



HAL
open science

Le jeune "exclu de fait" comme enjeu de luttes institutionnelles

Lea Lima

► **To cite this version:**

Lea Lima. Le jeune "exclu de fait" comme enjeu de luttes institutionnelles. Bureau Marie-Christine, Dugué Élisabeth, Rist Barbara, Rouard Françoise (coord.). Défaillances et inventions de l'action sociale, L'Harmattan, pp. 59-78, 2006. halshs-01167869

HAL Id: halshs-01167869

<https://shs.hal.science/halshs-01167869>

Submitted on 24 Jun 2015

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.

in Bureau M-C., Dugué E., Rist B., Rouard F. (dir.), *Défaillances et inventions de l'action sociale*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logique sociale », 2006, pp. 59-78.

Le jeune exclu de fait comme enjeu de luttes institutionnelles

Léa Lima (CNAM, LISE-CNRS)

L'égalité d'accès aux services publics est un enjeu essentiel pour une société qui en fait un ferment de la citoyenneté. C'est pourquoi la réflexion sur les inégalités s'est portée de manière précoce sur les inégalités d'accès et d'usage des services et équipements collectifs. L'« exclu de fait » apparaît donc comme une figure ancienne du service public. Dans le domaine de l'insertion des jeunes, les missions locales, créées en 1981, apparaissent comme une première réponse à l'inégalité d'accès aux services publics de l'emploi. Malgré tout, victimes elles-mêmes de leur institutionnalisation, elles sont dénoncées aujourd'hui comme incapables de toucher les jeunes « les plus défavorisés ». Cette entreprise de dénonciation apparaît en dernier ressort comme un moyen de faire entrer de nouveaux acteurs associatifs dans la gestion des populations à risque social. La mobilisation de la figure du « jeune errant » fait partie d'une réorganisation plus vaste du champ de l'insertion des jeunes qui octroie une place plus importante au travail social canonique et aux associations spécialisées dans l'urgence sociale.

1. L'exclu de fait : une figure ancienne du service public

Dans les années 1960, la thématique du non-recours puise ses sources dans deux espaces différents. D'un côté, le Commissariat général du Plan finance le CREDOC (Centre de recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de vie) pour des études sur l'inégalité d'accès aux biens publics de nature collective, autrement dit aux équipements et services collectifs. Le CREDOC coordonne ainsi 8 rapports entre 1964 et 1967 sur le sujet (Pitrou, Matalon, 1963 ; Pitrou, 1965) qui sont mobilisés dans les travaux de la commission « Inégalités sociales » du VIIe Plan (1975-1979). De son côté, la CNAF¹ se penche sur le problème de l'accès aux prestations familiales dont les Caisses d'allocations familiales ont la charge (Catrice-Lorey, 1973 ; Outin, 1979). Dans les deux cas, on s'interroge sur les raisons qui peuvent expliquer qu'une partie des usagers ne s'adresse pas ou plus aux services publics pour satisfaire des demandes ou des besoins sociaux.

Les études portant sur la fréquentation des équipements collectifs, sujet qui nous concerne plus particulièrement², ne visaient pas originellement les « exclus », les Sans Domicile Fixe (SDF). Elles découlaient d'une réflexion sur les inégalités sociales : leur objectif était de mettre en lumière les facteurs qui conditionnaient l'utilisation des services et de comprendre pourquoi certains ménages y recouraient alors que d'autres ne le faisaient pas. D'ailleurs au fil des études sur le non-recours, il apparaît que les familles les moins susceptibles de recourir aux services publics ne sont pas les « familles à problèmes » repérées comme des cas sociaux par les travailleurs sociaux mais la frange la plus exploitée des classes populaires. Agnès Pitrou (1978) explique justement que l'intérêt d'étudier ce groupe de population réside dans le fait qu'ils sont situés entre le quart-monde et « le salarié moyen » ; ce sont les individus « vulnérables » de la société salariale mais qui ne sont pas (encore) considérés comme des « cas sociaux ».

Le diagnostic se fait relativement unanime au fil des études et des analyses : la distance aux droits sociaux n'est pas tant un problème de ressources que de « statut socio-culturel » ou

¹ Caisse nationale des Allocations Familiales.

² Pour une vision plus générale du non-recours aux droits, notamment des droits monétaires individuels, voir Warin et al. (2002). Philippe Warin et son équipe ont élaboré un site internet exclusivement consacré à cette question en Rhône-Alpes : <http://odenore.msh-alpes.prd.fr>

in Bureau M-C., Dugué E., Rist B., Rouard F. (dir.), *Défaillances et inventions de l'action sociale*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logique sociale », 2006, pp. 59-78.

encore de « handicap culturel » (Catrice-Lorey, *op. cit.*). Ce qui tient les usagers à l'écart, c'est une attitude de « retrait » ou de « repli », termes qui reviennent comme des leitmotifs (Sellier, 1970 ; Catrice-Lorey, 1973 ; Tabard, 1974 ; Pitrou, 1978), le manque d'aisance dans les lieux collectifs et mixtes socialement, le sentiment de vivre dans l'urgence (Catrice-Lorey, *op. cit.* ; Pitrou, 1978). Ainsi les familles sont-elles plus ou moins « adaptées » à la logique institutionnelle (Outin, *op. cit.*). Certaines, considérées comme peu nombreuses dans les années 1970 sont totalement réfractaires à toute forme d'aide (Duchâtelet, 1972 ; Pitrou, 1978).

La mise en évidence d'une frange d'usagers issus des classes populaires paupérisées et distingués par leurs comportements est toutefois indissociable de l'inscription politique du thème de l'efficacité des services publics et plus particulièrement des services sociaux. L'un des premiers articles consacrés à la question du non-recours (Catrice-Lorey, 1976) fait d'ailleurs usage de la notion de « client » en parlant des services sociaux et la notion de satisfaction de l'utilisateur y est centrale³. L'auteur enjoint les services publics d'opérer une réforme importante permettant de franchir le fossé qui les sépare de leurs administrés :

« L'aboutissement [des] missions de service leur demande d'assumer le plus loin possible la fonction de relation avec leur public, c'est-à-dire avec les bénéficiaires concrets, divers, plus ou moins accessibles et plus ou moins chargés de handicaps. Cette politique de l'administration à ses « clients » se traduira par la volonté de développer une politique d'information et d'instaurer un réseau de communication, en prévoyant une gamme suffisamment variée de circuits correspondants aux capacités de contacts des différents groupes d'utilisateurs » (ibid., p. 136).

La réponse des administrations à cette problématique sera double : la décentralisation et l'individualisation. Dès 1976, la chercheuse Antoinette Catrice-Lorey souligne l'importance pour l'administration de « se rapprocher géographiquement d'eux en décentralisant les points de contacts » (ibid., p. 136). Le souci du rapprochement se manifeste particulièrement à la CNAF qui incite les CAF à « aller au-devant de l'allocataire » (Outin, 2003). Par la suite, les réflexions sur la modernisation de l'administration revisiteront le principe de l'égalité d'accès en termes plus territoriaux encore, puisque entre-temps les politiques de la ville ont singulièrement accéléré la formation des représentations des territoires de l'exclusion.

2. Les missions locales : une réponse à l'inégalité d'accès au service public de l'emploi

A partir de la fin des années 1970, mais surtout sous l'impulsion de Bertrand Schwartz en 1981, l'offre d'insertion professionnelle et sociale pour le public jeune se multiplie. Les multiples formules (contrats, stages de formation, contrats emploi-formation) qui concrétisent la politique d'insertion visent globalement à offrir une nouvelle chance aux jeunes sortis du système éducatif sans qualification.

Or ces politiques de « nouvelle chance » ou de discrimination positive mobilisent des services qui sont chargés d'accueillir, d'orienter et d'informer les jeunes. La politique d'égalisation

³ Paradoxalement, le problème qui est alors posé par les directeurs de caisses est celui de la sur-fréquentation des guichets, ou de leur « fréquentation pathologique ». Celle-ci apparaît au terme de l'étude d'Antoinette Catrice-Lorey comme un test de qualité du service rendu par les caisses : là où l'information est mal diffusée, les erreurs multipliées et où les prestations automatiques n'inspirent que peu confiance, les populations les moins instruites et plus défavorisées effectuent des visites répétitives aux guichets (Catrice-Lorey, 1973).

in Bureau M-C., Dugué E., Rist B., Rouard F. (dir.), *Défaillances et inventions de l'action sociale*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logique sociale », 2006, pp. 59-78.

des chances éducatives requiert donc une pensée sociale et politique de l'accès à ces services, sans quoi toutes les mesures mises en place demeurent lettre morte. C'est ainsi que les politiques de formation des jeunes s'articulent aussi au principe d'égalité d'accès aux services publics.

À côté de la conception discriminatoire des politiques éducatives qui fonde les Zones d'Education Prioritaire, on trouve très tôt chez Bertrand Schwartz une réflexion sur l'égalité d'accès aux services qui serait entravée autant par un sous-équipement chronique que par des barrières plus symboliques (et donc plus difficiles à combattre) :

« Les ouvriers et plus encore les migrants, vivent dans des villes, des quartiers ou des zones pauvres ; le terme de « zone » signifiant assez la localisation marginale de ces cités-dortoirs qui n'organisent que le sommeil et encore...Coupées de toute vie culturelle, ces « zones » sont non seulement pauvres, mais secrètent l'appauvrissement culturel⁴, et ce malgré les efforts réalisés par certaines administrations municipales.[...]

- *Réduire les inégalités scolaires, c'est aider les parents résidant dans ces zones à mieux « appuyer » leurs enfants, c'est ouvrir et organiser des lieux qui soient vraiment les lieux où ils osent aller, où ils puissent trouver conseil, information et assistance pour l'éducation de leurs enfants [...]*
- *Réduire les inégalités éducatives et culturelles, c'est, dans les zones défavorisées plus que partout ailleurs, développer un type d'animation culturelle intégrée dans le tissu des activités quotidiennes, assez dynamique pour aller à la rencontre des publics, assez forte pour réaliser une infiltration permanente du culturel dans les lieux de travail, de résidence ou de passage [...]* » (Schwartz, 1977, p. 112-113).

Les politiques d'égalisation d'accès au service public sont conçues comme un moyen de combler ce fossé culturel qui sépare des zones pauvres du reste de la société et qui entretient les dynamiques culturelles de l'échec scolaire. L'accès à la culture dans une démarche active des services publics donnerait la possibilité d'apporter la culture au peuple plutôt que d'attendre, dans une logique de guichet, que le peuple vienne à la culture. La compréhension des distances symboliques qui séparent le « quart-monde »⁵ du reste de la société alimente ces propositions. Elle présente une cohérence dans la mesure où ces propositions sont organisées autour de la question de la présence physique rapprochée des structures. En note de bas de page, Bertrand Schwartz nous indique que la discrimination positive serait une réponse à ce que Henri Janne, d'abord sociologue militant de l'éducation permanente puis ministre de l'éducation nationale belge et qu'il cite dans son ouvrage, « appelle le théorème sociologique de la récupération : dès que quelque chose de nouveau est créé, ce sont ceux qui en ont le moins besoin qui s'en emparent et en profitent le plus » (*ibid.*, p. 112).

Cette conception de la discrimination positive s'inscrit dans l'espace et renvoie à des problématiques d'aménagement du territoire. Elle fait expressément la jonction entre les politiques d'insertion des jeunes et les politiques de la ville qui cherchent à répondre aux problèmes de la ségrégation urbaine et de ses effets de relégation. L'exclusion est lue en termes de distance au bien public, dans l'accès mais aussi dans l'usage des équipements publics⁶. Dans ce cas la prestation est considérée comme universelle et il s'agit de remédier à l'inégalité d'accès à ces prestations en se basant sur deux principes : soit, lorsque les équipements sont effectivement inégalement répartis, laissant des portions entières du

⁴ Souligné par nous

⁵ Cette expression et l'univers symbolique de la séparation et de l'indépendance qu'elle véhicule a été popularisée par le père Joseph Wresinski et son mouvement ATD - Quart Monde dans les années 1960.

⁶ C'est une vision de l'exclusion portée par toute une partie de la sociologie urbaine française issue du courant critique. Voir par exemple Pinçon-Charlot, Prêteceille, Rendu (1986).

in Bureau M-C., Dugué E., Rist B., Rouard F. (dir.), *Défaillances et inventions de l'action sociale*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logique sociale », 2006, pp. 59-78.

territoire dans le non droit, rétablir cette égalité par une politique de rattrapage. Soit œuvrer dans le sens d'une effectivité de leur usage, ce qui réclame des mesures particulières en faveur des populations défavorisées.

Les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes que Bertrand Schwartz appelle de ses vœux dans son rapport endossent la mission de relais d'information auprès des jeunes les plus défavorisés, c'est-à-dire en l'occurrence les plus éloignés des sources d'information sur les filières et les secteurs porteurs. C'est pourquoi elles doivent se placer au plus près des jeunes usagers qui feront plus difficilement la démarche active de recherche d'information. L'objectif final étant de permettre à l'État d'assurer l'égalité des chances, l'information scolaire et professionnelle tient une place tout à fait essentielle dans la restructuration du service public. La mission que B. Schwartz assigne aux missions locales en est un élément : « *elle démultiplie la mission de l'ANPE auprès des jeunes qui restent en dehors des circuits d'information* » (Schwartz, 1981, p. 133), conformément au principe d'égalité d'accès au service public.

L'injonction à la prise en charge des jeunes à la marge des institutions va aller en s'accroissant dans les années quatre-vingt-dix avec l'institutionnalisation du problème social des jeunes en errance.

3. Le jeune en errance : une nouvelle crise du champ de l'insertion des jeunes

Le jeune errant présente deux caractéristiques : tout d'abord il est plutôt associé à la marginalité, c'est-à-dire à un mode de vie organisé qui comporte des codes sociaux propres. De plus, et c'est en cela qu'il se distingue des inadaptés chers à René Lenoir, il est invisible des institutions. Il n'est pourtant pas forcément éloigné physiquement des institutions ou marqué par des handicaps socio-culturels comme les jeunes défavorisés du rapport Schwartz : sa distance est de type psychique ou psychosociale. Ces deux caractéristiques sont le signe d'une crise des dispositifs d'insertion des jeunes (service public de l'emploi, missions locales et organismes de formation) au tournant des années quatre-vingt-dix.

3.1 Les inadaptés hyper encadrés dans l'action sociale et dans l'insertion

Jusqu'à la fin des années 1980, le débat public se focalise sur les jeunes qui sont les publics cible des différents acteurs des politiques sociales. Une des plus anciennes institutions de l'action sociale, l'Aide sociale à l'enfance, est notamment spécialisée dans la prise en charge des jeunes en danger. Les jeunes exclus dont il est question font l'objet d'un repérage institutionnel et sont parfaitement encadrés. De même le monde de l'insertion des jeunes se préoccupe bien plus de l'écroulement et de la discrimination que du non-recours au réseau des missions locales.

3.1.1. Les jeunes inadaptés dans l'action sociale

René Lenoir dans son livre *Les exclus* donne une définition générique de l'inadaptation : « *dire qu'une personne est inadaptée, marginale ou asociale, c'est constater tout simplement que, dans la société industrielle et urbanisée de la fin du XXe siècle, cette personne, en raison d'une infirmité physique ou mentale, de son comportement psychologique ou de son absence de formation, est incapable de pourvoir à ses besoins, ou exige des soins constants, ou représente un danger pour autrui, ou se trouve ségréguée soit de son propre fait, soit de celui de la collectivité* » (1974, [1989], p. 30). Parmi eux, les inadaptés sociaux sont ceux qui, par leurs comportements ou leurs modes de vie, n'apparaissent pas conformes à la norme sociale dominante. Pour les dénombrer, il passe en revue les différentes formes d'inadaptation en se référant aux catégories institutionnelles. Les jeunes à risque d'exclusion se comptent parmi les enfants de l'Aide Sociale à l'enfance (650 000), les mineurs en danger et les mineurs

in Bureau M-C., Dugué E., Rist B., Rouard F. (dir.), *Défaillances et inventions de l'action sociale*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logique sociale », 2006, pp. 59-78.

délinquants (160 000 par an) répertoriés par la justice, les jeunes drogués dont l'évaluation n'est pas précise (entre 5000 et 35 000 individus), les fugueurs (70 000 en 1971). On ne sait comment il aboutit au chiffre de 500 000 jeunes devant relever d'une action préventive (*ibid.*, p. 35). En adoptant cette entrée institutionnelle, il associe implicitement jeunesse et enfance, la majorité légale constituant une frontière juridique entre le domaine de la prévention et celui de la réparation⁷.

Le repérage institutionnel par les organismes est de nouveau l'approche adoptée par les auteurs du rapport sur *L'insertion des adolescents en difficulté* (1993). Ce rapport s'intéresse notamment aux « cas spécifiques », c'est-à-dire aux individus qui font l'objet d'un repérage institutionnel important dans le cadre de problématiques relativement bien délimitées par l'État social. Sont spécifiquement visés les jeunes sous protection judiciaire ou administrative. L'Aide Sociale à l'Enfance prend en charge les jeunes considérés comme en danger dans leurs familles. La protection judiciaire de la jeunesse traite de la délinquance juvénile sanctionnée par les tribunaux. Les jeunes en prison sont une autre « jeunesse particulière » (5139 jeunes de moins de 21 ans dans les prisons au 1^{er} janvier 1991 dont plus de 80% sont jeunes majeurs). On y ajoute les jeunes nécessitant un traitement psychiatrique comme ultime recours à une prise en charge impossible (les « cas lourds »⁸).

Chaque institution porte et fait vivre sa catégorie de papier. Des études sur ces populations particulières font l'objet de commandes spécifiques, entretenant ainsi l'illusion de l'exception. On fait grand cas de ces catégories de jeunes qui, outre le handicap scolaire, souffrent de difficultés particulières.

3.1.2. Le jeune exclu de l'insertion : les victimes de la discrimination et de l'écrémage

Avant le tournant des années quatre-vingt, les missions locales et l'ensemble des acteurs du dispositif d'insertion des 16-21 ans restent peu sensibles aux jeunes errants, invisibles à distance. Les publics exclus sont d'un côté les publics discriminés (les jeunes étrangers et les jeunes femmes) c'est-à-dire des jeunes qui du fait de caractéristiques innées sont tenus volontairement aux portes des organismes de formation ou des entreprises. D'autre part les missions locales sont très préoccupées par l'écrémage, c'est-à-dire l'éviction d'une partie du public le moins qualifié des stages de formation et des contrats en alternance du fait du fonctionnement du marché du travail et de la formation. Le non-recours est totalement occulté et le non accès aux dispositifs est analysé uniquement comme étant le produit de pratiques déloyales de la part des partenaires des missions locales.

Lors de la mise en œuvre des stages pour les 16-18 ans en 1982, on retrouve bien la trace d'une intervention du mouvement ATD-Quart Monde dirigé par le père Wresinski sur « les jeunes sous-prolétaires ». Mais ces jeunes là ne s'affichent pas avec un déficit de lien social. Ils ont un lieu de vie : c'est le taudis, sorte de microcosme social séparé du reste de la société. Ils ont une famille et c'est même ce milieu familial qui explique les carences, le sentiment d'échec. Ils sont abordés dans leur rapport à la formation professionnelle et à l'apprentissage en général. Ils sont en effet handicapés par un fort penchant pour l'auto-dépréciation et une situation de quasi-illétrisme. ATD-Quart Monde ne les définit pas comme des exclus mais comme des « travailleurs » puisque c'est ainsi qu'ils se perçoivent (ATD-Quart Monde, 1982, p. 58). Ce monde social des jeunes pauvres comporte ses codes, ses règles d'action qui impliquent une approche particulière : l'entretien personnel est impossible car « *les jeunes les*

⁷ Les enfants pris en charge par l'ASE par exemple « *ne sont pas forcément inadaptés, mais tous sont en danger d'inadaptation* » (*ibid.*, p. 34).

⁸ « *Est considéré comme cas lourd, toute personne définie comme telle par les structures ayant à traiter des jeunes en difficulté* » (Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques, Commissariat Général du Plan, 1993, p. 45).

in Bureau M-C., Dugué E., Rist B., Rouard F. (dir.), *Défaillances et inventions de l'action sociale*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logique sociale », 2006, pp. 59-78.

plus pauvres, marqués par l'échec, se déplacent toujours avec les autres » (*ibid.*, p.60). Leur rapport au travail est marqué par l'indétermination la plus totale. Leur référence c'est « le travail » et non le métier. Ils sont donc souvent incapables de choisir. Mais déjà affleure la question du recours à l'offre : « *les jeunes les plus écrasés par la misère se laisseront facilement oublier puisqu'ils ne demanderont pas spontanément à bénéficier des stages. Les repérer n'est donc point chose facile ! Le concours de beaucoup apparaît souhaitable : directeurs d'école indiquant les élèves ayant achevé ou abandonné leur scolarité, travailleurs sociaux, animateurs signalant les jeunes sans emploi, responsables d'associations créées dans les quartiers populaires, agence de travail intérimaire... Parmi tous ces concours, fort divers, celui des jeunes eux-mêmes semble indispensable* » (*ibid.*, p. 61). Avec cette brochure *Les jeunes du Quart Monde et la formation professionnelle*, le public du travail social canonique s'invite dans l'insertion professionnelle. Ses rapports avec l'appareil politico-administratif mobilisé sur l'insertion professionnelle des jeunes resteront toutefois relativement distants jusqu'à la fin des années quatre-vingt⁹.

En 1989, alors que Bernard Hastoy, Inspecteur du travail, rédige son rapport sur les missions locales il n'est nullement question des jeunes errants qui échapperaient au réseau. L'enjeu principal de ce rapport est plutôt le « noyau dur », c'est-à-dire une figure de l'exclu discriminé mais bien visible (Hastoy, 1989). Il faut dire que c'est le ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle qui commande ce rapport et que les jeunes marginaux ne sont pas son public. Alors même que le Père Wresinski notait que « *la proportion des jeunes [est] en nette augmentation dans les clientèles des organismes de secours, des centres d'hébergement et d'internement* » (Wresinski, 1987, p. 89), les missions locales sont bien trop préoccupées par la gestion de leurs mesures. L'écroulement dans les mesures est bien sûr dénoncé mais l'accueil n'est pas en cause : c'est bien l'offre de formation tant dans sa structure que dans ses pratiques qui fait problème.

Alors que la loi du RMI est mise en œuvre, la Délégation Interministérielle à l'Insertion des Jeunes (DIJ) tisse des liens de plus en plus étroit avec l'administration des affaires sociales et avec elle tout le secteur de l'action sociale parapublique. La figure du « jeune errant » vient cristalliser un questionnement socio-politique sur le recours aux services de l'insertion articulé à la reproblématisation de l'exclusion dans des termes psycho-sociaux.

3.2. L'institutionnalisation de l'errance juvénile : une recomposition du champ de l'insertion des jeunes

Il semble que dans un premier temps, ce sont les postulats sur la nature des problèmes des jeunes qui évoluent de manière à isoler des jeunes dont les problèmes ne seraient pas tant le niveau de formation que l'équilibre psychique. La figure du jeune errant, à la fois exclu de fait des missions locales et en grande souffrance psychique, est alors brandie par les associations plutôt rattachées au secteur social et médico-social pour se poser comme intervenant exclusif dans l'insertion des jeunes en grande difficulté.

3.2.1. Des jeunes en grande difficulté aux jeunes errants

Les premiers signes d'une prise en compte des exclus errants dans le champ de l'insertion professionnelle se font sentir en 1990 avec les premières Assises nationales des missions locales qui consacrent un atelier au thème de la « lutte contre l'exclusion des publics les plus

⁹ Cela ne contredit nullement l'existence de « partenariats » importants au niveau local entre travailleurs sociaux canoniques et ceux qui commencent à former le corps des conseillers en missions locales.

in Bureau M-C., Dugué E., Rist B., Rouard F. (dir.), *Défaillances et inventions de l'action sociale*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logique sociale », 2006, pp. 59-78.

en difficulté »¹⁰. Dès lors, l'institutionnalisation du problème social de l'errance juvénile ira croissante [voir Encadré 1].

Encadré 1. La construction sociale de l'insertion des jeunes en grande difficulté

1990 : Assises nationales des missions locales sur le thème « Construire ensemble une place pour tous les jeunes ». Un atelier est consacré à la lutte contre l'exclusion des publics les plus en difficulté.

1992 : Révision de la loi du RMI qui généralise les Fonds d'Aide aux Jeunes ; à l'occasion de la révision de la loi le Conseil National des Missions Locales (CNML) produit une note d'étape portant sur « les jeunes en grande difficulté » et les alternatives au RMI.

Réalisation d'une brochure « Insertions en souffrance : des jeunes en difficulté psychologique dans les missions locales » conjointement par le ministère des affaires sociales et de la solidarité et la délégation interministérielle à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté.

1993 : Le CGP publie un rapport sur *L'insertion des adolescents en difficulté*. Première tentative institutionnelle de chiffrage des jeunes en danger d'exclusion.

Création d'un groupe temporaire du Conseil National de l'Information Statistique (CNIS) à la demande des grandes associations de prise en charge des exclus afin de mieux connaître les personnes exclues du logement. L'INED est mobilisé sur 4 enquêtes statistiques dont deux portent sur les jeunes sans domicile fixe (réalisées entre 1997 et 1998).

Journée technique nationale DDASS-DRASS sur le thème de « l'action sociale en direction des jeunes en difficulté » (25 mai).

1994 : Publication de la synthèse de la recherche-action menée par les CEMEA (Centres d'Entraînement aux Méthodes d'Éducation Actives) sur *Jeunes en errance et hébergements festivaliers*.

1995 : Journée régionale de l'URIOPSS-Picardie organisée sur le thème des « jeunes en errance » (7 novembre).

Rapport Quareta commandé par Xavier Emmanuelli, secrétaire d'État chargé de l'action humanitaire d'urgence : *Face à l'errance et à l'urgence sociale*.

Rapport du Conseil Technique des Clubs et équipes de Prévention Spécialisées élaboré par François Lagrandé à la demande du ministère du travail et des affaires sociales.

1996 : Parution du livre de François Chobeaux (chargé de mission CEMEA), *Les nomades du vide* sur l'errance itinérante des jeunes.

Réunion collectif Alerte à l'appel de l'UNIOPSS sur la « Lutte contre la pauvreté et l'exclusion » (mars).

Convention DIIJ-FNARS pour trois ans pour un rapprochement des compétences.

Circulaire du 14 juin sur la mise en place de points d'accueil jeunes.

1997 : Journées techniques nationales DDASS/DRASS portant sur « la prévention de la marginalisation et les conduites à risque des mineurs » et « les réponses à la grande marginalité des jeunes et à l'errance des jeunes ».

1998 : La DAS commande une étude sur la question de « l'errance dite estivale et festivalière ».

Le programme TRACE est lancé au sein de la loi contre les exclusions.

Parution du livre de Jacques Guillou ancien éducateur : *Les jeunes sans domicile fixe et la rue ou « au bout d'être énervé »*.

¹⁰ Assises Nationales des Missions Locales, *Construire ensemble une place pour tous les jeunes, Ateliers textes préparatoires et éléments de synthèse*, Auxerre, 28 et 29 mai 1990.

2000 : L'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale consacre ses premiers travaux à la question des jeunes pauvres.

2001 : François Chobeaux publie un second livre sur le thème de *L'errance active*.

2002 : Élargissement de TRACE à 24 mois pour les « jeunes en grande difficulté ». Six mois de programme avant l'entrée dans le programme « normal » sont offerts à des jeunes repérés par des structures spécialisées dans l'accueil de jeunes en grande difficulté.

Les Assises nationales des missions locales de 1990 citent ainsi deux études locales, la première sur la mission locale nancéenne et la seconde sur le site de la mission locale Rhône Sud-Est. La première étude¹¹ s'appuie sur la comparaison longitudinale de deux groupes de jeunes ayant bénéficié des services des missions locales entre 1984 et 1989 : un groupe témoin et un groupe de jeunes qui n'étaient pas insérés en 1989. C'est donc la durée du processus d'insertion qui permet de départager les jeunes en voie d'exclusion des autres. L'étude de la mission locale Rhône Sud-Est démontre cependant qu'un certain nombre de jeunes n'accède jamais aux structures d'accueil. Le Crédit de Formation Individualisée instauré l'année précédente n'aurait pas joué, explique-t-on, le rôle qu'a joué le RMI pour les adultes : celui de révélateur, de visibilisation d'un public en difficulté jusqu'alors inconnu.

En 1992, le Conseil National des Missions Locales (CNML) formé des présidents de missions locales (donc des élus) relevait à son tour, dans son groupe de travail sur les jeunes en grande difficulté, que :

« la complexité de cette situation, qui ne peut être analysée uniquement en termes de caractéristiques des jeunes, mais qui renvoie très largement aux conditions sociales et aux réseaux dans lesquels ils vivent, rend difficile toute tentative de quantification et a fortiori d'évaluation de l'évolution du phénomène dans le temps »¹².

À ce moment-là encore, il n'est que peu question des jeunes en errance. Est visée en premier lieu cette jeunesse « marginalisée » qui flirte avec la jeunesse dangereuse¹³. Cependant les « remontées du terrain » laissent raisonnablement penser qu'« il y a un certain accroissement de la part des jeunes en grande difficulté dans la clientèle des centres communaux d'action sociale ou des organes caritatifs ». Cet accroissement peut faire craindre un phénomène de « contagion » à d'autres couches de la jeunesse. L'implication des centres communaux d'action sociale (CCAS) dans la mise en œuvre du FAJ traduira la prise en compte des publics en marge.

La sensibilisation au problème des jeunes exclus s'observe cependant au sein de l'administration de la DIIJ qui se rapproche ponctuellement du ministère des affaires sociales. À l'occasion de la publication conjointe d'une brochure sur la souffrance psychique des jeunes, un groupe de travail est constitué qui réunit des directeurs de missions locales, des professionnels de santé mentale et des institutions liées au secteur social (INSERM, Union des Foyers de Jeunes Travailleurs, direction générale de l'action sociale, direction générale de

¹¹ dont la source exacte n'est pas citée.

¹² Groupe de travail du Conseil National des Missions Locales « Jeunes en grande difficulté », note d'étape, du 14 janvier 1992.

¹³ Ainsi, « l'organisation de ces jeunes en « bandes organisées » et les manifestations de violence auxquelles l'opinion publique, à juste titre, est particulièrement sensibilisée ne sont que la partie émergée d'une situation qui se traduit aussi très souvent par le repli, le silence et le développement de troubles psychologiques » (ibid.).

in Bureau M-C., Dugué E., Rist B., Rouard F. (dir.), *Défaillances et inventions de l'action sociale*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logique sociale », 2006, pp. 59-78.

la santé)¹⁴. Selon cette brochure, les manifestations des problèmes psycho-affectifs peuvent être au nombre de trois :

- les troubles du comportement (fugue, anorexie, comportements délictueux, etc.) correspondent à un premier groupe. Ces jeunes sont alors dans un « état de crise » et il leur faut un soutien psychologique. On souligne cependant pour la première fois le problème de la fuite des institutions : « pour un certain nombre en situation de rupture (« jeunes à la rue »), ces tentatives d'accroche sont souvent vouées à l'échec et ne permettent que difficilement de prévenir un phénomène de dégradation » (Ministère des affaires sociales et de la solidarité, DIIJ, 1992, p. 8) ;

- des « jeunes présentant des déficiences intellectuelles » sortis d'instituts médico-éducatifs ou d'instituts médico-professionnels (*ibid.*);
- des jeunes ayant des pathologies psychiatriques lourdes.

On est donc face à trois secteurs de la prise en charge : la psychologie, l'éducation spécialisée et la psychiatrie.

Cette brochure incite donc les missions locales à tisser des liens avec les structures de soin en général et plus généralement le secteur médico-social. La brochure fonctionne sur le modèle très souvent utilisé par la DIIJ de partage d'expériences locales. On cite alors le cas de telle ou telle mission locale ayant recruté ou accueilli en mise à disposition, qui un infirmier psychiatrique, qui un éducateur spécialisé, qui un psychologue. Pour les jeunes en difficulté psycho-sociale une coordination avec les services sociaux (assistants de service social) ou les services spécialisés (toxicomanie, alcoolisme, équipe de prévention, comité de probation) est recommandée.

3.2.2. L'entrée en force des associations spécialisées dans l'urgence sociale

La préparation du projet de loi de cohésion sociale en 1995 se fait dans un contexte bien différent et, chose inédite, les jeunes en errance forment un point spécifique de la réflexion. Le CNML présente les données du problème de la manière suivante¹⁵ : on constate une baisse du nombre de jeunes demandeurs d'emploi (150 000 jeunes sans qualification sont alors inscrits à l'ANPE) mais pour les élus, ce constat doit être interprété à la lumière du développement du phénomène de l'errance pour des jeunes en rupture familiale et sociale dont le nombre est difficile à évaluer (de l'ordre de 100 000 à 150 000 selon eux).

Le véritable changement de perspective concerne donc les jeunes « visibles invisibles » pour lesquels l'instauration d'un véritable réseau d'insertion est nécessaire. Le problème est bien de les faire entrer dans l'institution plutôt que de diversifier l'offre de mesures comme c'était le cas jusqu'alors. Les élus s'appuient sur les chiffres du CREDOC qui avancent que 50% des 70 000 jeunes sortis sans qualification du système éducatif n'ont jamais eu accès à des structures d'accueil. Leur « période d'errance » peut aller jusqu'à deux ans. Le Conseil national propose alors de profiter de la bonne image de marque des missions locales pour articuler le réseau d'insertion autour d'elles. Pour les jeunes en errance spécifiquement, le Conseil propose la création d'antennes d'accueil d'urgence labellisées pour les jeunes « *qui n'ont pas accès aux structures institutionnelles* ».

De toute évidence, la question des jeunes en grande difficulté devient urgente en 1996, alors que le projet de loi de cohésion sociale est sur le point d'être déposé. Le collectif Alerte, qui

¹⁴ Voir la composition du groupe de travail dans les annexes de la brochure (Ministère des Affaires Sociales et de la Solidarité, DIIJ, 1992).

¹⁵ Compte-rendu de la réunion du CNML du 7 novembre 1995- *Résumé des propositions et de leur financement sur « les jeunes et la lutte contre l'exclusion »*, 16 octobre 1995.

in Bureau M-C., Dugué E., Rist B., Rouard F. (dir.), *Défaillances et inventions de l'action sociale*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logique sociale », 2006, pp. 59-78.

réunit des associations de prise en charge des exclus¹⁶ produit un document de propositions en prévision de ce projet de loi qui comporte un chapitre « Jeunes ». Le collectif constate l'aggravation de la précarité chez les jeunes qui s'accompagne d'une « *relégation des jeunes les plus en difficulté* ». Ce sont ces jeunes qui échappent aux dispositifs censés les aider non seulement du fait de l'écroulement mais surtout « *par manque de lien entre les structures d'accueil et d'orientation et les jeunes les plus en marge* »¹⁷. Par conséquent, ils demandent le soutien à l'accompagnement associatif (le leur et non celui des missions locales) et aux actions innovantes allant à la rencontre des jeunes « les plus en marge »¹⁸.

Le travail sur ce projet de loi est le début d'une collaboration entre la FNARS, principale fédération d'établissements et de structures dans le champ socio-éducatif et la DIIJ autour de la question des jeunes en grande difficulté. En 1996, les deux parties signent une convention de partage des compétences dans la mesure où « *la grande précarité dans laquelle se trouvent bon nombre de jeunes nécessite une coordination renforcée entre les services publics et le secteur associatif* »¹⁹. Ce rapprochement des compétences poursuit un triple objectif : une meilleure connaissance réciproque des actions, un renforcement des partenariats locaux et le soutien d'initiatives décentralisées. De fait, cette collaboration porte essentiellement sur la mise en commun d'informations, c'est-à-dire sur le maillage du territoire²⁰.

3.3. Le champ de l'insertion des jeunes bousculé ?

L'ouverture du champ de l'insertion des jeunes sur les acteurs du travail social canonique (éducateurs et assistants de service sociaux principalement) trouve sa pleine expression par la mise en œuvre du programme « Pré-TRACE », ou « programme TRACE élargi », destiné à atteindre les jeunes en grande difficulté. Cet élargissement devait notamment permettre « *d'intégrer des jeunes qui ne le sont pas [...] parce qu'ils sont en situation de ruptures, sans résidence stable* » en leur offrant un « *accompagnement spécifique* » de six mois avant l'entrée dans le programme TRACE²¹.

Les opérateurs pressentis pour assurer cet accompagnement sont tout naturellement des structures socio-éducatives réputées être plus proches de ce type de public (Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS), clubs de prévention notamment) et non les missions locales ou les organismes de formation.

Enfin, le mode de repérage des jeunes est présenté comme plus actif. Au lieu de procéder aux entrées dans le programme TRACE à partir des demandes spontanées des jeunes qui se présentent aux guichets des missions locales pour le programme, il est préconisé de recourir à une méthode de croisement des fichiers nominatifs émanant des différents organismes sociaux (CCAS, ANPE, CAF...) afin d'aller au-devant des bénéficiaires potentiels qui ne fréquenteraient pas la mission locale de la zone.

¹⁶ Dont ATD-Quart Monde, la FNARS, le Secours Populaire, le Secours Catholique, Emmaüs, les Restos du Cœur, Familles Rurales, la Fédération Nationale « familles rurales » et l'Armée du Salut pour les plus connues d'entre elles. On notera qu'il n'y a aucune association de jeunes ou même d'encadrement de la jeunesse.

¹⁷ Collectif Alerte, Commission interassociative « Lutte contre la pauvreté et l'exclusion de l'UNIOPSS (1996) : *Pour la participation de tous – Lutter contre la pauvreté et l'exclusion : une priorité nationale*, mars, p. 31.

¹⁸ Jeunes en errance mais aussi jeunes en détention.

¹⁹ On remarquera que face aux organisations pour exclus, les missions locales sont rangées dans le camp des services publics.

²⁰ On évoque notamment des « *contacts relatifs aux jeunes accueillis* », « *des échanges de données institutionnelles (mise en commun de fichiers, accès réciproques à certains dossiers)* ».

²¹ Circulaire DGEFP – DIIJ – DGAS n° 2002-05 du 13 février 2002, non parue au J.O.

in Bureau M-C., Dugué E., Rist B., Rouard F. (dir.), *Défaillances et inventions de l'action sociale*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logique sociale », 2006, pp. 59-78.

Conclusion

L'analyse des transformations des catégories de référence de l'action d'insertion nous a permis d'éclairer les luttes institutionnelles dont le champ de l'insertion est toujours l'objet. Le jeune exclu de fait apparaît donc comme une arme dans un conflit pour l'appropriation des ressources publiques.

Dans le secteur de l'insertion des jeunes, l'exclu de fait prend le visage du jeune errant et marque le basculement d'une problématique en termes d'écrémage à celle de l'exclusion. En effet durant les années 1980 la question des inégalités d'accès aux politiques de l'emploi est traitée sous l'angle de l'éviction volontaire par les acteurs de l'insertion des jeunes les moins qualifiés. Les premiers visés par la dénonciation (dans laquelle les missions locales jouent d'ailleurs un rôle important) sont les organismes de formation qu'on accuse au fil des évaluations de sélectionner dans les mesures les plus qualifiantes, les jeunes déjà les mieux formés ou les plus employables. Dans les années 1990, à la faveur d'un renforcement des associations caritatives dans le champ de l'insertion, ce sont les missions locales elles-mêmes qui se retrouvent sur le banc des accusés : on leur reproche non pas de produire de l'éviction volontaire mais de ne pas réussir à atteindre les jeunes les plus défavorisés, ceux qui, selon leurs détracteurs, devaient justement constituer leur cœur de cible.

Dans le même temps les caractéristiques de ces figures de l'exclusion ont changé. Ils ne sont plus repérés par rapport à leurs attributs scolaires (sans diplôme et sans qualification) mais par rapport à leurs attitudes, leurs comportements, leur mode de vie. En réactivant du côté des élus l'antique crainte de la jeunesse dangereuse, l'institutionnalisation de la jeunesse en errance légitime aussi le recours au travail social canonique dans le champ de l'insertion²². Toutefois, la mobilisation des « porteurs de cause » est soumise à de grandes incertitudes comme le prouve le monopole opérationnel retrouvé des missions locales sur le dernier contrat d'accompagnement créé par le plan Borloo, le CIVIS.

Bibliographie

Catrice-Lorey A. (1973) : *Rapports avec le public et politiques de gestion des Caisses d'allocations familiales*, Paris, CRESST-CNAF, Collection « Etudes CNAF ».

Catrice-Lorey A. (1976) : « Inégalités d'accès aux systèmes de protection sociale et pauvreté culturelle », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre, p. 127-137.

Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques, Commissariat général du plan (1993) : *L'insertion des adolescents en difficulté. Rapport d'évaluation*, Paris, La documentation française.

Duchâtelet G. (1972) : *Action sociale et familles socialement handicapées*, Paris, CNAF.

Hastoy B. (1989) : *Les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté*, rapport au ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, Paris, La documentation française.

Lenoir R. (1989) : *Les exclus. Un français sur dix*, Paris, Ed. du Seuil, 1^{ère} édition : 1974.

²² Non pas que les travailleurs sociaux issus des professions sociales canoniques soient absents du champ de l'insertion. Bien au contraire comme l'ont montré les travaux de la Mire notamment. Mais que l'on pense aux éducateurs devenus chef d'entreprise d'insertion par exemple, ils n'exerçaient plus alors leurs métiers d'origine. La prise en charge des jeunes errants commande en revanche un type d'intervention qui relève bien plus du travail social au sens le plus traditionnel du terme.

in Bureau M-C., Dugué E., Rist B., Rouard F. (dir.), *Défaillances et inventions de l'action sociale*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logique sociale », 2006, pp. 59-78.

Ministère des affaires sociales et de la solidarité, DIIJ (1992) : *Insertions en souffrance : des jeunes en difficulté psychologique dans les missions locales. Quel accueil ? Quel accompagnement ? Avec quels partenaires ?*, Paris, La documentation française.

Outin J.L. (1979) : *Familles et droits sociaux. Les modalités d'accès aux prestations familiales*, Rapport de recherche, Paris, CNAF.

Outin J.L. (2003) : « Les CAF et l'accès aux droits sociaux : une longue aventure », *Recherches et prévisions*, n° 73, septembre, p. 69-72.

Pinçon-Charlot M., Préteceille E., Rendu P. (1986) : *Ségrégation urbaine. Classes sociales et équipements collectifs en région parisienne*, Paris, Ed. Anthropos.

Pitrou A., Matalon B. (1963) : *La fréquentation des services et équipements collectifs*, Paris, CREDOC.

Pitrou A. (1965) : « Présentation d'une recherche sur l'attitude des ménages français à l'égard des services de nature collective », communication au Colloque de la société française de sociologie.

Pitrou A. (1978) : *La vie précaire des familles face à leurs difficultés*, Paris, Etudes CAF n° 21.

Schwartz B. (1977) : *Une autre école*, Paris, Ed. Flammarion.

Schwartz B. (1981) : *L'insertion professionnelle et sociale des jeunes*, Rapport au premier ministre, Paris, La documentation française.

Tabard N. (1974) : *Besoins et aspirations des familles et des jeunes*, CREDOC-CNAF, Collection « Etudes CAF ».

Warin P. (2002) : *Le non-recours aux services de l'État. Mesure et analyse d'un phénomène méconnu. Synthèse de la recherche*, disponible sur le site <http://odenore.msh-alpes.prd.fr>

Wresinski J. (1987) : *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, rapport présenté au nom du Conseil économique et social, Séances du 10 et 11 février 1987, Paris, Conseil économique et social.