



**HAL**  
open science

## Les jeunes vulnérables : laboratoire de l'État social actif?

Léa Lima

► **To cite this version:**

Léa Lima. Les jeunes vulnérables : laboratoire de l'État social actif?. Labadie Francine (dir.). Inégalités entre jeunes sur fond de crise. Rapport de l'observatoire de la jeunesse 2012, La Documentation française, pp. 186-200, 2012, 978-2-11-009090-4. halshs-00880525

**HAL Id: halshs-00880525**

**<https://shs.hal.science/halshs-00880525>**

Submitted on 6 Nov 2013

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# **Les jeunes vulnérables : laboratoire de l'État social actif ?**

Léa Lima (LISE, CNAM)

Résumé : Les jeunes sont aux avant-postes des transformations sociales : ils en sont parfois les moteurs mais aussi souvent les premières victimes. Ainsi les jeunes sont les premiers touchés par la flexibilisation du marché du travail et son lot de contrats précaires. Les jeunes peu qualifiés et issus de familles elles-mêmes fragilisées ont de plus toujours été soumis à un traitement spécifique dans l'État social, tout d'abord en qualité d'élèves dont il ne faut pas décourager la scolarisation, puis, à partir des années 1990, comme jeunes chômeurs qu'il faut inciter à travailler. Enfin, cette double théorie des incitations est à l'origine de multiples règles discriminatoires dans les politiques sociales.

Depuis une dizaine d'années, les analyses des transformations de l'État social mettent en avant la prégnance d'une « norme d'activation » qui se décline différemment selon les pays (Barbier, 2002). Selon Vandembroucke (1999), qui a conceptualisé les principes d'un « État social actif » européen, ce dernier devrait promouvoir une politique « proactive, qui insiste davantage sur les investissements dans les personnes, sur le travail sur mesure, sur la responsabilité personnelle des différents acteurs intervenant sur le terrain social ». Sensible aux théories de la trappe à inactivité, cette conception des politiques sociales met à l'index tous les dispositifs susceptibles de « décourager » l'activité. De notre point de vue, l'« État social passif » orienté uniquement vers la compensation de la survenue du risque chômage, qui sert de repoussoir dans les réformes les plus récentes du marché du travail, n'est qu'un mythe. Pour les jeunes notamment, les acteurs de l'État providence n'ont jamais pensé les droits dans une perspective purement indemnitrice.

Il peut être en effet intéressant de relire l'histoire des politiques sociales de jeunesse, qui est aussi l'histoire du traitement de la catégorie des jeunes dans les politiques de lutte contre l'exclusion sociale dites universelles, à la lumière de ce qui est présenté comme le nouveau référentiel autour duquel s'ordonne le système de protection sociale. Cette

perspective nous oblige à décloisonner les politiques d'insertion des jeunes pour les replacer dans un système plus global de réponses à la nouvelle question sociale (Rosanvallon, 1995) et comprendre la place que les jeunes y occupent. Pour ce faire, nous essaierons de caractériser la situation des jeunes en état de vulnérabilité socio-économique en soulignant d'une part ce qui distingue les jeunes pauvres des adultes pauvres et d'autre part les lignes de fracture intragénérationnelle. Cette analyse nous amènera à nous interroger sur les logiques plurielles d'activation ayant conduit à réserver un traitement spécifique aux jeunes à risque dans l'État social. On pourra alors constater qu'à la fin des années 1980, nous sommes passés d'une protection sociale des jeunes sous emprise éducative (le *learnfare*) à une incitation au travail des jeunes privés peu à peu de droits sociaux protecteurs. Les jeunes se voient donc appliquer le paradigme de la « responsabilisation » des bénéficiaires des prestations sociales sans être prestataires eux-mêmes.

## **QU'EST-CE QUE LES JEUNES VULNÉRABLES ?**

### ***Des pauvres comme les autres ?***

La question de la vulnérabilité des jeunes est plus difficile à appréhender qu'il n'y paraît. Elle renvoie à la pertinence des indicateurs de fragilité sociale élaborés en référence à une norme d'intégration caractéristique de la catégorie des adultes. Elle renvoie aussi en filigrane au sens que les individus donnent à leurs situations objectives en fonction de leur place dans le cycle de vie socio-économique. Une même situation objective de précarité économique n'a pas le même sens selon qu'elle est envisagée comme temporaire et préparatoire à une mobilité ascendante ou comme susceptible de s'installer dans la durée, auquel cas la situation se transforme en condition.

Les statistiques de l'INSEE indiquent que le taux de pauvreté des jeunes entre 18 et 29 ans (à 60 % du revenu médian) était en 2009 de 18,7 % pour les femmes et de 17,2 % pour les hommes. Ainsi, c'est un peu moins d'un jeune sur cinq qui vit dans un foyer situé en dessous du seuil de pauvreté, alors que c'est moins d'une personne sur sept dans la population générale. Le risque de pauvreté paraît donc plus élevé chez les jeunes que chez les adultes. Les statistiques d'accueil des associations caritatives vont dans le même

sens : le Secours catholique (2011) note par exemple la surreprésentation des jeunes de 18 à 25 ans dans leurs lieux d'accueil en 2010.

Pour comprendre la vulnérabilité juvénile, il faut néanmoins s'intéresser au profil de ces jeunes pauvres monétairement. On voit apparaître une fragilité de l'autonomisation marquée par trois éléments importants :

– La précarité financière n'est pas associée pour cette tranche d'âge à un isolement relationnel. Alors qu'un tiers des 18-29 ans déclarent des revenus de moins de 1 000 euros par mois, ils ne sont que très rarement coupés de la vie sociale (2 % selon une étude de la Fondation de France de juin 2010, [2011]). Ils disposent encore à cet âge d'un réseau de sociabilité important, si bien que l'impact de la pauvreté paraît moins important sur leur existence sociale que pour les autres catégories d'âge.

– Plus que pour les autres catégories d'âge, on peut voir dans la grande précarité financière chez les jeunes les répercussions des choix politiques en matière de droit de séjour et de droits sociaux : si la proportion d'étrangers est la même chez les moins de 25 ans et les plus de 25 ans parmi les personnes accueillies dans des structures du Secours catholique, il est à noter que les plus jeunes se distinguent par une proportion de possession de titres de séjour de 20 points inférieure par rapport aux plus de 25 ans. 12,2 % des 18-25 ans sont sans droit reconnu au travail contre 7,5 % pour les plus de 25 ans. On peut donc penser qu'en tant que nouveaux entrants, ces jeunes étrangers sont les premières victimes du durcissement des politiques d'immigration. Ils sont aussi proportionnellement bien plus nombreux à être sans aucune ressource (30,5 % contre 23,3 %), ce qui traduit la faiblesse des couvertures sociales à cet âge de la vie. Les restrictions très fortes à l'accès aux minima sociaux, notamment le RSA, pour les moins de 25 ans contribuent à précariser une frange de la jeunesse.

– En lien avec le point précédent, la pauvreté des jeunes renvoie à des processus de prise d'indépendance problématique. On aurait là un type de précarité économique spécifique à cet âge de la vie, lié au décalage entre le moment de la prise d'autonomie volontaire ou subie (la limite entre les deux étant d'ailleurs difficile à tracer) vis-à-vis de la famille et celui de l'accès à des ressources financières autonomes. Cette forme d'exclusion juvénile est structurelle, dans ce sens qu'elle révèle un modèle français d'autonomisation dont les « ratés » sont concentrés dans les classes populaires. Les jeunes vulnérables sont formés

en partie de jeunes décrocheurs scolaires qui, ne bénéficiant pas d'un environnement familial protecteur, se retrouvent aussi à un moment donné en rupture familiale (Galland, 2000). Confrontés à un marché du travail très exigeant en matière de qualifications et maintenus à l'écart des principaux dispositifs de solidarité publique, ces jeunes sans bagage scolaire et sans soutien familial sont de fait très exposés au risque d'exclusion.

Si l'examen des situations de vulnérabilité des jeunes montre l'existence de risques spécifiques à cet âge de la vie, il ne faut donc pas en tirer de conclusions trop hâtives sur les comportements soi-disant à risque qui caractériseraient la jeunesse. Leur vulnérabilité apparaît moins comme le produit de dispositions psychologiques que comme l'effet indirect de compromis sociaux adossés à des politiques publiques spécifiques.

### ***Des jeunes comme les autres ?***

Lorsqu'on se place du point de vue des cohortes de jeunes qui entrent dans la vie adulte, la trajectoire scolaire apparaît comme fortement prédictive de la destinée sociale et notamment du risque d'exclusion. Comme le montrent les enquêtes successives du Céreq, toutes choses égales par ailleurs, c'est bien le diplôme qui pèse le plus lourd dans les différenciations sociales. La situation des 140 000 jeunes sortant sans diplôme et pire encore celle des 40 000 jeunes qui sortent sans qualification<sup>1</sup> témoignent d'un net décrochage social des exclus du système scolaire. L'augmentation de la « norme de qualification » concomitante à l'augmentation générale du niveau d'éducation et l'emprise de plus en plus forte du diplôme dans la société française (Dubet *et al.*, 2010) ont singulièrement obscurci l'horizon de ces sortants sans diplôme et, parmi eux, de ceux qui sortent sans qualification : 18 % des jeunes sortis sans diplôme en 2004 n'ont occupé aucun emploi dans leurs trois premières années de vie active. Ils sont aussi les premiers touchés par les retournements économiques et sont donc plus affectés par la précarité des emplois. Les jeunes sortis sans qualification sont encore plus mal lotis sur un marché du travail devenu très compétitif pour les jeunes générations. Plus de deux sur cinq étaient encore au chômage trois ans après la sortie de formation initiale et 28 % n'ont connu aucun emploi durant ces trois années. Ce qui est plus frappant encore, c'est la vitesse avec laquelle le fossé se creuse entre les diplômés et les non-diplômés : six mois après la

---

<sup>1</sup> On entend par jeune sans qualification un jeune sorti du système scolaire en fin de collège ou avant la classe terminale de CAP ou BEP.

sortie du système scolaire, l'écart entre le taux d'emploi des uns et des autres sortis de formation initiale en 2007 était déjà supérieur à 20 points et il ne s'est plus réduit pendant les trois années suivantes (Mazari *et al.*, 2011).

Mais la probabilité de sortir de formation initiale sans diplôme ou plus encore sans qualification n'est pas également distribuée dans la population<sup>2</sup>. En 2009, 19 % des garçons et 14 % des filles sont sortis de l'école sans diplôme. Parmi eux, 6 % étaient sans qualification. Or les enquêtes montrent qu'être un garçon, de nationalité étrangère, enfant d'ouvrier ou employé et vivre au sein d'une famille monoparentale sont autant de facteurs de risque de sortir sans qualification du système éducatif (Coudrin, 2006).

Les études dont nous disposons sur la dimension culturelle et politique de la jeunesse tendent à montrer cette même polarisation de la jeunesse autour d'une ligne de fracture constituée par la possession du diplôme (Cahuc *et al.*, 2011). Anne Muxel (2010) souligne elle aussi cette fracture lorsqu'il s'agit du comportement électoral. Les jeunes non diplômés se différencient de leurs pairs scolarisés par une forte abstention et un vote plus à droite, voire à l'extrême droite. Ils étaient 55 % à voter pour Nicolas Sarkozy en 2007 et 22 % pour Jean-Marie Le Pen (contre 3 % d'étudiants dans le même cas).

## **LES JEUNES, LABORATOIRE DE L'ÉTAT SOCIAL ACTIF : DU *LEARNFARE* AU *WORKFARE***

Un regard rétrospectif jeté sur les politiques sociales de jeunesse depuis les années 1960 montre que le rejet des dépenses sociales qualifiées aujourd'hui de « passives » traverse leur conception. Il apparaît en effet qu'en matière de protection sociale des jeunes, se pose dès l'origine la question des effets de l'octroi d'un revenu de solidarité sur le comportement d'activité. Ce questionnement se focalise d'abord sur la crainte d'une incitation à l'abandon scolaire, puis, dans un second temps, sur celle de la désincitation au travail. La protection sociale, bordée par ces deux enjeux, propose aujourd'hui une couverture mitée par des règles d'âge fortement discriminatoires<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Nous renvoyons pour ces données sur les sans-qualification et les sans-diplôme au rapport pour le Haut Conseil de l'éducation (Steedman, Verdier, 2010).

<sup>3</sup> Pour une présentation plus générale des discriminations d'âge dans la législation sociale qui affectent la citoyenneté sociale des jeunes, voir Lima (2012).

### ***Le premier âge de l'activation : le learnfare***

Les politiques sociales de jeunesse connaissent une première phase caractérisée par la priorité donnée à la formation professionnelle initiale sur l'impératif de protection et d'égalité de traitement ; l'action publique est tout entière orientée vers l'acquisition d'une qualification professionnelle pour les jeunes. Ce *learnfare* se traduit par des mesures de protection sociale, comme l'« allocation d'insertion », qui intègrent dans leur montage le risque d'incitation au décrochage scolaire.

La branche famille de la Sécurité sociale inaugure dans ses règles de versement des allocations familiales la logique d'investissement éducatif. En effet, la fréquentation scolaire des enfants est restée une condition de versement des prestations familiales à leurs parents, même au-delà de l'âge scolaire obligatoire. L'UNEDIC, lorsqu'il s'agit de traiter le risque de chômage des jeunes, se place dans la même perspective.

Les allocations forfaitaires dans le régime d'assurance chômage sont mises en place dès 1962, soit quatre ans après la signature de l'accord entre les partenaires sociaux créant l'UNEDIC, pour protéger certaines catégories de chômeurs non contributeurs au régime général. Elles concernent entre autres les jeunes entrant sur le marché du travail à condition qu'ils aient obtenu un diplôme de l'enseignement technique (CAP ou diplôme de technicien)<sup>4</sup>. Par là même, le régime d'assurance chômage participe à la politique structurelle d'adéquation entre les qualifications des travailleurs et les besoins de main-d'œuvre (Daniel, Tuchsirer, 1999). Dans le cas des jeunes, les indemnités poursuivent un objectif d'intervention structurelle. Le caractère incitatif de ces allocations ne sera plus démenti par la suite. La formation sera toujours une condition pour percevoir ces allocations.

Dans les années qui suivent, les conditions s'adoucissent pour offrir une aide aux diplômés de l'enseignement général : au 1<sup>er</sup> avril 1981, les jeunes sans diplôme ne recevaient aucune allocation, les jeunes diplômés de l'enseignement général, 26 FF par jour, les jeunes diplômés de l'enseignement technique, 53 FF par jour, et les jeunes sortis du service national, 40 FF par jour<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Ce n'est pas l'unique condition : il faut en effet qu'ils aient terminé leurs études depuis moins d'un an et qu'ils soient inscrits depuis plus de six mois dans les services de main-d'œuvre.

<sup>5</sup> Loi n° 79-32 du 16 janvier 1979 relative à l'aide aux travailleurs privés d'emploi, JO du 17 janvier 1979.

La dénonciation des accords de l'UNEDIC par le patronat conduit à une séparation entre un régime d'assurance réservé aux seuls contributeurs et un régime de solidarité financé par l'impôt, destiné à subvenir aux besoins des catégories de chômeurs exclues du régime d'assurance. Les ordonnances du 21 mars 1984<sup>6</sup> remplacent donc les allocations forfaitaires par une « allocation d'insertion » pour les jeunes de 16 à 25 ans en réduisant le spectre des catégories couvertes. Les diplômés de l'enseignement général sont évacués du champ d'application, mais les législateurs abandonnent le diplôme comme référence pour lui préférer le niveau de formation. La condition éducative n'est levée que si le jeune est soutien de famille. Cette allocation est versée sous condition de ressources. En 1985, on comptait 325 000 prises en charge au titre de l'allocation d'insertion<sup>7</sup>, dont 83,8 % de jeunes (Bichot, 1987).

Cette première période de la protection sociale des jeunes à risque peut être qualifiée d'active dans le sens où elle poursuit des objectifs d'investissement économique et social. La croyance dans un État planificateur capable de stimuler la croissance par une politique d'éducation et de formation adaptée soutient cet édifice quelque peu instable de la protection sociale non contributive. Cette logique d'activation est autant structurelle qu'individuelle et peu imprégnée d'un discours moralisateur autour de la « responsabilisation » des jeunes chômeurs et de la nécessité d'une contrepartie. Elle est aussi dominée par des enjeux d'éducation et de formation plus que par la question de l'emploi ou de la recherche d'emploi.

Elle n'en débouche pas moins sur un ensemble de règles discriminatoires dès lors que l'on touche à la question indemnitaire, toujours réinterprétée dans un « logiciel » incitatif.

### ***Du learnfare à la discrimination d'âge***

Le principe de non-incitation au décrochage scolaire a en effet pour conséquence d'introduire des différences de traitement selon l'âge dans nombre de dispositifs relevant

---

<sup>6</sup> Ordonnance n° 84-106 du 16 février 1984 relative au revenu de remplacement des travailleurs involontairement privés d'emploi, *JO* du 17 février 1984. Voir aussi le décret d'application n° 84-216 du 29 mars pris pour application de l'article L. 351-9 du Code du travail issu de l'ordonnance 84-198 du 21 mars 1984, *JO* du 31 mars 1984.

<sup>7</sup> Cette allocation d'insertion était en outre versée aux mères seules au chômage.

de la formation professionnelle continue ou comportant une part de formation importante qui s'adressaient à la fois aux jeunes et aux adultes.

Pour les contrats de formation en alternance, si le gouvernement cède finalement aux partenaires sociaux sur la question de l'ouverture des contrats aux jeunes de moins de 18 ans (en juillet 1986), le système de rémunération progressif en fonction de l'âge n'est jamais remis en cause. Aussi n'est-ce pas seulement l'âge légal de la citoyenneté politique (18 ans), qui se trouve être aussi l'âge « normal » de l'obtention du baccalauréat, qui forme un palier de rémunération, mais aussi l'âge de 21 ans, résidu de l'âge de la majorité d'avant Giscard.

Les stages de formation alternée, dans une logique indemnitaire, sont principalement articulés autour du critère d'âge. L'indemnité augmente avec l'âge, ce qui traduit là encore une logique désincitative : plus on agit proche de la sortie « normale » du système scolaire, plus l'incitation pécuniaire à quitter l'école doit être faible.

Les choses se compliquent lorsque l'on analyse les rémunérations des individus pour une même action de formation alternée. Le régime public de rémunération<sup>8</sup>, qui fixe encore aujourd'hui le taux de rémunération mensuelle des stagiaires de la formation professionnelle sur l'ensemble du territoire, traduit la logique du *learnfare* au prix d'une discrimination d'âge. Les jeunes n'ayant jamais travaillé sont les plus mal lotis. Si l'on compare leurs rémunérations à celles des adultes n'ayant jamais travaillé (les plus de 26 ans), la discrimination d'âge (mesurée par le rapport entre les rémunérations) oscille entre 0,68 pour les moins de 18 ans, 0,33 pour les 18-20 ans et 0,16 pour les 21-25 ans. Un jeune entre 16 et 18 ans va donc être rémunéré à un taux d'environ 70 % inférieur à celui d'un adulte de plus de 26 ans dans la même situation, au regard de son activité de travail antérieure et de son statut actuel de stagiaire de la formation professionnelle. Cette discrimination d'âge ne s'exerce d'ailleurs que dans la catégorie des bénéficiaires non handicapés n'ayant jamais travaillé. La frontière entre apte et inapte est particulièrement sensible pour le jeune âge : la condition de personne handicapée permet de balayer la condition de jeune. De même, si le jeune remplit les conditions d'activité, il n'est plus considéré comme un jeune. Seule la qualité de primo-demandeur d'emploi actionne le critère de l'âge. Cette nécessité d'introduire le critère d'âge pour les stagiaires n'ayant

---

<sup>8</sup> Décret n° 2002-1551 du 23 décembre 2002, *JO* du 29 décembre 2002.

jamais travaillé doit être lue, là encore, dans une logique de *learnfare*. Le jeune n'ayant jamais travaillé est avant tout un jeune sortant de formation initiale : sa rémunération en tant que stagiaire ne doit être en aucun cas une incitation à quitter l'école de manière « précoce ».

Les politiques d'insertion formative dont nous gardons encore de larges traces sont aussi des discriminations qui ne disent pas leur nom ou du moins qui ne sont jamais nommées comme telles. Le primat d'une lecture incitative sur une interprétation indemnitaire, rétributive ou compensatoire, justifie l'introduction de ces critères d'âge dans les dispositifs de formation.

### ***Le deuxième âge de l'activation : vers une logique de workfare***

Il semble que les termes du débat sur la protection sociale des jeunes se déplacent à l'occasion de la mise en place du RMI en 1988-1989. Les jeunes sont emportés dans un questionnement plus général sur le droit à l'assistance et la recherche d'un juste rapport entre droits et obligations. Et ce sont eux, en premier lieu, qui font les frais de ce redéploiement de la protection sociale puisqu'ils se voient exclus du droit au RMI. Le contexte de cette fin des années 1980 est sensiblement différent de celui qui prévalait dans les années 1960-1970 : les politiques du « tout formation » ont fait leur temps et la mise en emploi sous la forme de contrats aidés dans le secteur marchand et non marchand apparaît comme une alternative positive aux « stages parking ». Ainsi une trentaine d'années après la mise en place d'allocations chômage de solidarité pour les jeunes, ce n'est plus la crainte d'une désincitation à la formation qui motive la discrimination d'âge, mais la crainte d'une désincitation au travail, comme le dit Claude Évin venu défendre le projet de loi du RMI : « Le gouvernement ne peut pas aller plus loin [que l'ouverture aux jeunes chargés de famille] par la voie législative, à moins de fragiliser un dispositif d'insertion des jeunes qu'il s'est attaché à rénover et de prendre le risque d'une massive désincitation au travail, de mettre en cause les politiques d'insertion qui sont proposées pour les jeunes de moins de 25 ans, ou encore de mettre en place un énorme appareil de contrôle faisant le partage entre les jeunes qui auraient fait sans succès les efforts nécessaires d'insertion et les autres<sup>9</sup>. » Le fonds d'aide aux jeunes (FAJ), créé en 1989,

---

<sup>9</sup> Débat sur le projet de loi n° 88-1088 du 1<sup>er</sup> décembre 1988, Assemblée nationale, 1<sup>re</sup> séance du 4 octobre 1988, p. 719.

est présenté comme la réponse aux problèmes d'exclusion de certains jeunes : une aide financière ponctuelle octroyée au cas par cas et conditionnée à l'élaboration d'un projet d'insertion et à l'accompagnement de professionnels. Une aide donc antithétique du droit subjectif à l'assistance.

En décembre 1991, pour clore définitivement un cycle de politiques sociales, l'État supprime l'allocation d'insertion pour les femmes isolées et pour les jeunes. L'argument n'est pas identique pour les deux catégories : pour les femmes, la suppression est justifiée par la mise en œuvre du RMI, qui constitue le régime de solidarité universel. Pour les jeunes, « cette allocation est inadaptée [...] car elle présent[e] le caractère très passif d'une dépense sans contrepartie de travail ou de formation<sup>10</sup> ». Cette suppression est donc cohérente avec le refus d'ouvrir le RMI aux jeunes de 18 à 25 ans. Le rapport de la Commission pour l'autonomie des jeunes de 2002 rend compte de l'effet repoussoir qu'a acquis le terme d'« assistance », le plus souvent associé à celui de « piège », surtout sous la plume des organisations (syndicats, associations familiales, organisations de jeunesse) qui expriment leur avis en fin de rapport (Foucauld *et al.*, 2002). Le thème de la désincitation au travail, autrement dit de « l'assistanat », est beaucoup plus présent encore lors des débats sur le RSA et de son éventuelle ouverture au moins de 25 ans, alors que les adultes pauvres sont eux-mêmes l'objet de soupçons (la thématique de la fraude sociale fait alors irruption dans le débat public)<sup>11</sup>.

### ***Activation et responsabilisation de l'individu***

Malgré la faiblesse des droits subjectifs et automatiques, l'action sociale envers les jeunes vulnérables n'est pas exempte de débats sur la responsabilisation des jeunes, thème du rééquilibrage des droits et des devoirs des citoyens sociaux qui focalise l'attention lorsqu'il s'agit des chômeurs indemnisés (Béraud, Eydoux, 2009). Il ne s'agit pas ici de renforcer les sanctions ou le contrôle des jeunes chômeurs puisqu'ils ne perçoivent aucun droit, mais plutôt de conditionner l'octroi d'une aide à la « participation » du jeune au motif qu'« il ne faut pas tout attendre de l'assistance ».

---

<sup>10</sup> Pierre Forgues, rapporteur spécial du projet de loi de finances pour 1992, 1<sup>re</sup> séance du 31 octobre 1991, débats à l'Assemblée nationale, *JO AN*, compte rendu du 1<sup>er</sup> novembre 1991, p. 5344.

<sup>11</sup> Voir par exemple cette réponse de Roselyne Bachelot à l'Assemblée : « [...] on ne peut offrir l'assistanat comme perspective aux jeunes de notre pays », réponse à la question n° 2887, Assemblée nationale, le 26 janvier 2011.

L'observation des attributions d'aides financières dans les fonds départementaux d'aide aux jeunes montre la pénétration du principe du « *work first* » (« le travail d'abord ») dans les doctrines locales de la solidarité publique à l'égard des jeunes précaires. Lorsque les demandes pour des projets de formation ou d'aide à la mobilité sont considérées comme importantes (entre 1 000 et 1 500 euros), les membres demandent une contribution financière personnelle du jeune proportionnelle à ses capacités supposées de financement. Le dossier de demande et sa trajectoire passée sont alors relus à la lumière de cette interrogation sur la volonté et la capacité de participer, le « mauvais pauvre » étant celui qui demande une assistance alors qu'il aurait pu travailler. De plus, cette participation attendue des jeunes se décline sous la forme de l'engagement et de la motivation dans les démarches qui s'évaluent bien souvent à l'aune de l'assiduité et de la fréquentation des services de la mission locale. Le travail de « partage entre les jeunes qui auraient fait sans succès les efforts nécessaires d'insertion et les autres » que Claude Évin se refusait à confier aux acteurs du RMI est pourtant accompli aujourd'hui par les acteurs du FAJ<sup>12</sup> pour des sommes minimes (193 euros par aide octroyée en moyenne).

La responsabilisation des jeunes passe enfin par la généralisation de la forme du contrat : le FAJ, le contrat d'insertion dans la vie sociale (Civis), le contrat jeune majeur offrent de multiples exemples de cette logique contractuelle. Elle n'est que formelle car elle s'appuie sur un espoir de performativité du contrat. Par la formalisation des moyens, des droits et des obligations de chacune des parties, les institutions et leurs acteurs, qui sont le plus souvent dépourvus de moyens de rétorsion ou de sanction en cas de non-respect de l'engagement de la part du « bénéficiaire », n'espèrent qu'une prise de conscience de la part des jeunes qu'ils ont un « devoir d'insertion ».

### ***Des politiques sociales tutélaires : de l'accompagnement des projets à leur validation***

En l'absence de revenu minimum, les politiques sociales de jeunesse se présentent comme résiduelles et tutélaires. Loin de lister des droits individuels, elles forment un

---

<sup>12</sup> Dans les deux cas, ce sont des commissions réunissant des professionnels de l'action sociale autour du Conseil Général qui évaluent les demandes, les situations et au final les personnes elles-mêmes.

ensemble d'outils qui sont confiés au bon soin des professionnels qui les actionnent en fonction de leur appréciation de la situation des jeunes.

Le référentiel de l'accompagnement, dont on peut dire là aussi que les politiques sociales de jeunesse ont été un laboratoire, constitue la pierre angulaire de cette mise sous tutelle des jeunes. L'extension de la fonction de prescription des dispositifs fait des conseillers de mission locale des acteurs pivots du système : l'accès à la formation professionnelle, aux contrats aidés et aux aides financières fait l'objet d'une intermédiation dont les missions locales sont le maillon central. Les collectivités territoriales qui se sont vu confier au gré des réformes de l'État les diverses compétences qui font le champ de l'insertion des jeunes ont le plus souvent consacré voire renforcé le pouvoir des missions locales et de leurs professionnels sur les parcours des jeunes vulnérables. Le crédit de formation individualisé, créé en 1989, formalise pour la première fois cette notion d'accompagnement dans un contexte de multiplication des programmes de stages de formation professionnelle : « l'accompagnement personnalisé du service à rendre » est un concept clé du dispositif et il est mis en rapport avec « le développement des procédures d'orientation, la mise en place d'un accompagnement de la personne, la prescription de parcours d'insertion et de qualification » (Jeger, Osbert, 1994). La notion d'« adulte référent », qui suppose la construction d'une relation durable mais aussi dissymétrique, se retrouve dans le FAJ, mais c'est surtout à partir de 1995 que l'accompagnement des parcours d'insertion devient une fonction institutionnalisée qui revient aux conseillers d'insertion en mission locale : l'itinéraire personnalisé d'insertion professionnelle (IPIP, 1997), puis le trajet d'accès à l'emploi (Trace, 1998), remplacé par le programme Civis (2005). Le contrat d'autonomie mis en place en 2008 poursuit la même idée, consistant à institutionnaliser la fonction de « guide » qui garantit la cohérence du parcours d'insertion des jeunes vulnérables. Mais à la différence des trois premiers, le gouvernement n'a pas retenu les missions locales comme opérateur principal du dispositif pour leur préférer des opérateurs privés et des associations dans un contexte d'ouverture du marché du placement à la concurrence.

La bourse Civis est utilisée par les référents dans le même esprit d'accompagnement renforcé que la bourse Trace : elle récompense les jeunes qui ont construit un rapport pacifié avec l'institution et qui font montre de bonne volonté en jouant le jeu du suivi.

Alors qu'elle a été pensée dans une logique indemnitaire pour combler les périodes pendant lesquelles le jeune adulte ne percevait aucun revenu du travail ou de la formation, il n'est pas rare que les conseillers d'insertion la passe au crible du projet et de sa cohérence dont ils sont les seuls juges.

Enfin, le FAJ est soumis à un double jugement d'opportunité : celui du référent du jeune en mission locale et celui de la commission départementale d'attribution qui évalue la demande. La même ambivalence relevée pour la bourse Trace ou Civis habite ce fonds, présenté à la fois comme dernier filet de sécurité de trajectoires erratiques et comme « coup de pouce » pour la réalisation d'un projet d'insertion. L'aide est conditionnée par un « projet d'insertion, au moins amorcé, avec un adulte référent membre d'un organisme spécialisé dans l'insertion des jeunes<sup>13</sup> ». Les acteurs de ce dispositif départemental associent cette condition à la notion de « validation du projet » par la mission locale. Le projet « validé » est celui qui obtient la caution de l'expert « ès insertion professionnelle des jeunes ». C'est pourquoi la qualité de la relation que le jeune a su construire avec son conseiller est si importante dans le processus d'accès aux ressources. Les conseillers sont réticents à instruire des dossiers de demande de FAJ au premier entretien et soulignent la continuité du suivi comme un élément à porter au crédit de la demande. Ainsi, les dossiers FAJ montés « à la demande du jeune » (selon l'expression consacrée dans le milieu) sont considérés avec la plus grande suspicion et souffrent en général d'un fort discrédit.

## CONCLUSION

La vulnérabilité juvénile trouve aujourd'hui une double origine : elle est le produit d'un mécanisme de marché dans lequel la compétition s'est accrue et ce selon une ligne bien spécifique, le diplôme. Les inégalités sociales à l'école se répercutent donc directement sur le marché du travail qui détermine les situations sociales de chaque jeune. Mais l'exclusion des jeunes est aussi un produit paradoxal de la protection sociale et du traitement spécifique qu'elle réserve aux jeunes. Les jeunes vulnérables se retrouvent en effet à éprouver une forme d'État social très particulière : l'activation sans protection. Ils sont responsabilisés, soumis à un suivi serré de leurs démarches et de leurs efforts, mais

<sup>13</sup> Circulaire n° 90-09 du 20 août 1990 relative à la mise en application de fonds d'aide aux jeunes en difficulté, non parue au *JO*.

la contrepartie financière accordée par l'État est bien maigre et très incertaine. Les jeunes entre 18 et 25 ans ont perdu au début des années 1990 le peu de droits subjectifs qui leur avaient été accordés dans les années 1960. Les programmes d'insertion qui se sont succédés depuis insistent unanimement dans leur philosophie sur l'« engagement » à la fois psychique et pratique des jeunes. La logique d'investissement, au lieu d'accompagner la mise en œuvre de droits nouveaux (dans le cas du RMI) ou de remodeler des droits existants (comme l'assurance chômage), s'est substituée entièrement au principe de la sécurité sociale au sens propre. Toujours articulées aux techniques d'incitation, les politiques sociales de jeunesse se sont toutefois déplacées d'une conception économique et collective de l'investissement à une vision morale et individuelle de l'engagement. Cette jeunesse précaire est donc placée sous dépendance locale des professionnels de l'insertion qui font et défont la citoyenneté sociale des jeunes au gré de leurs décisions d'orientation et d'octroi d'aides, mais toujours « pour leur bien ».

### **Bibliographie**

Barbier J.-C., « Peut-on parler d'«activation» de la protection sociale en Europe ? », *Revue française de sociologie*, vol. XLIII, n° 2, 2002, pp. 307-332.

Béraud M., Eydoux A., « Activation des chômeurs et modernisation du service public de l'emploi. Les inflexions du régime français d'activation », *Travail et emploi*, n° 119, juillet-septembre 2009, pp. 9-21.

Bichot J., « Avis et rapports du Conseil économique et social. L'insertion professionnelle des jeunes – séances du 2 et 26 mai », *JO*, n° 3, 23 juin 1987.

Cahuc P., Carcillo S., Galland O., Zylberberg A., *La machine à trier. Comment la France divise sa jeunesse*, Eyrolles, Fondation ManPower Group pour l'emploi, coll. « La nouvelle société de l'emploi », Paris, Nanterre, 2011.

Coudrin C., « Devenir des élèves neuf ans après leur entrée en sixième », *Note d'information*, n° 06.11, avril 2006.

Daniel C., Tuchsirer C., *L'État face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Flammarion, Paris, 1999.

Dubet F., Duru-Bellat M., Vérétoit A., *Les sociétés et leur école. Emprise du diplôme et cohésion sociale*, Le Seuil, Paris, 2010.

Fondation de France, *Les solitudes en France : l'impact de la pauvreté sur la vie sociale*, Fondation de France, Paris, juin 2011.

Foucauld J.-B. de, Roth N. *et al.* (dir.), *Pour une autonomie responsable et solidaire. Rapport au premier ministre*, La Documentation française, Paris, 2002.

Galland O., « Jeunes, pauvreté et exclusion en France », *in* Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale. 2000*, La Documentation française, Paris, 2000, pp. 319-366.

Jeger F., Osbert G., *Bilan 1989-1993 du crédit formation individualisé. Évaluation nationale et données régionales*, La Documentation française, coll. « Cahier travail et emploi », Paris, 1994.

Lima L., « Politiques d'insertion et citoyenneté sociale des jeunes », *in* Becquet V., Loncle P., Van de Velde C., *Politiques de jeunesse : le grand malentendu*, Champ social Editions, Paris, 2012, pp. 126-137.

Mazari Z., Meyer V., Rouaud P., Ryk F., Winnicki P., « Le diplôme : un atout gagnant pour les jeunes face à la crise », *Bref du Céreq*, n° 283, mars 2011.

Muxel A., *Avoir 20 ans en politique. Les enfants du désenchantement*, Le Seuil, Paris, 2010.

Rosanvallon P., *La nouvelle question sociale. Repenser l'État providence*, Le Seuil, Paris, 1995.

Secours catholique, *Jeunes, une génération précaire. Statistiques d'accueil 2010*, Secours catholique, Paris, 2011.

Steedman H., Verdier E. (coord.), *Les élèves sans qualification : la France et les pays de l'OCDE. Rapport pour le Haut Conseil de l'éducation*, Haut Conseil de l'éducation, Paris, décembre 2010.

Vandenbroucke F., *Exposé Den Uyl. L'État social actif*, discours prononcé à Amsterdam le 13 décembre 1999, <http://oud.frankvandenbroucke.be/html/soc/ZT-991213.htm>.