiers d'insertion par exemple) apparaissent indispensables pour toucher ces jeunes en difficulté encore mal repérés.

De même, il est nécessaire de renforcer les relais entre les acteurs qui nouent des relations de proximité avec les jeunes et les services ou les structures les plus éloignés d'eux⁷⁵



CONCLUSION PROVISOIRE

Les rencontres locales et la réflexion qui s'ensuivra doivent permettre d'approfondir la connaissance de ces jeunes en difficulté et qui échappent aux dispositifs d'intégration sociale et professionnelle, en repérant en particulier les facteurs de cet éloignement :

- facteurs liés au contexte socio-économique ;
- facteurs liés à la nature du programme ou du dispositif, à la définition de la mesure et aux objectifs poursuivis (obligation de résultats, définition géographique des publics,) ;
- facteurs liés aux modalités de mise en œuvre, aux organisations locales, aux pratiques administratives, etc.

Ces rencontres doivent permettre également de dégager quelques propositions pour que toute cette partie de notre jeunesse puisse contribuer au développement de notre société et de notre démocratie, plutôt que d'en être exclue.

Deux axes de propositions se dessinent d'ores et déjà :

1. L'AMÉLIORATION des DISPOSITIFS EXISTANTS, qui devront :

- mieux prendre en compte la dimension psychologique,
- « aller vers » les jeunes,

⁷⁵ Constats également réalisés par Économie et Humanisme lors d'entretiens effectués auprès de professionnels.

-
- s’assouplir considérablement, notamment à travers la gestion d’échelles de temps multiples⁷⁶,
 - faciliter l’autonomie financière des jeunes,
 - privilégier les initiatives locales par rapport aux mesures « standards »,
 - fondamentalement, considérer le jeune comme un véritable partenaire, en renforçant l’écoute, le respect et l’association des jeunes aux actions⁷⁷.

2. Un RENOUVELLEMENT des POLITIQUES en DIRECTION des JEUNES, à travers en particulier :

- une nouvelle conception de la jeunesse (raisonner en termes de génération et non plus de tranches d’âge),
- le soutien à la famille, notamment aux familles en difficulté socio-économique,
- une réforme du système éducatif, qui puisse donner ses chances à tous les jeunes – quels que soient leur type d’intelligence ou leurs aspirations.

Ainsi les difficultés que connaissent les jeunes les plus désaffiliés, de même que les plus pauvres dans notre société, révèlent-ils des dysfonctionnements plus globaux sur lesquels notre démarche de synthèse et d’investigation ne pourra faire l’impasse. On tentera néanmoins de déboucher sur des propositions susceptibles d’être mises en œuvre par des acteurs sociaux de la Région.



⁷⁶ Cf. propositions d’Économie et Humanisme pour le Commissariat général du Plan, op. cit..

⁷⁷ Idem.

TABLE des MATIÈRES

1. ÉLÉMENTS de CADRAGE	2
1.1. Contexte	2
1.1.1. <i>Contexte national</i>	2
1.1.2. <i>Contexte régional</i>	3
1.2. Définition des concepts employés.....	4
1.3. Éléments de connaissance	7
1.4. Méthodologie retenue	11
1.4.1. <i>Des entretiens auprès d'acteurs</i>	12
1.4.2. <i>Des réunions de travail</i>	13
1.4.3. <i>Dans un troisième temps</i>	14
2. LIMITES des DISPOSITIFS	15
2.1. Approche sectorielle	15
2.1.1. <i>Emploi / Formation</i>	15
2.1.2. <i>Logement</i>	18
2.1.3. <i>Santé : le dispositif PASS</i>	20
2.1.4. <i>Aides financières</i>	21
2.2. Approche transversale	21
2.2.1. <i>L'accueil et l'écoute</i>	22
2.2.2. <i>Des dispositifs ou pratiques sélectifs</i>	23
2.3. Conclusion : interroger les dispositifs.....	25
3. PROFIL des JEUNES EN GRANDE DIFFICULTÉ, et EXCLUS de droit ou de fait des différents OUTILS d'INTÉGRATION	26
3.1. Quelques problématiques communes aux jeunes en grande difficulté ...	26
3.1.1. <i>Famille / École</i>	26
3.1.2. <i>Problèmes psychologiques personnels et... contexte socio-économique local</i> .	27
3.1.3. <i>Origine sociale et géographique</i>	29
3.2. Quelques populations spécifiques	30
3.2.1. <i>Jeunes en errance</i>	30
3.2.2. <i>Jeunes défavorisés en milieu urbain</i>	32
3.2.3. <i>Décrocheurs scolaires</i>	33
3.2.4. <i>Jeunes en prison</i>	34
3.2.5. <i>Jeunes défavorisés en milieu rural</i>	35
CONCLUSION PROVISOIRE	36
1. Amélioration des dispositifs existants	36
2. Un renouvellement des politiques en direction des jeunes	37



ANNEXE

ANNEXE 1 - liste des entretiens pour l'enquête sur les jeunes hors dispositifs



**LISTE DES ENTRETIENS
POUR L'ENQUETE SUR LES JEUNES HORS DISPOSITIFS**

Structure	Nom	Fonction
Régie de quartier de la Villeneuve	M.BALDOS	Directeur
Régie de quartier de la Villeneuve	M.KHALDI, M.BENJUENDOUZ	Correspondants de nuit
Conseil Régional	M.AVENTUR	Directeur Régional de la Formation Professionnelle continue
Coordination régionale des Missions Locales	Mme ROBIN TERNIER	Coordinatrice régionale
Direction Régionale de la Jeunesse et des Sports	M.DESHAY M ROUX	Directeur Régional de la Jeunesse et des Sports Chef de service insertion jeunesse
Foyer Notre Dame des Sans Abris (Lyon)	Mme BUHRIG	Chef de Service de la veille sociale
Observatoire Associatif du Logement	M. SHON	Chargé de Mission
Délégation Départementale du Droit des Femmes (Rhône)	Mme ATOUI	Députée Départementale
Hôpitaux / Hôtel Dieu et Edouard Herriot	Mlles QUEMENER et DELORME	Assistants sociaux PASS
Association Interface (Lyon)	M. COUROSDON	Infirmier psychiatrique
Hôpital Hôtel Dieu	Mme DJARDEM	Psychiatre, Responsable du centre de substitution
Conseil Général de la Loire antenne de Roanne	M. DESCHAMP	Responsable de la mise en place des emplois verts.
PAIO La Mure (Isère)	Mme LEMAIRE	Conseillère
Mission Locale Nord Ardèche		
Service pénitentiaire d'insertion et de probation de la prison de la Tallaudière	Mme HENCKENS	Directrice du Service d'Insertion et de Probation
Point accueil jeunes (Grenoble)	M. PAILLET	Directeur
La Sauvegarde (Valence)	M.MONTCOUDIOL	Chef de Service prévention spécialisé
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité	M.CHAZY	Responsable de l'errance
Protection Judiciaire de la Jeunesse	M.CAZIER	Membre du bureau des méthodes et de la recherche
Association La Bouture	M.GERDE	Directeur du CLEPT