

**RAPPORT SUR LES FONDS
D'AIDE AUX JEUNES**

Rapport présenté par :

Mme Liliane SALZBERG, MM. Jean-Marc BOULANGER

et Louis-Charles VIOSSAT,

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

**Rapport n° 2001029
Février 2001**

Par note du 2 août 2000, le cabinet de Madame la Ministre de l'emploi et de la solidarité a demandé à l'IGAS de conduire une mission destinée à « évaluer la mise en œuvre des fonds d'aide aux jeunes (FAJ), les pratiques des acteurs et des réseaux impliqués dans ce dispositif et la gestion des crédits qui lui sont consacrés par notre ministère ».

Trois membres de l'Inspection générale ont été chargés de cette mission : M. Jean-Marc Boulanger, Mme Liliane Salzberg et M. Louis-Charles Viossat. Les travaux de la mission ont commencé au début du mois d'octobre 2000 et se sont achevés à la fin du mois de janvier 2001. La mission a rencontré un grand nombre d'interlocuteurs. Afin d'étudier concrètement l'organisation, le fonctionnement et les résultats des fonds d'aide aux jeunes, elle a adressé un questionnaire à 35 DDASS et s'est déplacée dans 5 départements métropolitains (Ille-et-Vilaine, Pyrénées-Atlantiques, Seine-Saint-Denis, Dordogne et Moselle). Elle a examiné 153 dossiers de demande d'aide et a eu un entretien individuel avec 20 jeunes bénéficiaires de l'aide du fonds.

Le rapport dresse la synthèse des principales constatations de la mission sur la mise en œuvre des fonds d'aide aux jeunes, les pratiques des acteurs et des réseaux et la gestion des crédits. Il avance également des recommandations pragmatiques qui visent à permettre, en l'état du droit, une meilleure gestion et un meilleur fonctionnement des fonds d'aide aux jeunes.

Créés en 1989, les fonds d'aide aux jeunes ont été généralisés et rendus obligatoires en 1992 ; leur rôle a été réaffirmé dans le cadre de la loi du 29 juillet 1998 et du programme TRACE. Les fonds versent des aides financières aux jeunes de 16 à 25 ans qui connaissent des difficultés d'insertion sociale et professionnelle et financent également des actions d'accompagnement à leur intention (actions collectives). Dispositifs d'action sociale, ils accordent des allocations en espèces ou en nature à titre subsidiaire, ponctuellement ou pour une durée limitée. Leurs dépenses totales sont estimées à 250 millions de francs. Les fonds sont financés à parité par l'Etat et les départements et, au surplus, par certaines communes et quelques autres contributeurs. Leur gestion, structurée autour de 343 fonds départementaux et locaux, est très déconcentrée et repose principalement sur le réseau d'accueil des jeunes.

I. Les constatations de la mission

1. L'analyse des bénéficiaires montre que le fonds atteint globalement ses objectifs.

Ses résultats peuvent toutefois être améliorés, notamment en ce qui concerne les jeunes en difficulté d'insertion sociale. Le nombre de jeunes aidés (100 000), sans être hors de proportion avec le public cible, se trouve à la limite basse du nombre des jeunes en difficulté d'insertion sociale et professionnelle, une catégorie au demeurant mal connue. Près de la moitié des bénéficiaires ont une formation inférieure au niveau V et la majorité vit hors de leur famille avec des ressources nulles ou très faibles. La proportion de jeunes aidés n'ayant aucune qualification ni aucun diplôme s'est toutefois réduite depuis les débuts du dispositif, ce qui souligne les risques d'écramage.

La mobilisation du fonds est anormalement inégale selon les départements. En effet, la

proportion du nombre d'aides par rapport au nombre de jeunes varie dans un rapport de 1 à 28. Les différences constatées ne peuvent pas toutes s'expliquer par les particularités des départements au plan social, par l'intervention des CCAS ou d'autres dispositifs spécifiques ni par les sensibilités différentes des équipes départementales. Au demeurant, des disparités parfois importantes existent également à l'intérieur des départements eux-mêmes.

Les bénéficiaires du fonds sont massivement engagés dans un projet d'insertion. 80 % des dossiers examinés par la mission concernent des jeunes en insertion professionnelle, accompagnés le plus souvent par leurs référents qui sont majoritairement issus des missions locales ou des PAIO. Seuls 8 % des jeunes aidés n'ont aucun projet et 6 % sont engagés dans une insertion à caractère exclusivement social. C'est peu car une plus grande part du public des jeunes en difficulté relève d'une telle forme d'accompagnement. Ce constat conduit à s'interroger sur l'organisation et le fonctionnement du dispositif d'insertion et d'accompagnement social des jeunes, en particulier dans certains départements.

La mobilisation du fonds en faveur des jeunes en TRACE est modeste (1/5^{ème} des bénéficiaires du fonds). Ces derniers ne bénéficient pas d'un traitement plus favorable que les autres jeunes bénéficiaires de l'aide.

2. L'analyse des aides attribuées fait ressortir leur caractère trop ponctuel et souvent insuffisant au regard des besoins des jeunes les plus en difficulté.

Selon les constatations de la mission, la typologie des aides telle qu'elle est définie dans la circulaire de 1993 n'est pas adaptée. Les actions collectives, qui représentent environ 15 % des crédits consommés, sont parfois intéressantes mais leur impact sur l'insertion des jeunes n'est pas évalué. Les aides individuelles sont majoritairement demandées pour des raisons de subsistance, trop de fonds donnant la priorité à une conception étroite, et à court terme, du dispositif. Le montant de l'aide est faible : 1 300 F par personne, renouvellement compris, selon les données, probablement sous-estimées, recueillies par la DREES. L'aide est essentiellement ponctuelle, versée en une seule fois dans la très grande majorité des cas.

L'aide est versée, en général, dans des délais courts (1 à 3 semaines) dès lors que le comité d'attribution se réunit toutes les deux semaines, les petits comités s'en tenant plus souvent à un rythme mensuel qui retarde le versement de l'aide. Les aides urgentes (37 % des cas) sont versées dans des délais particulièrement courts (dans la journée ou dans les 48 heures dans 9 départements sur 10).

3. Le dispositif administratif et institutionnel du fonds d'aide aux jeunes est désormais bien rôdé mais présente certaines faiblesses.

Le fonds d'aide aux jeunes est, avec le FSL, un exemple important de fonds à compétence partagée qui associe l'Etat et les départements. Le bilan de la gestion partenariale est positif en ce qu'il fait converger les préoccupations et les interventions des acteurs. De façon générale, le principe de subsidiarité semble correctement mis en œuvre. Le principal problème de ce point de vue concerne le champ de l'insertion sociale stricto sensu dans lequel les instruments, les financements et le suivi

personnalisés ne sont pas assez structurés.

L'organisation territoriale du fonds est diverse et proche du terrain, de telle sorte que la mobilisation du fonds par les référents des jeunes est aisée et que le dispositif est réactif. Lorsque les fonds départementaux assurent la distribution d'aides individuelles, en l'absence de tout fonds local ou pour la partie du territoire départemental non couverte par un tel fonds, le dispositif départemental est efficacement structuré en comité locaux d'attribution qui assurent un service de proximité et associent les acteurs de l'insertion, autour d'une mission locale le plus souvent.

Le pilotage est néanmoins un point faible du dispositif. Le système de remontée statistique, qui vient d'être mis en place par la DREES, est encore lacunaire, aucune information sur les aides attribuées ne remontant notamment de 9 départements. Le système de remontées physico-financières est défaillant et l'administration centrale manque des éléments nécessaires à l'élaboration de prévisions budgétaires crédibles et de moyens d'exercer sa fonction de régulation des pratiques et des flux financiers des fonds. De ce fait, le montant des dépenses des fonds ne peut être estimé qu'approximativement. Le pilotage assuré à l'échelon départemental reste embryonnaire faute notamment d'une pratique effective de l'évaluation des actions conduites, en particulier pour les actions collectives dont le contenu et l'ampleur sont disparates.

L'animation et la coordination des référents des jeunes par les responsables des fonds sont trop réduites. Quelques initiatives ont été prises pour animer la réflexion des acteurs chargés de la mise en œuvre des fonds mais elles restent peu importantes comme la production, en direction des acteurs-relais, d'outils d'information sur les différentes aides facultatives mobilisables. Le fonds d'aide aux jeunes est un dispositif mal connu des jeunes. L'information des référents sur le dispositif paraît correcte mais résulter d'échanges bilatéraux plus que d'une animation du dispositif.

4. Les modalités de gestion budgétaire et financière sont imparfaites.

Le montant des dépenses réelles peut être évalué approximativement à 250 millions de francs en 1999, soit la moitié des crédits budgétaires théoriquement disponibles. La sous-consommation des crédits budgétaires de l'Etat est la conséquence d'arbitrages opérés par les DDASS dans le cadre de la gestion de leurs crédits d'action sociale déconcentrée, et des conditions de mobilisation du fonds évoquées plus haut. Les crédits sont fixés et répartis sur des bases de reconduction et non en fonction de critères liés aux besoins. Au plan local, les subventions aux fonds sont versées tardivement et les fonds accumulent des soldes de trésorerie élevés. Les frais de gestion, fixés proportionnellement aux dépenses des fonds, sont insuffisants au regard des charges.

II. Les recommandations de la mission

La dernière partie du rapport avance une série de recommandations qui visent à améliorer la mise en œuvre du dispositif du fonds d'aide aux jeunes et ses résultats sur l'insertion des jeunes en difficulté.

1. La mission considère qu'il ne serait pas opportun de fondre les fonds d'aide

aux jeunes dans une nouvelle garantie de ressources générale, y compris pour les jeunes relevant dans un premier temps d'un accompagnement de caractère strictement social.

La priorité essentielle est d'assurer la mise en œuvre de cet accompagnement, qui fait pour l'instant largement défaut, quitte à mobiliser alors les fonds d'aide aux jeunes dans des conditions spécifiques de durée ou de montant.

Si les jeunes adultes bénéficient en France, directement ou indirectement, à titre spécifique ou non, d'un grand nombre d'aides, financières notamment, notre système de protection sociale est toutefois caractérisé au sein de l'Union Européenne par son absence de « bouclage » au détriment de cette catégorie de la population.

La mission estime néanmoins, en ce qui la concerne, que l'objectif essentiel des politiques en direction des jeunes est l'insertion, et celui d'un droit à l'appui d'un projet qui implique les jeunes en tant que personnes responsables de leur devenir. Cette approche est celle qui a conduit, en France, à la mise en place d'un dispositif d'intervention fondé sur un important arsenal d'outils dont l'utilisation est intégrée dans une démarche d'ensemble ordonnée autour du concept du « nouveau départ pour l'emploi ». Dans ce cadre, l'aide au revenu résulte de l'exercice d'une activité, éventuellement aidée (CES, insertion par l'économique...) et non de l'attribution d'une aide d'assistance.

2. Afin de donner une nouvelle dynamique au dispositif des fonds d'aide aux jeunes, la mission préconise d'ouvrir plus largement l'accès des jeunes en difficulté au fonds en demandant aux structures référentes de l'insertion professionnelle d'élargir leur public.

Il ne paraît pas souhaitable de retenir un objectif-cible global (par exemple, 150 000 jeunes aidés par an au lieu de 100 000 aujourd'hui) mais marquer plus clairement que cela n'a été fait jusqu'à présent, au plan national comme au plan local, la nécessité d'utiliser pleinement l'outil que constitue le fonds est opportun. Cela suppose notamment de mobiliser les services de l'Etat dans les départements qui apparaissent aujourd'hui n'attribuer l'aide que de façon très parcimonieuse et dans lesquels la proportion de jeunes aidés est très inférieure à la moyenne (ou à la médiane) nationale. Cela suppose également d'informer davantage les travailleurs sociaux, et les jeunes eux-mêmes, de l'existence, des objectifs et des modalités de fonctionnement du fonds.

Parmi les jeunes, la frange certainement minoritaire, mais que l'on ne sait pas bien chiffrer, de ceux qui souffrent de difficultés très lourdes devrait explicitement constituer un public prioritaire des fonds d'aide aux jeunes. Cela exige notamment, au plan national comme au plan local, une meilleure connaissance et une meilleure définition de ces publics. Cela exige également une identification en amont, par les gestionnaires des fonds, des jeunes présentant les plus grands facteurs de risque, comme les jeunes ayant des pratiques addictives et les jeunes « en errance ». Cela passe enfin par une extension du nombre de référents et leur mobilisation. Il serait également souhaitable, et plus simple, d'unifier l'âge à partir duquel il est possible de bénéficier d'une aide du fonds, en retenant désormais pour tous les jeunes et non pas seulement ceux en TRACE l'âge de 16 ans. Au plan budgétaire, compte tenu de la sous-consommation des crédits,

une mobilisation ambitieuse des fonds est possible dans la limite des crédits actuellement votés par le Parlement et prévus par les départements.

La mission recommande d'ancrer beaucoup plus clairement qu'aujourd'hui le dispositif autour du projet d'insertion. De ce point de vue, la mission préconise de subordonner par principe le versement des aides financières à l'existence d'un projet d'insertion sociale et/ou professionnelle et de limiter donc strictement la part des aides versées à des jeunes qui ne s'inscrivent pas dans le cadre d'un tel projet. Les fonds d'aide aux jeunes attribueraient donc désormais essentiellement des aides individuelles à l'insertion sociale et/ou professionnelle.

Sur le volet de l'insertion professionnelle, une association encore plus étroite du réseau d'accueil des jeunes dans la gestion du dispositif paraît très souhaitable. Sur le volet de l'insertion sociale, l'urgence est à la constitution d'un dispositif, qui pourrait s'inspirer de celui construit graduellement, en une vingtaine d'années, sur le volet professionnel. Ce serait un beau chantier pour les DDASS et pour les départements.

La mission appuie également, quand c'est nécessaire, un allongement de la durée et une augmentation du montant des aides financées par le fonds. L'absence totale de ressources de jeunes engagés dans un parcours professionnel devrait conduire, lorsque les jeunes en question sont en recherche d'emploi ou de formation, à des aides plus durables qu'aujourd'hui, trois mois étant une durée raisonnable dès lors qu'elle ne constitue ni une période de droit incompressible ni une limite absolue. La priorité accrue qu'il convient de donner aux jeunes en grande difficulté sociale exige, aux yeux de la mission, qu'il soit possible de leur attribuer une aide sur une période de 6 mois, également renouvelable. L'attribution d'aides d'une telle durée devrait être subordonnée à l'existence effective d'un suivi régulier par un référent spécialisé dans l'accompagnement, au réexamen de la situation personnelle du jeune par le comité d'attribution et, enfin, à la possibilité d'interrompre le versement de l'aide en cas de rupture des engagements du jeune. La mission recommande de considérer avec plus de libéralisme la possibilité de renouveler l'attribution des aides aux jeunes en particulier mais pas seulement ceux en grande difficulté sociale.

En ce qui concerne le montant de l'aide, la mission recommande de fixer comme principe fondamental la constitution systématique par les référents instruisant les demandes de « devis d'existence » tenant compte des ressources des jeunes et de leur famille et non pas de fixer a priori, comme pour ce qui concerne les minima sociaux et prestations sociales, un barème. La mission estime également qu'il convient de déterminer des plafonds d'aides par jeune et par période.

Le recours au fonds pour le versement de secours ponctuels à des jeunes sans projet d'insertion ou pour le financement d'actions collectives doit être strictement encadré par les financeurs à la fois quant à la nature de l'intervention (actions collectives) et quant à la part des crédits susceptibles d'être mobilisés à ce titre (10 à 15 %).

3. L'amélioration du pilotage et de la gestion administrative et budgétaire du dispositif passe par la mise en œuvre rapide de plusieurs mesures.

L'amélioration du système d'information statistique de la DREES mais surtout du suivi physico-financier et du contrôle de gestion de la DGAS, en lien étroit avec les départements, est un préalable aux progrès de fonctionnement du dispositif. Il conviendrait, de mettre en place rapidement un suivi physico-financier régulier et fiable des fonds dans le cadre d'un dispositif plus global de tableaux de bord de gestion des crédits de la DGAS, et notamment de l'action sociale déconcentrée, à une cadence qui pourrait être trimestrielle. L'amélioration indispensable de la connaissance des jeunes en difficulté et des performances du dispositif exige le développement des études et de la recherche sur les jeunes, au plan national comme au plan local, le développement de l'évaluation et le contrôle sur place de 10 fonds par an dans le cadre des nouveaux plans régionaux de contrôle.

La mission recommande de préserver le caractère partenarial de la gestion du fonds, et même de l'amplifier dans toute la mesure du possible. Il serait vain de rechercher la cohérence en remodelant les compétences. En particulier, la mission estime qu'il convient de faire jouer davantage qu'aujourd'hui les complémentarités entre l'Etat et les conseils généraux, en partageant ou en alternant l'animation du dispositif. De même, il est opportun de rechercher plus d'implication des communes et d'autres partenaires potentiels, comme les caisses d'allocations familiales.

La mission préconise de laisser la plus grande liberté possible, par voie de convention, aux partenaires locaux dans l'organisation et la gestion du dispositif. De même, au plan local, il est important que les DDASS (et les services des départements voire des communes) se désengagent de la gestion des secrétariats des fonds, et la délèguent à des opérateurs extérieurs, comme les missions locales.

Le pilotage du dispositif du fonds au plan national comme au plan local devrait évoluer profondément dans le sens d'une logique de gestion de projet, plutôt que bureaucratique, et de diffusion des bonnes pratiques et non pas d'uniformisation. Au plan national, la mission recommande, au sein de la DGAS, la constitution d'une cellule nationale de pilotage du fonds. Au plan local, le rôle des DDASS devrait être recentré sur le pilotage, l'animation, l'évaluation et le contrôle des fonds. Les DDASS seraient notamment chargées d'assurer la diffusion des orientations nationales et des bonnes pratiques au plan inter- et infra-départemental.

L'allègement des procédures d'instruction et d'attribution des aides est une orientation souhaitable, notamment pour des raisons de coût-efficacité. Il paraîtrait opportun de recourir au maximum à des délégations de compétences et des procédures d'approbation tacite dans l'attribution des aides. Le suivi administratif individuel des jeunes bénéficiaires du fonds mérite de gros efforts d'amélioration, tant au niveau des secrétariats des fonds, qu'au plan des services départementaux et qu'au niveau national. Il serait notamment très utile d'étudier l'opportunité d'intégrer au logiciel PARCOURS le suivi des jeunes bénéficiaires d'aides du fonds. Il serait également opportun d'étudier, parallèlement, la faisabilité d'un système de suivi individuel national des bénéficiaires du fonds, en faisant appel notamment aux possibilités offertes

par les nouvelles technologies de l'information.

La réorganisation de la gestion budgétaire et financière des fonds est une priorité qui devrait être mise en œuvre sans délai par la DGAS. La construction d'un système d'information et de gestion budgétaire et financière complet, fiable, cohérent et facile d'utilisation est, on l'a vu, un préalable à l'amélioration du fonctionnement du dispositif. En ce qui concerne le niveau des crédits, il serait souhaitable d'afficher dès 2002 dans les documents budgétaires soumis au vote du Parlement des chiffres sincères qui tiennent compte du niveau réel de consommation des crédits et d'objectifs raisonnables de progression fondés sur des critères objectifs de besoins. En ce qui concerne la répartition des crédits entre départements, il est absolument nécessaire de mettre au point des critères simples et objectifs de besoins des populations de jeunes en difficulté.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
CHAPITRE 1 – LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DU FONDS	5
1.1	Un dispositif récent d’action sociale 5
1.2 ...	Un instrument d’insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté 7
1.3	Une aide protéiforme, subsidiaire et limitée 9
1.4	Un dispositif déconcentré et partenarial 11
CHAPITRE 2 - LES BENEFICIAIRES DU FONDS	13
2.1	Le public cible du dispositif 13
2.1.1	La faible visibilité des décideurs 13
2.1.2	Eléments de cadrage 14
2.2	Le nombre de jeunes aidés 18
2.3	Le profil des bénéficiaires 22
CHAPITRE 3 - LES AIDES DU FONDS	26
3.1	La nature et l’objet des aides 26
3.1.1	La typologie des aides 26
3.1.2	La nature des aides 26
3.1.3	L’objet de l’aide 28
3.2	Le nombre, le montant et la durée d’attribution des aides individuelles 29
3.2.1	Les règlements intérieurs 30
3.2.2	Le montant des aides individuelles 30
3.2.3	La durée et la récurrence des aides individuelles 32
3.2.4	Le cumul des aides 33
3.2.5	Les délais de versement des aides 33
3.2.6	Les aides individuelles versées selon une procédure d’urgence 33
3.2.7	La forme du versement des aides individuelles 34
CHAPITRE 4 - LE DISPOSITIF ADMINISTRATIF ET INSTITUTIONNEL DU FONDS	36
4.1	Le pilotage par l’administration centrale et déconcentrée 36
4.1.1	Les défaillances du système d’information, de l’évaluation et du contrôle... 36
4.1.2	Le pilotage et l’animation du dispositif par l’administration centrale 38
4.1.3	La gestion par les DDASS 39
4.2	La gestion partenariale Etat-départements 41
4.3	La diversité des configurations des fonds 42
4.4	L’instruction et l’attribution des aides et la gestion des dossiers des bénéficiaires..... 44
4.5	L’animation du réseau des référents 47
4.6	L’articulation du fonds avec les autres dispositifs 49
4.6.1	L’articulation avec les dispositifs de la politique du logement 49
4.6.2	L’articulation avec le programme TRACE 51
4.6.3	L’articulation avec les autres dispositifs. 53

4.7	L'information des jeunes et des référents	54
CHAPITRE 5 - LA GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE DU FONDS		55
5.1	Le niveau des dépenses et des recettes	55
5.2	L'organisation du dispositif au plan budgétaire et financier	58
5.3	La pratique de la gestion budgétaire et financière	60
CHAPITRE 6 – RECOMMANDATIONS D'EVOLUTION DU FONDS.....		63
6.1	Le fonds d'aide aux jeunes et la situation des jeunes	63
6.2	Mobiliser davantage et mieux les fonds d'aide aux jeunes	67
6.2.1	Aider plus de jeunes, et plus de jeunes en grande difficulté sociale en particulier	67
6.2.2 ...	Placer clairement le projet d'insertion au cœur du dispositif d'aide	68
6.2.3	Adapter le montant et la durée des aides individuelles à l'insertion en fonction des besoins et des parcours.....	70
6.2.4	Préciser les modalités de recours aux actions collectives et aux secours ponctuels	71
6.2.5	Réserver les prêts à certains cas précis	71
6.3	Améliorer le pilotage et la gestion opérationnelle du dispositif	72
6.3.1	Bâtir un système d'information robuste et intégré, qui soit adapté aux besoins des gestionnaires et ait un bon rapport coût-efficacité	72
6.3.2 .	Améliorer notre connaissance de la situation des jeunes et des performances du dispositif	72
6.3.3	Développer le partenariat et la déconcentration	73
6.3.4	Faire évoluer les conditions de pilotage du dispositif	75
6.3.5	Simplifier et optimiser l'instruction et l'attribution des aides	75
6.3.6	Améliorer l'articulation du fonds avec les autres dispositifs	76
6.3.7	Informers les référents et les jeunes	77
6.4	Réorganiser la gestion budgétaire et financière	77
GLOSSAIRE		80
ANNEXES		

INTRODUCTION

« Une aide utile et innovante », « une facilité appréciable », « un outil généraliste, souple et réactif », « une aide sans plus », « un simple dépannage », « un bouche-trou », « un dispositif marginal, très apprécié mais complètement inéquitable » : le fonds d'aide aux jeunes (FAJ) fait l'objet de jugements pour le moins contrastés. Les spécialistes des politiques sociales et les réseaux associatifs nationaux sont, en général, critiques à son encontre, en faisant notamment ressortir son caractère lacunaire, disparate et complexe. Les acteurs de terrain, les départements et les missions locales notamment, en ont, pour leur part, une opinion généralement positive (à près de 90 % pour ce qui concerne les directions départementales des affaires sanitaires et sociales - DDASS- interrogées par la mission), même s'ils sont également conscients de ses limites.

L'origine du fonds d'aide aux jeunes remonte à la loi du 19 décembre 1989 et à la création des fonds facultatifs d'aide à l'insertion des jeunes en difficulté. La loi du 29 juillet 1992 créant le revenu minimum d'insertion (RMI) l'a rendu obligatoire et l'a généralisé sur tout le territoire. La loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a réaffirmé son rôle dans le cadre du programme Trajet d'accès à l'emploi (TRACE), en élargissant le public des jeunes qui peut y avoir accès (16 à 25 ans, voire au-delà, au lieu des 18-25 ans) et en abondant largement ses financements.

Le fonds verse des aides financières aux jeunes de 16 à 25 ans, français et étrangers en situation régulière, qui connaissent des difficultés d'insertion sociale et professionnelle et finance également des actions d'accompagnement à leur intention. Il accorde des allocations en espèces ou en nature à titre subsidiaire, ponctuellement ou pour une durée limitée, et toujours pour des montants faibles (environ 1 200 F par aide et 1 300 F par bénéficiaire et par an en moyenne). Le fonds est financé à parité par l'Etat et les conseils généraux, et, au surplus, par des communes, certaines caisses d'allocations familiales et quelques autres institutions. Sa gestion est très déconcentrée et repose principalement sur le réseau d'accueil des jeunes (missions locales et PAIO) et sur les centres communaux d'action sociale (CCAS).

Les 343 fonds départementaux et locaux d'aide aux jeunes qui existent sur le territoire métropolitain et outre-mer sont un instrument mal connu de l'arsenal des politiques d'insertion des jeunes. Les travaux qui lui ont été consacrés au cours de ses onze années d'existence sont rares ; l'administration ne s'y est intéressée qu'épisodiquement ; les conseils généraux et les communes n'en ont jamais, sauf exception, fait une priorité politique ; les professionnels de terrain ne le mettent pas particulièrement en avant. Enfin, peu nombreux sont les jeunes en difficulté d'insertion sociale et professionnelle qui en connaissent même l'existence. Il est vrai que ses enjeux financiers sont limités : de l'ordre de 250 millions de F par an, contre 53 milliards de F consacrés aux mesures emploi formation pour les jeunes et 25 milliards de F d'aide sociale à l'enfance (ASE).

Pourtant, le fonds d'aide aux jeunes est un outil, et un objet d'étude, particulièrement intéressant. Dispositif récent d'action sociale, alliage de partenariat imposé et de cogestion, exemple de dispositif territorialisé de politique sociale, instrument dans la main des professionnels de terrain et au carrefour de toutes les mesures d'insertion des

jeunes, le fonds d'aide aux jeunes est également le dernier filet de sécurité pour les 7,9 millions de jeunes de 16 à 25 ans qui résident en France métropolitaine (au 1^{er} janvier 1998). Il a été, au demeurant, conçu comme une alternative à un revenu de subsistance pour les jeunes de moins de 25 ans.

La mission de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) sur les fonds d'aide aux jeunes s'inscrit dans un contexte marqué par une attention particulière en direction des jeunes, et notamment – mais pas seulement – des jeunes en situation de grande difficulté. Au plan national, en témoignent notamment au cours des 12 derniers mois une série de rapports et d'initiatives :

- le rapport de Jean-Michel Bélorgey « *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité* » qui met en exergue le traitement défavorable des jeunes par notre système de protection sociale et qui avance des suggestions novatrices ;
- le premier rapport de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion qui apporte un éclairage nouveau sur la pauvreté monétaire des jeunes et leurs difficultés d'accès à l'indépendance ;
- la publication de nombreuses études sur les jeunes par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), la Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques (DREES) du ministère de l'emploi et de la solidarité et par des universitaires spécialistes de ces questions ;
- les témoignages des grands réseaux associatifs caritatifs sur les difficultés rencontrées par de nombreux jeunes ;
- le dépôt à l'Assemblée nationale d'une proposition de loi visant à créer une « allocation autonomie » pour les 16-25 ans, qui s'est traduite dans l'immédiat par la proposition de création d'une commission nationale pour l'autonomie des jeunes ;
- les travaux de la commission du Commissariat général du plan « *Jeunes et Politiques publiques* » qui travaille sur l'idée d'un droit individuel à l'éducation formation tout au long de la vie ;
- la préparation de la conférence de la famille 2001 qui sera consacrée notamment aux jeunes en errance et à la santé des jeunes ainsi que celle du deuxième programme d'action de lutte contre les exclusions.

Le fonds d'aide aux jeunes lui-même a donné lieu au cours de l'année 2000 à plusieurs publications de la DREES qui a inscrit ce dispositif à son programme de recherche.

Au plan international, la mise en œuvre du programme New Deal pour les jeunes en Grande-Bretagne, la conduite des travaux liés au livre blanc européen sur la jeunesse, les suites des travaux de la conférence organisée par l'OCDE et les ministères américains du travail et de l'éducation « *Préparer la jeunesse au 21^{ème} siècle : les leçons pour les politiques publiques des deux dernières décennies* », et les conclusions XV-1 du comité européen des droits sociaux estimant que la situation de la France n'est pas conforme à la charte sociale européenne en ce qui concerne l'exclusion des personnes de moins de 25 ans du RMI et l'insuffisance des autres mesures d'assistance sociale pour ces personnes, sont également la manifestation de l'actualité et de l'importance du thème des jeunes, et plus particulièrement des jeunes en difficulté.

Le présent rapport est le fruit d'une mission conduite par l'IGAS sur la saisine, par note

du 2 août 2000, du directeur du cabinet de la ministre de l'emploi et de la solidarité. Il était demandé à l'Inspection générale d'inscrire à son programme une mission consistant à évaluer la mise en œuvre des fonds d'aide aux jeunes, les pratiques des acteurs et réseaux impliqués dans ce dispositif et la gestion des crédits qui lui sont consacrés par le ministère (cf. annexe 1).

Trois membres de l'Inspection générale ont été chargés de cette mission : M. Jean-Marc Boulanger, Mme Liliane Salzberg et M. Louis-Charles Viossat. Les travaux de la mission d'enquête et d'évaluation ont commencé au début du mois d'octobre 2000 et se sont achevés à la fin du mois de janvier 2001.

La mission a rencontré un large éventail d'interlocuteurs dans l'administration centrale, tant au ministère de l'emploi et de la solidarité que dans d'autres ministères, et en dehors de l'administration (cf. annexe 2). Comme le demandait la lettre de mission, la mission a pris dès les premiers jours l'attache de la DREES afin de tirer parti des travaux, méthodologiques notamment, déjà engagés sous l'égide de cette direction. La mission a analysé les travaux déjà publiés, et en cours de rédaction, sur les jeunes et sur les fonds d'aide aux jeunes qu'elle a pu se procurer. La mission s'est également déplacée sur le terrain au cours des mois de novembre et de décembre 2000 dans cinq départements métropolitains (Ille-et-Vilaine, Pyrénées-Atlantiques, Seine-Saint-Denis, Dordogne et Moselle) afin d'étudier concrètement l'organisation, le fonctionnement et les résultats des fonds d'aide aux jeunes. A l'occasion de ces déplacements de terrain, la mission a rencontré :

- les principaux responsables concernés agissant au nom de l'Etat et des départements ;
- les responsables de la gestion administrative et financière des fonds départementaux et, quand ils existaient, de deux fonds locaux ;
- des professionnels qui instruisent les dossiers de demande d'aide (référents) ;
- des jeunes bénéficiaires de l'aide servie par les fonds d'aide aux jeunes.

La mission a aussi analysé 153 dossiers au total, sélectionnés dans chaque structure gestionnaire visitée (cf. annexe 3).

Afin de disposer d'une vision plus large et plus précise des fonds d'aide aux jeunes et de leurs bénéficiaires, la mission a enfin adressé un questionnaire à 35 directions départementales des affaires sanitaires et sociales en France métropolitaine et outre-mer, qui couvrent plus du tiers des demandes d'aides aux jeunes recensées (cf. annexe 4). La mission n'a procédé à aucune autre investigation spécifique concernant les départements d'outre-mer en dépit des enjeux majeurs liés à l'insertion des jeunes qui y résident.

La mission remercie la direction générale de l'action sociale (DGAS) et la DREES qui ont répondu avec célérité et précision aux questions qui leur étaient posées. Elle remercie en outre l'ensemble des personnalités rencontrées, et en particulier les directrices départementales des affaires sanitaires et sociales ainsi que leurs collaborateurs qui ont organisé concrètement déplacements et contacts.

Le présent rapport dresse la synthèse des principaux constats de la mission sur la mise en œuvre des fonds d'aide aux jeunes, les pratiques des acteurs et des réseaux et la

gestion des crédits ainsi que d'autres aspects jugés importants par la mission. Il avance également des recommandations pragmatiques qui visent à permettre, en l'état du droit, une meilleure gestion et un meilleur fonctionnement des fonds d'aide aux jeunes.

La mission appelle l'attention sur deux points importants de méthode. Tout d'abord, les imperfections du système d'information et de contrôle de gestion, qui sont nombreuses, ont pesé sur ses investigations comme elles contrarient le pilotage du dispositif. Elles créent certaines incertitudes sur des éléments importants qu'il n'a pas toujours été possible de lever. Ensuite, le présent rapport n'a, pas plus que les travaux réalisés antérieurement, l'ambition d'être une évaluation au sens strict et scientifique du terme. Ni les délais impartis ni les moyens disponibles ne le permettaient.

Encadré 1 – Quelques résultats de la première évaluation du fonds d'aide aux jeunes

La circulaire du 20 août 1990 qui définissait les modalités générales des fonds facultatifs d'aide aux jeunes avait prévu une première évaluation nationale dans le courant de l'été 1991. Le travail d'évaluation a été confié à une équipe de chercheurs (REGARDS) qui a remis deux rapports successifs (septembre 1991 et octobre 1992).

La première phase d'évaluation avait pour objet de mesurer la qualité des systèmes de production locaux et d'apprécier l'implication des acteurs politiques, administratifs et techniques. Le rapport souligne notamment que le cadre réglementaire a permis aux services extérieurs de disposer d'une base de négociation claire et d'un instrument souple. Il regrette toutefois qu'il demeure imprécis sur les caractéristiques sociales de la cible et sur le statut et la compétence des référents. Il dresse un bilan plutôt positif de la montée en charge du dispositif. Il constate que les fonds s'adressent globalement à la partie de la jeunesse disposant d'un dynamisme individuel lui permettant de s'inscrire dans une mobilité sociale ascendante. Il note « la capacité du fonds à gérer de la complexité financière ». Il ouvre la question de l'opportunité d'un nouvel outil de coordination dans un paysage institutionnel déjà saturé.

La deuxième phase d'évaluation apporte des éclairages sur les bénéficiaires, les aides et les référents. Le rapport tente également de cerner l'impact du fonds sur l'insertion. Il conclut que les aides atteignent leur objectif à court terme, en mettant à jour un public qui jusqu'alors ne s'adressait pas aux réseaux d'insertion. Il souligne toutefois que l'impact sur l'insertion n'apparaît pas nettement, constatant que l'on assiste plutôt à une dégradation générale des situations d'insertion professionnelle entre la date d'intervention du fonds et celle de l'enquête. Il conclut que « même s'il se veut être une aide ponctuelle, limitée en volume et dans le temps, le FAJ soulève des problèmes de société si graves qu'il ne peut les ignorer après le service de l'aide au risque de faire croire à une magie de l'aide dont on connaît les effets pervers à long terme ».

Pour la rédaction du rapport, et conformément à sa lettre de mission, les rapporteurs ont considéré que le cadre général des politiques en direction des jeunes en difficulté, aussi imparfait soit-il, resterait constant. Par souci d'éviter les spéculations, et faute d'information précise, ils n'ont notamment pas étudié les conséquences qu'il conviendrait de tirer pour les fonds d'aide aux jeunes de la création d'une « allocation autonomie », d'un « droit individuel éducation formation tout au long de la vie » ou d'une nouvelle « allocation d'insertion ».

La mission a estimé qu'en l'état, l'amélioration de l'organisation et du fonctionnement des fonds d'aide aux jeunes était, en toute hypothèse, un préalable à des réformes structurelles vastes, mais également compliquées et risquées.

CHAPITRE 1 – LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DU FONDS

Le fonds d'aide aux jeunes est un dispositif à part dans la panoplie des mesures en direction des jeunes. Sa conception présente plusieurs caractéristiques intéressantes. Dispositif récent d'action sociale, il a pour objectif l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté. Il finance une aide protéiforme, subsidiaire et limitée, sa gestion reposant sur un cadre partenarial et déconcentré.

Un dispositif récent d'action sociale

Le fonds d'aide aux jeunes est un dispositif récent. La loi du 19 décembre 1989 qui donne une base légale aux missions locales et prévoit la signature, facultative, de conventions entre l'Etat et les collectivités territoriales fixant les modalités d'une aide financière temporaire aux jeunes de 16 à 25 ans éprouvant les difficultés les plus lourdes en constitue l'acte de naissance. Votée dans le train législatif suivant la loi du 1^{er} décembre 1988 créant le revenu minimum d'insertion, cette loi était une réponse aux partisans du versement du RMI aux jeunes, et visait à privilégier l'emploi, la formation et l'insertion des jeunes sur l'assistance.

Les faiblesses des fonds facultatifs pointées par la commission d'évaluation du RMI dans un contexte de chômage croissant des jeunes (couverture très inégale du territoire national, mauvais repérage des jeunes les plus en difficulté, risque d'écémage en faveur des jeunes les plus dynamiques, absence de réponse à la question de la solvabilisation des jeunes) et la suppression en loi de finances pour 1992 du bénéfice de l'allocation d'insertion aux jeunes primo demandeurs d'emploi ont conduit à l'adoption, dans la loi du 29 juillet 1992 réformant le RMI, de la configuration actuelle des fonds d'aide aux jeunes.

La loi de 1992 visait à apporter une aide plus soutenue aux jeunes rencontrant les plus grandes difficultés. Sur le modèle du fonds de solidarité logement (FSL), créé en 1990, elle prévoyait l'institution obligatoire d'un fonds d'aide aux jeunes dans chaque département, co-financé à parité par l'Etat et le conseil général, et éventuellement par d'autres partenaires. Tenant compte de la réalité locale, elle autorisait néanmoins le maintien et la création de fonds locaux, co-financés par les communes, et en prévoyait l'articulation avec les fonds départementaux. L'article 5 de la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions confirme l'ancrage législatif du dispositif du fonds et l'oriente particulièrement en direction des jeunes en insertion professionnelle inscrits dans le programme TRACE.

Encadré 2 – Le cadre juridique du fonds d'aide aux jeunes

L'article 9 de la loi n° 89-905 du 19 décembre 1989 favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle a régi le dispositif jusqu'en 1992. Il instituait, sur la base de conventions entre l'Etat et les collectivités territoriales, des aides financières temporaires pour les jeunes âgés de 16 à 25 ans éprouvant les difficultés les plus lourdes. Il était précisé par deux textes d'application, désormais abrogés : le décret n° 90-662 du 26 juillet 1990, et la circulaire n° 90-09 du 20 août 1990.

Aujourd'hui, le cadre juridique des fonds repose sur cinq textes :

- les articles 43, 43-2 à 43-4 de la loi 92-722 du 29 juillet 1992 relative au revenu minimum d'insertion, rendent obligatoire et généralisent les fonds d'aide aux jeunes sur tout le territoire ;
- l'article 5 de la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions étend aux bénéficiaires du programme TRACE l'accès au dispositif pour les périodes durant lesquelles ils ne bénéficient pas d'une rémunération au titre d'un stage, d'un contrat de travail ou d'une autre mesure et également au delà de 25 ans dès lors que l'admission dans TRACE s'est faite avant la 25^{ème} année. Le même article vise spécifiquement les difficultés des jeunes en Trace liées au logement ;
- le décret n° 93-671 du 27 mars 1993 relatif aux fonds d'aide aux jeunes en difficulté précise l'organisation et le fonctionnement des fonds départementaux et des fonds locaux ;
- la circulaire cadre n° 93-25 du 25 juin 1993 relative aux fonds d'aide aux jeunes en difficulté fixe dans le détail les objectifs, le dispositif institutionnel, l'aide du fonds et le rôle de l'Etat. Elle est toujours en vigueur et constitue un texte de référence. Un intéressant projet de nouvelle circulaire cadre a été préparé par l'administration en 1995 mais celle-ci n'a jamais été signée. Le projet prévoyait notamment un meilleur ciblage du public, le développement de l'accompagnement social et les modalités d'une meilleure cohérence du dispositif ;
- la lettre circulaire du 20 juillet 2000 signée par la ministre de l'emploi et de la solidarité demande aux préfets de département de mobiliser les fonds d'aide aux jeunes dans le cadre du programme TRACE.

Des circulaires techniques règlent différentes questions :

- plusieurs circulaires traitent de l'articulation des fonds d'aide aux jeunes avec d'autres dispositifs : la circulaire n° 95-25 du 25 mai 1995 aborde notamment l'articulation avec le dispositif d'accompagnement social individualisé (ASI) ; la circulaire n° 98-90 du 12 février 1998 traite de l'articulation avec les emplois jeunes ; et la circulaire DIRMI/DGCL/CP/DAS n° 99-468 du 10 août 1999 traite de l'articulation avec les crédits d'insertion du revenu minimum d'insertion ;
- une série de circulaires prises après 1998 organise l'articulation avec le programme TRACE et prévoit les modalités selon lesquelles les fonds d'aide aux jeunes peuvent et doivent appuyer l'effort consenti en faveur de TRACE : d'abord la circulaire du 1^{er} juillet 1998 adressée aux DRTEFP et la circulaire CASU du 30 juillet 1998 adressée aux DDASS, puis surtout la circulaire DGEFP-DIIJ n° 98-33 du 23 octobre 1998 et la circulaire DAS/ DIIJ N° 99-291 du 20 mai 1999 qui apportent une première définition des modalités de mise en œuvre du programme FAJ-TRACE ;
- en matière statistique, la circulaire DREES/DGAS n° 99-438 du 23 juillet 1999 fixe, après l'arrêté du 23 décembre 1993 relatif aux informations statistiques des fonds d'aide aux jeunes en difficulté, un nouveau cadre de remontée d'informations physiques et financières, placé sous la double responsabilité de la DGAS et de la DREES ;
- en matière financière et budgétaire, les principaux textes sont la circulaire DGS/DAGPB/DAS N° 98-568 du 8 septembre 1998 relative à la mise en œuvre de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions sur les exercices 1998 et 1999 et adressées aux Préfets DRASS et Préfets DDASS qui énumère en annexe 4 les crédits destinés aux FAJ en 1998, avec une sous-répartition par région et la circulaire DAGPB-MSD/BF3/2000/59 du 03 février 2000 qui concerne la directive nationale d'orientation relative aux priorités stratégiques et à l'allocation de ressources pour 2000.

Le fonds d'aide aux jeunes n'existe dans sa forme actuelle que depuis moins de 10 ans. Il est particulièrement neuf dans certains départements. En effet, le bouclage de la couverture du territoire n'est intervenu que progressivement : 53 départements avaient une couverture complète à la fin 1992, 63 en avril 1994 et tous les départements métropolitains étaient couverts par un fonds départemental et/ou des fonds locaux en

juin 1997, soit 4 ans après la circulaire de juin 1993. Les négociations ont été difficiles dans plusieurs départements, notamment parmi les plus grands comme les Bouches-du-Rhône, le Rhône et ceux de la région parisienne. Sur 35 départements interrogés par la mission, la durée moyenne d'existence des fonds départementaux est de 8 ans mais le plus récent – celui du Val-de-Marne – n'a qu'un peu moins de 5 ans. La durée de vie moyenne des fonds locaux dans les mêmes départements est identique. Certains fonds locaux se créent encore à l'initiative de communes ou de missions locales. Par exemple, 5 d'entre eux sont en cours de création dans le département de la Loire. Plusieurs créations de fonds intercommunaux ont également été signalées à la mission.

Le fonds d'aide aux jeunes est un dispositif qui relève du domaine de l'action sociale. L'aide allouée par le fonds d'aide aux jeunes n'a donc pas, comme en matière d'aide sociale, le caractère d'un droit subjectif. Elle a, au contraire, un caractère purement discrétionnaire. Le fonds est néanmoins un dispositif particulier d'action sociale, car il est placé sous contrainte légale. Cette catégorie d'intervention, différente de l'action sociale traditionnelle, totalement facultative, tend à se développer depuis les lois de décentralisation. Dans le cas d'espèce, la loi a obligé à la mise en place et au financement d'un dispositif qui inclut, de façon obligatoire, les départements, et les institue comme partenaires obligés. La loi de 1992 s'est inspirée du précédent du fonds de solidarité logement et du volet insertion du RMI. Cette option n'allait toutefois pas de soi à l'époque. Ainsi, l'administration a hésité au moment de la préparation de la loi à généraliser les fonds départementaux, ce qui risquait d'obérer la dynamique communale existante et se heurtait à l'hostilité des départements, au profit d'une option, abandonnée, consistant à rendre les fonds obligatoires seulement dans les villes de plus de 50 000 habitants.

**Un instrument d'insertion sociale et
professionnelle des jeunes en
difficulté**

Le fonds d'aide aux jeunes est un dispositif qui s'adresse aux jeunes de 16 à 25 ans résidant régulièrement sur le territoire national. L'âge du public cible des fonds a un peu fluctué depuis l'origine du dispositif. Sous le régime de la loi de 1989, les fonds finançaient déjà des aides aux jeunes de 16 à 25 ans. Puis la loi du 29 juillet 1992 a restreint le champ d'application des fonds aux jeunes de 18 à 25 ans, c'est-à-dire aux jeunes majeurs, considérant que les mineurs (400 sur 58 000 en 1994) relevaient mieux des dispositifs d'aide scolaire ou des régimes d'aide sociale à l'enfance. La loi du 29 juillet 1998 a, à nouveau, ouvert la possibilité de bénéficier d'une aide du fonds aux mineurs de 16 ans et plus, à condition qu'ils soient inscrits dans le programme TRACE. La même loi a également prévu que les jeunes admis en TRACE avant leur 25^{ème} année peuvent éventuellement continuer à toucher l'aide après cet âge.

Les conditions de nationalité et de durée de résidence pour bénéficier de l'aide du fonds sont souples. Les aides peuvent être versées aux jeunes Français et aux étrangers en situation de séjour régulier. Le même décret précise qu'aucune durée minimale de résidence dans le département n'est exigée, comme dans le domaine de l'aide sociale.

Le fonds s'adresse explicitement aux jeunes en difficulté. La circulaire de 1993 (cf. annexe 6) vise ainsi les « jeunes [...] se trouvant dans un extrême dénuement, soit parce

que trop perturbés, ils ne peuvent accéder à une phase de formation ou d'emploi, soit à cause du temps de latence entre deux mesures, soit enfin pour des circonstances exceptionnelles ou accidentelles liées à la santé par exemple ». Le fonds d'aide aux jeunes n'a donc pour public cible, en principe, qu'une minorité des jeunes.

Le fonds d'aide aux jeunes est un dispositif d'insertion qui s'inscrit dans le cadre des politiques mises en œuvre par le ministère de l'emploi et de la solidarité à la suite des rapports Dubedout, Schwartz et Bonnemaïson, et auxquelles la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la prévention et à la lutte contre les exclusions donne une nouvelle dynamique. A la différence du RMI, l'insertion des jeunes, et non l'aide au revenu, est l'objectif central du dispositif. Le premier rapport d'évaluation du dispositif soulignait déjà que "le fonds n'est pas prioritairement destiné à réparer, mais à participer à un projet, dont l'élaboration atteint déjà un certain niveau". L'aide a été conçue, et est toujours mise en œuvre, prioritairement comme un outil à la disposition des travailleurs sociaux ou des référents, qui en sont les prescripteurs, pour les aider à mobiliser, à encourager ou à maintenir les jeunes dans des parcours d'insertion. Le principe d'un suivi de tout jeune bénéficiaire du fonds par une personne qualifiée, prévue à l'article 6 du décret de 1993, est un élément essentiel du dispositif. Il est également prévu que l'aide financière pour aider à la réalisation du projet d'insertion « fait l'objet d'un engagement de la part du bénéficiaire ». Pour ces raisons, l'aide du fonds d'aide aux jeunes se distingue radicalement des minima sociaux, comme des secours versés par les CCAS et par les fonds d'action sociale des ASSEDIC et des caisses de sécurité sociale.

L'objectif du fonds d'aide aux jeunes est plus précisément, selon la circulaire de 1993¹, « de favoriser une démarche d'insertion sociale et professionnelle, et donc de responsabiliser les jeunes, de les aider à acquérir une autonomie sociale ». Les deux dimensions de l'insertion, sociale et professionnelle, sont ainsi explicitement visées par les textes relatifs aux fonds. Elles sont, en effet, intrinsèquement liées : l'insertion professionnelle exige très souvent des mesures d'accompagnement social et débouche sur l'insertion sociale ; les interventions strictement sociales ne se suffisent pas à elles-mêmes et appellent naturellement un parcours d'insertion professionnelle. En un mot, dimensions sociales et professionnelles de l'insertion et de l'autonomie interagissent et forment une boucle.

Pour autant, aux extrémités du continuum de l'insertion, il est possible de distinguer deux catégories différenciées de publics parmi les jeunes : d'une part, la minorité des jeunes les plus fragilisés, que l'on ne sait pas quantifier précisément, qui n'est pas encore en l'état d'amorcer un parcours d'insertion professionnelle, y compris dans le cadre de programmes adaptés comme PAQUE ou aujourd'hui TRACE, (cf. infra partie 2) ; et d'autre part, les jeunes déjà engagés dans un tel parcours d'insertion professionnelle, aussi fragile et risqué soit-il.

Les premiers semblent avoir été la priorité des concepteurs du fonds, à lire notamment la circulaire de 1993 qui souligne que le public des jeunes les plus en difficulté, c'est-à-dire les 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 échéance dans le cadre des dispositifs ordinaires d'insertion, doit

¹ Voir en annexe 6.

« mobiliser une partie essentielle des moyens du FAJ ».

L'évolution des politiques publiques s'est toutefois traduite au cours des années 1990 par un accent particulier mis sur le volet de l'insertion professionnelle des jeunes, et notamment sur la question de la solvabilisation des jeunes inscrits dans un parcours d'insertion professionnelle.

Une aide protéiforme, subsidiaire et limitée

L'aide financée par le fonds d'aide aux jeunes a été conçue comme une aide protéiforme, subsidiaire et limitée.

Tout d'abord, les aides financées par le fonds peuvent prendre plusieurs formes. Le décret et la circulaire de 1993 établissent en particulier une tripartition, dont on verra qu'elle est discutable (cf. infra partie 3), entre :

- des secours temporaires pour faire face à des besoins urgents, qui s'apparentent aux aides servies par les centres communaux d'action sociale. La circulaire de 1993 précise qu'« à titre indicatif, cette catégorie ne devrait pas excéder 5 % du volume du fonds » ;
- des aides financières pour la réalisation d'un projet d'insertion, qui peuvent être soit des aides directement affectées à l'insertion professionnelle ou sociale, soit des aides de dépannage dans l'attente de l'accès à un stage ou à une action d'insertion ;
- des actions d'accompagnement, qui recouvrent soit un « suivi individualisé du jeune » soit des « projets collectifs », plus communément appelés « actions collectives ». Ces dernières ont pour objet de « permettre aux jeunes d'agir concrètement dans un contexte adapté, de prendre la mesure de leurs capacités, de se socialiser, d'acquérir des savoir-faire ». La circulaire de 1993, arrêtée au terme de débats difficiles entre l'administration sociale et la direction du budget, dispose que ces actions « pourraient représenter 20 % du fonds en année pleine ».

Le fonds a été conçu pour financer, en principe, une gamme très diversifiée d'aides, ce qui en fait un outil malléable à la disposition des acteurs de l'insertion des jeunes. Il peut d'abord s'agir soit d'aides à la personne (secours temporaire, aides financières au projet d'insertion...), soit d'aides au (co-)financement de projet (projet d'insertion d'un jeune en particulier, actions collectives). Le fonds sert également des aides individuelles (secours temporaires, aide au projet d'insertion, accompagnement social d'un jeune en particulier) et des aides à une collectivité d'individus (actions collectives). Le fonds peut verser, en outre, soit des aides en espèces, soit des aides en nature (secours temporaires et aides financières versés sous forme de bons et de chèques-restaurant ou payés à un tiers). Il peut encore allouer des aides selon une procédure d'urgence ou non. Il peut verser des aides ponctuelles ou des aides récurrentes. Il attribue enfin soit des dons, soit des prêts, comme le faisaient avant son instauration certains foyers de jeunes travailleurs et clubs de prévention et certaines missions locales.

Ensuite, l'intervention du fonds d'aide aux jeunes a vocation à être subsidiaire. Ce

principe fondamental, commun avec le droit de l'aide sociale, est posé par la loi de juillet 1992. Le décret de 1993 précise que « le fonds ne peut pas financer les interventions d'accompagnement relevant des missions des autres services publics » et la circulaire de 1993 dispose que « le FAJ ne saurait financer les actions d'accompagnement social relevant des missions des autres services publics » et « qu'il ne doit pas y avoir de substitution par rapport aux dispositifs et services publics existants ». En principe, l'aide du fonds doit donc intervenir en tout dernier lieu, après que toutes les autres formes d'aide ont été envisagées et/ou épuisées, et qu'il ait été fait appel à toutes les autres solutions, notamment les multiples mesures en faveur des jeunes. Juridiquement, la loi de juillet 1992 n'écarte pas l'application du principe de l'obligation alimentaire posé par les articles 205 et suivants du code civil. La loi du 29 juillet 1998, qui dispose que « les jeunes qui rencontrent des difficultés matérielles... bénéficient de l'accès aux fonds départementaux ou locaux d'aide aux jeunes », n'instaure, pour les jeunes en TRACE, qu'un droit d'accès automatique au dispositif mais pas à l'aide, comme le souhaitaient pourtant certains parlementaires.

Enfin, le dispositif a, d'emblée, été conçu comme un instrument modeste par son ampleur. L'aide financière versée aux jeunes, très limitée dans sa durée et dans son montant, a été conçue comme un « secours », un « dépannage » ou un « coup de pouce », ou un « complément ponctuel de ressources », et pas comme une prestation d'assistance de type RMI ou AAH. Le décret de 1993 prévoit ainsi que « les aides sont attribuées pour une durée au plus égale à trois mois ». La circulaire de 1993, un peu plus souple, précise que « l'aide est accordée, en fonction du projet d'insertion, pour une période de 1 à 3 mois » et qu'elle est « exceptionnellement renouvelable ». La circulaire de 1993 introduit certes une (toute) petite marge de manœuvre pour « la minorité des jeunes les plus éloignés de l'insertion » qui peuvent bénéficier, « sans systématisme et sous réserve d'un réexamen périodique de la situation et par renouvellements successifs », d'aides de moyenne ou longue durée, nécessairement associées à un accompagnement social. En ce qui concerne son montant, la circulaire de 1993 avance « à titre indicatif » un montant de 2 000 à 3 000 F par trimestre, avec un plafond de 1 500 F par mois (4 500 F par trimestre) pour les aides de moyenne ou longue durée. A titre de comparaison, le montant du RMI est de 2 600 F par mois pour une personne isolée et celui de l'AAH de 3 600 F. En pratique, selon les évaluations de la DREES que la mission considère comme sous-estimées, chaque jeune bénéficiaire touche en moyenne 1 300 F par an du fonds, soit l'équivalent de 15 jours de RMI seulement.

Les dépenses des fonds d'aide aux jeunes (environ 70 millions de F en 1993 et 250 millions de F en 2000) sont, de ce fait, très modiques par rapport à l'ensemble des dépenses en faveur ou au titre des jeunes, qu'il s'agisse des mesures emploi-formation pour les jeunes (53 milliards de F, y compris les emplois jeunes), des allocations familiales, du complément familial et de l'allocation de rentrée scolaire (33 milliards de F), des allocations logement versées aux jeunes (11 milliards de francs), des bourses de l'éducation nationale (6,8 milliards de F), ou des dépenses fiscales au titre de la demi-part lié au rattachement d'un enfant mineur². Le constat est identique en ce qui concerne le champ de l'action sociale. En effet, les dépenses d'action sociale facultative des CCAS sont, selon l'ODAS, de 500 millions de F, soit le double de celles du fonds d'aide aux jeunes, celles des départements sont comprises entre 1 et 2 milliards de F

² Pour plus de détails, voir annexe 8.

selon les années et celles de la branche famille de la sécurité sociale atteignent 15 milliards de F.

Ces raisons expliquent pourquoi les fonds d'aide aux jeunes n'ont pas suscité jusqu'à présent une grande attention ni un grand intérêt.

Un dispositif déconcentré et partenarial

Le dispositif institutionnel du fonds d'aide aux jeunes est très déconcentré au niveau départemental et infra-départemental. Il reposait, en décembre 1999, sur 85 fonds départementaux et 260 fonds locaux environ qui couvrent une zone géographique déterminée - une ou plusieurs communes - et assurent dans leur ressort les missions dévolues aux fonds départementaux. La circulaire de 1993 précise que le ressort géographique du fonds local doit correspondre à une fraction territoriale d'un seul tenant. Elle dispose également qu'il est souhaitable, pour éviter un émiettement des fonds, que les fonds locaux ne couvrent pas des zones géographiques trop petites. On relève toutefois que certains départements, comme le Nord ou le Rhône, possèdent plus de quinze fonds locaux.

Le dispositif institutionnel repose également sur un réseau de 457 comités d'attribution et de 395 secrétariats, gérés le plus souvent par des missions locales et des CCAS, et sur plusieurs centaines de gestionnaires financiers et comptables (cf. infra partie 5). Il comprend aussi plusieurs milliers de travailleurs sociaux, appelés des référents, qui sont au contact des jeunes, assurent leur accueil et leur première orientation, instruisent les dossiers de demande d'aide et assurent le suivi personnalisé des jeunes. Le fonds est très lié au réseau d'accueil des jeunes (missions locales et PAIO) qui en assure le plus souvent la gestion administrative, et souvent financière, et qui fournit la grande majorité des bénéficiaires. La circulaire de 1993 précise au demeurant que les missions locales sont « appelées à jouer un rôle moteur dans ce dispositif et les mieux à même de connaître les réseaux géographiques les plus appropriés pour toucher les jeunes en difficulté ». Le fonds d'aide aux jeunes constitue l'un des outils, et la seule aide financière, à la disposition des conseillers des missions locales au service de leur mission.

Le fonds d'aide aux jeunes est, de ce fait, un dispositif très souple, conçu pour s'adapter aux situations locales, elles-mêmes très diverses, et pour être réactif. Il est caractérisé par une grande hétérogénéité sur le territoire national, tant dans son organisation (« autant de FAJ, autant de règles » : cf. partie 4) que dans son fonctionnement voire dans sa mobilisation (cf. infra parties 2 et 3).

Le fonds d'aide aux jeunes est, par ailleurs, un fonds partenarial. C'est le second exemple historique de fonds obligatoire à gestion partenariale, après le FSL mais bien avant les fonds eaux et énergie. Son organisation, sa gestion et son financement associent étroitement, en priorité, l'Etat (DDASS) et les départements (directions chargées de la solidarité), qui sont les deux principaux partenaires du dispositif. Mais les fonds existants associent également d'autres financeurs (communes, caisses d'allocations familiales, autres organismes), et aussi, on l'a vu, des gestionnaires administratifs et financiers et comptables.

Le partenariat est matérialisé par la signature obligatoire d'une convention entre l'Etat, le département, et le cas échéant les autres collectivités ou organismes participant au financement de chaque fonds. Cette convention, qui donne lieu en principe à un avis du conseil départemental d'insertion, est un document clé. Elle doit fixer, selon le décret de 1993, les modalités et les conditions d'attribution des aides financières directes aux jeunes en difficulté ainsi que les conditions de mise en œuvre des mesures d'accompagnement social, les procédures d'attribution des aides, notamment en cas de situation d'urgence et le ressort géographique de chacun des comités locaux d'attribution. Elle désigne également l'organisme chargé de la gestion financière et comptable. La convention est complétée, dans 9 cas sur 10, par un règlement intérieur.

CHAPITRE 2 - LES BENEFICIAIRES DU FONDS

Le fonds d'aide aux jeunes s'adresse en priorité à une cible, les jeunes en difficulté, qui est encore connue de façon trop imparfaite. L'analyse des bénéficiaires montre que le fonds atteint globalement ses objectifs. Ses résultats peuvent toutefois être améliorés tant au plan du nombre des jeunes aidés que de leur profil.

Le public cible du dispositif

La faible visibilité des décideurs

Une connaissance quantitative et qualitative, synthétique et précise, et tenue à jour de la population jeune, et en particulier de la population des jeunes en difficulté d'insertion sociale et professionnelle, fait globalement défaut aux gestionnaires des fonds au plan national comme au plan local. Les informations disponibles sont très partielles et les approches sont limitées ou fragiles dans leurs estimations.

La DGAS ne dispose que d'éléments souvent intéressants, mais épars et parfois datés, d'analyse de la population des jeunes. La quantification des jeunes en situation de fragilité et d'exclusion (80 à 100 000 jeunes) repose beaucoup sur des travaux, au demeurant imparfaits, réalisés au début des années 1990 au moment de la création du fonds et la réalisation d'une évaluation sur les adolescents en difficulté. L'administration déconcentrée ne dispose pas davantage, au plan local, d'un tableau précis de la situation des jeunes dans chaque département. L'analyse qualitative est, en général, fondée et intéressante mais des éléments plus précis et objectifs sont, pour l'essentiel, inconnus des responsables administratifs. Les échanges d'information entre administrations et opérateurs dans le champ de l'insertion des jeunes en difficulté (DDASS, DDJS, DDPJJ, Missions locales...) qui permettraient des progrès substantiels dans la connaissance de ce public sont rares. Ainsi, peu d'interlocuteurs de la mission ont su répondre précisément à des questions comme : combien de jeunes dans le département ? combien de jeunes en difficulté d'insertion sociale et professionnelle ? combien de jeunes "à risque" ? combien sont pris en charge par les différents dispositifs qui s'adressent à eux ?

Un constat similaire peut être dressé en ce qui concerne les services des départements rencontrés par la mission, ainsi que, dans une moindre mesure, les missions locales.

Il est vrai que la connaissance des jeunes en difficulté d'insertion sociale et professionnelle demeure encore imparfaite en dépit de l'ampleur des moyens mobilisés dans les différents dispositifs en faveur de l'insertion des jeunes, en plus du fonds d'aide aux jeunes.

Eléments de cadrage

Sur les 7,5 millions de jeunes de 15 à 25 ans dénombrés par l'enquête Emploi de janvier 1999 :

- 5,2 millions étaient dans le système scolaire ou universitaire³ ;
- 1,5 million étaient en emploi (avec une majorité de jeunes hommes), dont 420 000 suivaient en même temps un cursus de formation, scolaire ou non scolaire ;
- 570 000 étaient chômeurs au sens du Bureau international du travail (BIT), dont 86 000 âgés de 15 à 19 ans. 165 000 bénéficient aujourd'hui (octobre 2000) de l'AUD et aucun de l'ASS ;
- 84 000 étaient militaires du contingent ;
- 240 000 étaient inactifs et non scolarisés - dont 51 000 jeunes de 15 à 19 ans - et étaient vraisemblablement dans des situations difficiles (avec une répartition égale entre les jeunes filles et les jeunes hommes).

Entre 15 à 19 ans, les jeunes sont essentiellement scolarisés. Le passage de la scolarité à l'activité s'effectue graduellement entre 20 et 25 ans, mais la moitié des jeunes de 20 à 25 ans est en activité. Une partie d'entre eux poursuit en même temps des études scolaires ou universitaires, une formation ou un apprentissage.

Tableau 1 - Situation des jeunes de 15 à 25 ans en janvier 1999

En %	Hommes			Femmes			Ensemble		
	15-19 ans	20-25ans	Total 15-25 ans	15-19 ans	20-25ans	Total 15-25 ans	15-19 ans	20-25ans	Total 15-25 ans
1 – Taux d'activité	11,1%	55,2%	32,1%	5,3%	44,8%	24,6%	8,3%	50,0%	28,4%
1.1 - dont taux d'emploi	8,7%	37,0%	22,2%	3,4%	31,8%	17,2%	6,1%	34,3%	19,7%
1.1.1 - dont études (*)	7,3%	6,4%	6,9%	2,6%	6,0%	4,3%	5,0%	6,2%	5,6%
1.2 - dont part de chômage	2,4%	13,6%	7,7%	1,9%	13,0%	7,3%	2,2%	13,4%	7,6%
1.3 - dont contingent	0,0%	4,6%	2,2%	-	-	-	0,0%	2,3%	1,1%
2 – Taux de scolarité	87,6%	41,8%	65,8%	93,3%	47,8%	71,1%	90,4%	44,8%	68,4%
3 – Taux d'inactivité non scolaire	1,3%	3,0%	2,1%	1,4%	7,4%	4,3%	1,3%	5,2%	3,2%
Ensemble (1+2+3)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Effectifs (en milliers)	1 994	1 819	3 813	1 914	1 820	3 734	3 908	3 639	7 547

(*) Inclut les personnes qui poursuivent des études scolaires ou universitaires tout en travaillant, ainsi que les apprentis

Source : Insee, enquête Emploi (âge atteint au 31 décembre de l'année). Ces données de l'enquête Emploi de l'INSEE effectuée par sondage n'existent pas au niveau départemental. Les situations des jeunes dans ce rapport portant sur un dispositif dont la mise en œuvre est départementale sont mises en relation avec les données issues de l'état civil qui sont connues à un niveau géographique plus fin. Au 1^{er} janvier 1998, l'INSEE dénombrait ainsi à partir de cette source 7,9 millions de jeunes de 16 à 25 ans.

Il n'existe pas d'approche unique qui permette de repérer et de quantifier précisément les jeunes en situation de difficulté d'insertion sociale et professionnelle et/ou qui sont

³ L'éducation nationale recense, pour sa part, 2,9 millions d'élèves du 2^{ème} cycle du secondaire et 2,1 millions d'étudiants dans l'enseignement supérieur sur l'année universitaire 1999-2000

la cible des fonds d'aide aux jeunes⁴.

Les travaux récents de recherche, notamment ceux menés dans le cadre de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion et de la commission "*Jeunes et politiques publiques*", montrent que les jeunes, en France comme à l'étranger, sont confrontés à des difficultés nouvelles, liées notamment aux métamorphoses du marché du travail dues à la mobilité stratégique des entreprises et aux évolutions sociologiques. L'allongement des transitions vers l'âge adulte relevé par ces travaux est référé à la fois aux conditions d'insertion professionnelle des jeunes et à leur transition familiale. Ainsi, en mars 2000, près d'un jeune salarié sur deux occupe une forme particulière d'emploi (contrat à durée déterminée, intérim, apprentissage et emploi aidé), ce qui est le cas de 7,6 % des salariés adultes seulement. Les jeunes sont sans doute en train d'expérimenter les effets d'un nouveau mode de fonctionnement du marché du travail et d'un nouveau rapport salarial, pour emprunter la terminologie de l'école de la régulation. Les jeunes français expérimentent également une forme nouvelle, et préoccupante, de polarisation sociale (cf. encadré 3).

Selon l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale qui a retenu dans son rapport 2000 le thème de la pauvreté et de l'exclusion des jeunes, les indicateurs monétaires sont d'un apport limité. Son rapport souligne toutefois que la pauvreté des jeunes aurait augmenté plus vite que celle de la population moyenne depuis le début des années 90. Christine Chambaz l'évalue à environ 1 jeune de 18 à 29 ans sur 8 en France, soit 12 % de cette tranche d'âge. L'INSEE, dans une enquête de 1997, évaluait à 10 % la proportion de ménages de 19 à 29 ans, sans étudiant et vivant au foyer des parents, en dessous de ce seuil de pauvreté. En 1999, l'enquête emploi de l'INSEE évaluait à un peu plus de 1 %, les 15-24 ans ayant fini leurs études et ne vivant ni chez leurs parents, ni en couple, ni avec d'autres, sans percevoir de ressource, ni salaire, ni indemnité de chômage. Entre 25 et 29 ans, la proportion est du même ordre. Au total, 80 000 jeunes de 15 à 29 ans se trouvaient d'après cette enquête dans une situation d'isolement et d'absence de ressources en 1999. Mais ces données sur l'exclusion sociale, bien qu'elles rejoignent les estimations du début des années 1990, sont extrêmement fragiles.

On peut raisonnablement penser que l'appartenance à, ou le contact avec, certains dispositifs institutionnels est également l'indice de difficultés. Ainsi, on dénombre en particulier :

- 4 400 jeunes en CHRS en janvier 1998, soit environ 0,5 jeunes sur 1 000 au 1^{er} janvier 1998 ;
- 13 200 jeunes détenus au 1^{er} janvier 1998, soit environ 1,7 jeunes pour 1 000. Par ailleurs, le ministère de la Justice recensait en 1997, 164 835 condamnations de jeunes de 16 à 24 ans soit une proportion de 21 condamnations pour 1 000 jeunes au 1^{er} janvier 1998 ;
- près de 15 300 jeunes de 18 à 21 ans sur des contrats " jeunes majeurs " de l'aide sociale à l'enfance en 1999, soit pour la métropole 2 jeunes sur 1 000 au 1^{er} janvier 1998 ;
- 135 000 jeunes bénéficiaient d'un minima social (soit 17 sur 1 000) en 1998, dont 30 000 du RMI, 52 000 de l'AAH et 53 000 de l'API ;

⁴ Voir en annexe 5

- 93 250 jeunes entrés en TRACE en métropole en décembre 2000, en données cumulées, et 70 100 encore présents alors dans le dispositif (soit une proportion de 9 pour 1 000), dont près de 24 000 en emploi (aidé le plus souvent), 14 000 en formation et près de 30 000 en recherche d'emploi ;
- environ 110 000 jeunes de niveau VI et Vbis ayant eu un 1^{er} contact avec le réseau d'accueil des jeunes, soit 54 jeunes pour 1000 (population au 1^{er} janvier 1998).⁵

Une autre approche met en avant la présence, voire le cumul, de facteurs de fragilité.

L'absence de qualification est l'un des principaux d'entre eux. Il est important de noter que les jeunes sans qualification, même disposant de revenus le plus souvent très limités qu'ils tirent de contrats de travail, sont structurellement plus défavorisés que les étudiants, même temporairement sans revenu. Or 60 000 jeunes sont sortis chaque année depuis 1994 de formation initiale sans atteindre le niveau du CAP ou du BEP, soit l'équivalent, chaque année de 7 à 8 jeunes pour 1 000. Les jeunes non-diplômés sont plus souvent des garçons, issus de familles nombreuses, dont certaines issues de l'immigration. Leurs parents sont fréquemment d'origine modeste et également peu diplômés. Selon le CEREQ, cinq ans après leur sortie du système de formation initiale en 1992, près de la moitié des jeunes sans diplôme étaient autonomes, 20 % étaient dans une situation de dépendance, voire d'exclusion et 30 % étaient encore dans une situation transitoire voire précaire avec, pour certains, un risque d'exclusion comparable aux précédents. Leur taux de chômage, de 45 %, était trois fois supérieur à celui des diplômés.

Le logement d'un jeune entrant dans la vie active est, le plus souvent, assuré dans sa famille, l'accès à une activité rémunérée stable à moyen terme constituant un élément décisif du déclenchement de la recherche d'un logement autonome. Il arrive cependant que ce processus ne puisse se dérouler ainsi : la rupture familiale, à l'initiative du jeune ou de sa famille, est fréquente, et d'autant plus que la cohabitation des parents et des enfants a tendance à se prolonger. La recherche active d'un emploi conduit des jeunes ruraux à se rapprocher des zones d'emploi actives ; la formation peut impliquer un changement provisoire de lieu de résidence ; la formation en alternance a ses contraintes propres et les aléas de la vie des couples sont une source supplémentaire d'instabilité dans le logement.

Les incertitudes qui pèsent sur l'accès au logement et sur le maintien dans le logement constituent autant de facteurs de précarité non moins redoutables que ceux, mieux connus, qui affectent l'emploi. Certains des interlocuteurs de la mission ont souligné que le maintien de la cohabitation familiale pouvait avoir des conséquences négatives sur l'accès à l'autonomie et à l'emploi, en particulier par l'excès de protection nuisible à la prise d'autonomie, ou par le risque de reproduction d'un modèle d'assistance (un jeune de 24 ans sans emploi et logeant chez ses parents bénéficiaires du RMI peut

⁵ Un jeune de 16 à 25 ans sur cinq a au moins un contact avec le réseau des missions locales et des PAIO dans l'année et plus de 5 % font l'objet d'un "premier accueil". Par ailleurs, 180 000 jeunes, soit le tiers des 530 000 jeunes intéressés par les services que les missions locales et les PAIO peuvent leur apporter, expriment une demande de service financier. Les demandes d'argent (type "ressource") correspondent au quart des besoins émis par les 390 000 primo accueillis en 1999.

penser que la seule chose à faire est d'attendre d'« y avoir droit » à son tour).

Selon une enquête Louis Harris, datant de 1997, plus de 200 000 jeunes en insertion seraient dans une situation difficile ou très difficile vis-à-vis du logement. L'offre de logement adaptée est manifestement insuffisante, en particulier pour les jeunes les plus en difficulté, comme a pu le constater la mission dans les départements. Il n'est pas possible d'évaluer le nombre de jeunes sans logement ni même l'importance du phénomène d'errance des jeunes qui, bien que quantitativement peu important, est fortement ressentie par la population et par les associations de lutte contre l'exclusion tant elle est significative d'un risque de déchéance irréversible. L'analyse des dossiers examinés par la mission montre que si 36 % des jeunes concernés étaient logés chez leurs parents, 27 % d'entre eux disposaient d'un logement autonome dont ils devaient assurer la charge et 38 % étaient logés dans des conditions précaires ou temporaires (dont 9 % chez des amis, 1 % en squatt et 3 % à la rue).

La rupture familiale est un dernier facteur de fragilité sociale et professionnelle évident.

Encadré 3 – L'indépendance des jeunes en Europe et la polarisation de la jeunesse en France⁶

Le passage à l'âge adulte est un moment de fragilité dans les changements d'état qui s'opèrent (résidentiel, économique, affectif). Faisant l'hypothèse que cette traversée comporte des risques qui concernent plus particulièrement certaines catégories de jeunes, Olivier Galland a construit un concept et une mesure de "l'indépendance" constitutive de l'état adulte, pour analyser et mesurer ces risques. Il privilégie la combinaison de quatre critères :

- l'occupation d'un emploi stable qui garantit une certaine pérennité des moyens d'existence ;
- l'autonomie financière qui indique que l'activité professionnelle fournit la majorité des ressources ;
- l'occupation d'un logement payé par la personne elle-même, signe d'une indépendance acquise par rapport aux parents ;
- la formation d'un couple qui représente l'accès à une certaine stabilité affective.

Les travaux de Christine Chambaz relèvent la spécificité de l'accès à l'indépendance des jeunes en France par rapport à d'autres pays européens : " La situation de la France apparaît intermédiaire quant à l'accès des jeunes à l'indépendance : plus d'un quart des jeunes de 16 à 25 ans n'étaient pas parvenus à l'indépendance en 1996. Le poids des modèles sociaux et culturels à l'œuvre dans les différents pays est plus prégnant pour rendre compte de ces différences que la poursuite plus ou moins longue des études initiales par exemple. " Selon le niveau de diplôme, l'accès à l'indépendance des jeunes qui ont achevé leurs études n'est pas en moyenne beaucoup plus tardif en France que dans les autres pays européens dont la jeunesse est la plus précoce. Ce qui n'est pas le cas de ceux qui terminent leurs études à un niveau au plus égal au premier cycle du secondaire. Un jeune sur quatre ayant achevé ses études à ce niveau en 1992 n'avait acquis aucun des attributs de l'indépendance en 1996 et ce pourcentage est plus proche de celui des pays méditerranéens que des pays anglo-saxons et nordiques.

Les transferts sociaux réduisent fortement la pauvreté des jeunes dans l'ensemble des pays européens, mais moins que celle du reste de la population. Sans transferts sociaux, la proportion de jeunes qui sont pauvres passerait de 14 % à 22 % ; sans transferts sociaux, ni privés, elle atteindrait 39 %. En France ces proportions passeraient de 12 % à moins de 30 %.

La part des transferts dans les ressources de ces jeunes indépendants est de 25 % en France, proportion parmi les plus faibles des pays européens. La France est, de ce point de vue, dans la moyenne communautaire pour les jeunes vivant chez leurs parents. Parmi les transferts, le poids des allocations de logement est plus important en France (20 % des prestations perçues par les jeunes français mais pour un

⁶ Rapport 2000 de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion

montant moyen plus faible qu'ailleurs). Près d'un jeune français sur quatre, vivant en logement indépendant, en bénéficiant, principalement des chômeurs et des étudiants.

Si les jeunes en France sont relativement précoces par rapport aux pays européens étudiés pour occuper un logement différent de celui de leurs parents et vivre en couple, ils le sont beaucoup moins pour l'insertion professionnelle stable et l'autonomie financière procurée par des revenus autonomes. D'autant que pour eux, les transferts sociaux sont assez nettement inférieurs à la moyenne communautaire. Quand l'aide des parents, complétée parfois par des aides publiques (l'aide au logement social pour les étudiants par exemple), leur permet de s'émanciper partiellement avant d'être totalement maîtres de leurs ressources, une partie d'entre eux se retrouve démunis.

En France, les jeunes les moins diplômés semblent souffrir, pour accéder à l'indépendance, d'un handicap spécifique qui les distingue, plus que dans d'autres pays, du sort moyen de l'ensemble des jeunes. On assiste à une sorte de « polarisation » de la jeunesse française, qui est préoccupante.

Le nombre de jeunes aidés

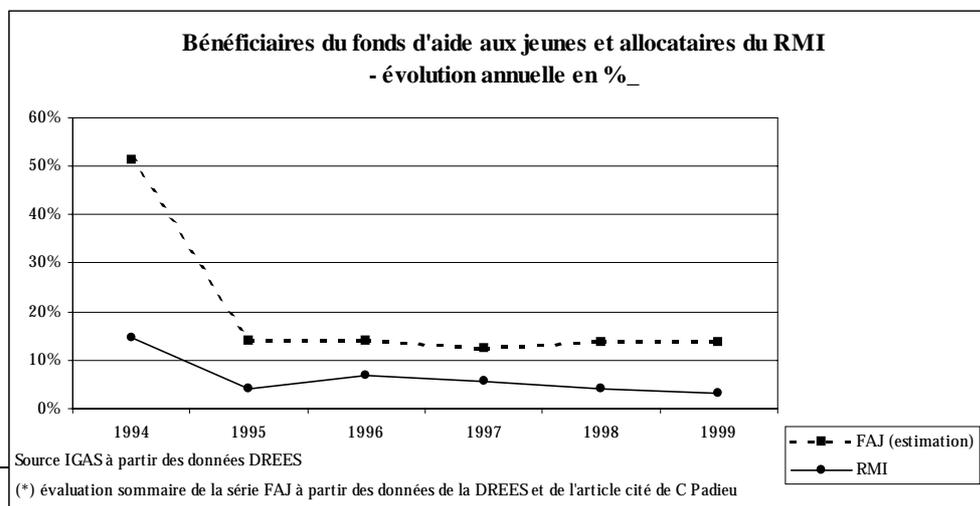
Le nombre de bénéficiaires d'aides individuelles du fonds d'aide aux jeunes est passé de 35 000 en 1993 à environ 100 000 en 1999, soit une multiplication par près de trois. Le nombre de jeunes bénéficiaires d'aides collectives n'est pas connu.

Tableau 2 - Nombre de jeunes bénéficiaires depuis le démarrage du dispositif

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (1er sem)
Nombre	35 000	53 000	60 500	69 000	82 500	88 000	100 000	52 000
Tx de croissance		+51 %	+14 %	+14 %	+12 %	+14 %	+14 %	

Sources : Claudine Padiou pour les années 1993-1994 et 1996-1997, DREES pour les années 1999-2000 et extrapolations pour les années 1995 et 1998.

La croissance annuelle moyenne des bénéficiaires d'aides individuelles a été de l'ordre de 19 % entre 1993 et 1999. Après une phase de démarrage en 1993 et 1994, l'évolution est désormais de l'ordre de +14 % par an, avec un léger ralentissement en 1997. Il n'y a donc pas eu d'effet d'accélération sensible après la mise en œuvre de la loi de juillet 1998 et du programme TRACE.



Près de 13 jeunes de 16 à 25 ans sur 1 000 ont bénéficié d'une aide individuelle du fonds en 1999. Compte tenu de la faible connaissance des publics visés par ce fonds, il n'est pas facile de porter un jugement sur ce constat. Le nombre de jeunes aidés ne semble par hors de proportion par rapport aux estimations du nombre de jeunes en difficulté mais se situe sans doute à la limite basse de la fourchette du public cible.

Certes, les 100 000 jeunes aidés en 1999 ne représentent environ qu'1/7ème du nombre des chômeurs et des inactifs de la tranche des 16-25 ans. De même, la proportion de jeunes aidés par le fonds est plus de quatre fois inférieure à celle des jeunes de 25 à 29 ans titulaires du RMI (hors AAH, ASS et API)⁷. Toutefois, il convient de souligner que ce chiffre est du même ordre de grandeur que celui des premiers contacts avec les missions locales de jeunes de bas niveaux de qualification en 1999. Il est de même équivalent au nombre de jeunes aidés par le fonds d'urgence sociale en 1998. Et il est plus élevé que le nombre des sorties sans formation du système scolaire en 1998 ou le cumul des entrées en TRACE.

Il est néanmoins frappant de constater que la proportion du nombre d'aides par rapport au nombre de jeunes est très variable selon les départements. Les investigations de la mission ont permis de constater qu'elle variait dans un rapport de 1 à 28. Selon ces observations, 4 des départements métropolitains interrogés versent moins de 5 aides par an pour 1 000 jeunes (Paris, Yvelines, Haut-Rhin et Val-de-Marne). A l'inverse, 2 départements interrogés sont forts consommateurs et se situent au-dessus de 40 aides pour 1 000 jeunes (Pyrénées-Orientales, Charente). Ces écarts sont trop importants pour ne s'expliquer que par des biais tenant à l'inégale récurrence des aides ou à la sur-représentation des étudiants dans la population jeune.

Selon les données de la DREES (sur 86 départements) qu'il convient certes de prendre avec circonspection compte tenu des défaillances du système de collecte d'information, le fonds verse des aides sur l'ensemble du territoire national, mais pas toujours de façon la plus significative dans les départements qui concentrent le plus de jeunes. Ainsi la moitié des bénéficiaires sont répartis dans 65 des 86 départements. Ces départements ont aidé chacun au plus 720 bénéficiaires au cours du 1^{er} semestre 2000. Parmi les départements ayant moins recours au fonds, deux départements sont parmi les plus peuplés : Paris et les Yvelines. Sont également dans ce cas mais dans une moindre mesure, le Val-de-Marne et le Val-d'Oise. A l'inverse, l'autre moitié des bénéficiaires se situe dans 21 départements dont certains ont relativement peu de jeunes : l'Aisne, les Pyrénées-Orientales, le Vaucluse et la Vienne notamment. Les 7 départements qui regroupent par contre le plus de bénéficiaires sont tous des départements à forte population jeune : les Bouches-du-Rhône, la Gironde, le Nord, le Pas-de-Calais, le Rhône, les Hauts-de-Seine et la Seine-Saint-Denis.

⁷ Ce chiffre laisse entrevoir les conséquences probables qu'il y aurait à l'ouverture du droit au RMI aux jeunes de moins de 25 ans.

Tableau 3 - Nombre de départements selon leur population de jeunes (au 1^{er} janvier 1998) et de bénéficiaires du fonds (1^{er} semestre 2000) répartie en quartile

Classes selon le nombre de bénéficiaires par département	Classes selon le nombre de jeunes de 16-25 ans par département				Nombre de départements
	185 701 à 395 000	124 501 à 185 700	71 821 à 124 500	8 400 à 71 820	
De 974 à 3 360	6	1			7
De 721 à 973		4	6	4	14
De 486 à 720		4	8	6	18
De 29 à 485	2	2	6	37	47
Nombre de départements	8	11	20	47	86

Source : DREES. Chaque classe regroupe 25 % des effectifs concernés (effectifs de bénéficiaires du fonds, population des jeunes). *Lecture du tableau : 2 départements ont chacun entre 29 et 485 bénéficiaires du fonds d'aide aux jeunes au 1^{er} semestre 2000 et entre 185 700 et 395 000 jeunes au 1^{er} janvier 1998.*

Le graphique qui figure à la page suivante ordonne les départements selon le nombre croissant de bénéficiaires, compare pour chaque département, son poids national⁸ en termes de nombre de jeunes, de nombre de jeunes aidés par le fonds, de jeunes en contact avec les missions locales et en recherche d'emploi ou de stage à l'ANPE. Il permet de visualiser les écarts entre ces poids respectifs.

On y retrouve ainsi un écart important pour Paris et les Yvelines entre leur poids selon les bénéficiaires du fonds (0,7 % des bénéficiaires du fonds pour Paris et 0,6 % pour les Yvelines) et leur part dans la population de jeunes (4,4 % pour Paris et 2,7 % pour les Yvelines). Les écarts sont moins importants pour ce qui concerne les contacts avec les missions locale ou l'ANPE. Cette remarque est d'ailleurs valable pour tous les départements qui se situent, du point de vue de cette comparaison entre population et bénéficiaires, en sous utilisation du fonds, sans que la mission ait pu en approfondir les raisons. On peut relever également dans ce graphique d'autres départements qui utilisent relativement moins le fonds compte tenu de leur population de jeunes comme la Seine-Maritime, la Seine-et-Marne et l'Isère. À l'inverse, l'Aisne, la Meurthe-et-Moselle, la Charente, les Pyrénées orientales ont par exemple plus recours au fonds que ne le laisserait supposer leur population jeune mais aussi, de ce point de vue le Cantal.

Une analyse par département est actuellement en cours à la DREES. Ses résultats prévus pour la fin février 2001 apporteront sans doute des éléments de compréhension des disparités observées.

⁸ Sur le total de 86 départements.

INSERER

GRAPHIQUE

Le profil des bénéficiaires

L'analyse de la population des bénéficiaires du fonds menée sur la base des chiffres publiés par la DREES et de l'analyse de 153 dossiers réalisée par la mission, révèle une population en difficulté d'insertion et pour une partie d'entre elle, en grande fragilité et en situation d'exclusion sociale. Les jeunes bénéficiaires du fonds cumulent manifestement les facteurs de risques d'exclusion. Peu formés et ne participant pas au mouvement de prolongation de la scolarité ni à celui de montée des qualifications qui caractérise leur génération, de conditions modestes et dans une situation matérielle difficile, ils connaissent l'isolement à un âge relativement précoce. De ce point de vue, on peut considérer que le fonds remplit son objectif. Certaines caractéristiques du profil des jeunes bénéficiaires appellent toutefois à nuancer ce constat.

Les jeunes bénéficiaires sont majoritairement sans qualification. S'il est plus centré sur les jeunes de bas niveaux de qualification au 1^{er} semestre 2000, cette caractéristique du dispositif était plus marquée en 1991. Comparée aux sorties du système scolaire (8 % des jeunes sortent sans qualification en 1998), la proportion de non qualifiés parmi les bénéficiaires du fonds était de 46 % au 1^{er} semestre 2000, soit près de 6 fois plus forte que dans la population de référence. Elle était toutefois évaluée à 70 % en 1991. Le risque d'écrémage des publics par le dispositif, souligné par le rapport de la commission d'évaluation du RMI, est donc bien réel.

Les bénéficiaires d'aide ont 21 ans et 10 mois en moyenne selon la DREES. Seuls 7 % d'entre eux ont moins de 18 ans.

Tableau 4 – Bénéficiaires par âge

En %	16-17 ans	18-19 ans	20-21 ans	22-23 ans	24-25 ans	Total moins de 25 ans
Bénéficiaires du fonds	7	13	30	28	22	100%
Population générale	20	21	20	19	20	100%

Source : DREES et INSEE

Ces informations sont corroborées par l'analyse des 153 dossiers examinés par la mission, qui montre une attribution plus importante aux âges de 19 et 21 ans. On a ainsi l'image d'une population jeune qui se trouve en plus grande fragilité au moment où elle quitte « l'abri » des études et de l'aide familiale pour entrer dans la vie active, et dont les difficultés pourraient s'atténuer à mesure qu'elle accède effectivement à l'emploi. En tout état de cause, l'examen des dossiers individuels par la mission montre que le besoin d'aide peut exister avant 18 ans, notamment pour des jeunes en insertion professionnelle dont les difficultés ne sont pas telles qu'elles appellent une entrée en TRACE (recherche et entrée en apprentissage par exemple).

Les jeunes hommes sont un peu plus nombreux que les jeunes filles dans les relevés de la mission, alors que la parité est observée par la DREES (au 1^{er} semestre 2000).

La situation familiale des jeunes bénéficiaires est manifestement précaire, non pas tant

du fait de leur statut matrimonial que de leurs conditions de vie. La grande majorité des bénéficiaires est, en effet, célibataire (88 % d'entre eux d'après la DREES au 1^{er} semestre 2000 et 89 % d'après le relevé de fiches par la mission ; 86 % des jeunes femmes et 91% des jeunes hommes), comme le sont les jeunes de leur génération. Mais fréquentes sont les histoires familiales marquées par des ruptures, souvent graves, et les situations de « galère » (placements en famille d'accueil, décès...). L'isolement des bénéficiaires est également particulièrement marqué. Les 2/3 des jeunes bénéficiaires ne vivent pas, malgré leur jeune âge, avec leur famille (63 % d'après la DREES, 64 % des 139 jeunes pour lesquels les dossiers consultés par la mission contenaient cette information). Les 2/5èmes de ceux qui y vivent, habitent avec un seul de leur parent, la mère le plus souvent. Alors que globalement en janvier 1999, seuls 7 % des jeunes de 15 à 19 ans n'habitaient plus chez leurs parents et 46 % des jeunes de 20 à 25 ans. D'après la DREES, près de 15 % vivent dans des logements provisoires, voire très provisoires : l'accueil d'urgence est le cas de 4 % des bénéficiaires du fonds au 1^{er} semestre 2000 et 3 % sont à la rue (cf. supra). Ces situations sont un peu plus fréquentes parmi les dossiers étudiés par la mission : 38 % sont dans des logements précaires ou temporaires. Par ailleurs, précise la DREES, plus d'un demandeur sur cinq habite en zone urbaine sensible.

Les ressources des bénéficiaires et de leurs familles sont, par ailleurs, modestes.

Les informations sur les ressources familiales des jeunes demandeurs figurant dans les dossiers sont incomplètes, imprécises et parfois peu fiables. Elles montrent cependant des ressources faibles voire inexistantes. Le montant moyen des ressources familiales pour les 47 dossiers qui contiennent l'information, est de 6 453 F. Ce niveau inclut toutes les prestations perçues (allocations familiales, logement etc). et concerne des familles souvent nombreuses voire très nombreuses. Il est inférieur au niveau du revenu disponible (en francs 1994) des actifs ayant un emploi (7 500 F par unité de consommation) et supérieur à celui des chômeurs (5 250 F par unité de consommation).

Au cours du 1^{er} semestre 2000, 41 % des bénéficiaires ne percevaient aucune ressources au moment de leur demande d'aide. Ce sont la moitié des jeunes bénéficiaires des dossiers relevés par la mission qui sont dans ce cas. La moyenne des ressources, pour les 55 dossiers de jeunes qui en perçoivent et dont le montant est clairement mentionné, est de 2 448 F. Ce montant est inférieur au montant minimal de ressources estimé par l'INSEE en 1997 : 2 577 F francs par mois pour un étudiant en Île-de-France et 2 352 F dans les autres régions.

Selon les données recueillies par la mission, une large majorité des bénéficiaires du fonds sont inscrits, au moment de leur demande, dans un parcours d'insertion.

Ainsi, seuls 8 % des jeunes aidés semblent n'avoir aucun projet, ce qui est peu. 6 % des jeunes aidés relèvent exclusivement d'une insertion sociale. Ce sont des jeunes dans des situations particulièrement difficiles. L'insertion recherchée ou proposée est : une entrée attendue en CAT, en cure de désintoxication alcoolique dans le cadre d'un appui social individualisé (ASI), une tentative de sortie de la marginalité avec le club de prévention, dans le cadre d'un programme d'action collective d'accompagnement social, un suivi psychologique, pour gros problèmes psychologiques ou un suivi psychiatrique pour problèmes mentaux. Il ne fait pas de doute que le nombre des aides attribuées aux jeunes

en très grande difficulté (en insertion sociale ou sans insertion en cours) est inférieur à ce que sont les besoins. On peut, en effet, très approximativement estimer qu'ils sont entre 10 000 et 15 000 à bénéficier d'une aide sur un nombre total qui, comme on l'a vu, est estimé entre 80 000 à 100 000.

6 % des jeunes aidés sont des étudiants ou des lycéens. Les informations très parcellaires recueillies sur le terrain par la mission mériteraient d'être approfondies sur ce point. En principe, le fonds ne leur est pas destiné. Mais les cas que la mission a rencontrés d'utilisation du fonds au bénéfice d'étudiants constituaient pourtant, en pratique, des exceptions intelligentes à ce principe : il s'agissait toujours de cas aigus appelant une intervention rapide dans l'attente de la mise en œuvre d'une aide de droit commun (une bourse ou un logement du CROUS le plus souvent).

La grande majorité des jeunes aidés (80 % des dossiers examinés par la mission) sont inscrits dans un parcours d'insertion professionnelle, principalement dans des stages de formation ou des contrats aidés. L'insertion professionnelle des bénéficiaires d'aides est plus difficile que celle des autres jeunes de leur âge. Près de la moitié des bénéficiaires du fonds étaient au chômage au 1^{er} semestre 2000, contre un taux de chômage des jeunes de moins de 25 ans de 19 % en mars 2000, lui-même double de celui de l'ensemble de la population active (10 %). Près d'un cinquième des demandeurs d'aide sont inscrits dans le programme TRACE (cf. partie 4 infra).

Les difficultés des jeunes aidés par le fonds mêlent le plus souvent des aspects professionnels et des aspects strictement sociaux comme le montre la plupart des entretiens réalisés par la mission.

Encadré 3 – Portraits de jeunes bénéficiaires en grande difficulté sociale

X. est connu depuis 1997 par la mission locale. Vivant chez ses parents en grande difficulté, il leur a donné tout ce qu'il gagnait. Puis il a trouvé un travail à Y., sur un CDI à temps partiel (2 jours par semaine) dans le secteur de la restauration, tout en résidant dans un appartement loué à D. Il se déplaçait alors entre son domicile et son lieu de travail avec les moyens du bord (auto-stop). Il est revenu au début de septembre 2000 à la mission locale pour demander des conseils afin de devenir cuisinier sur un bateau. Son contrat de travail a pris fin à cette époque. Une assistante sociale a appelé la mission locale en mentionnant des problèmes de surendettement (il avait acheté pour 150 000 francs de mobilier) et en informant qu'il avait pris de la distance avec ses parents. Il est actuellement demandeur d'emploi sans ressources et vit avec des bons du CCAS dans son logement à D., vidé de tous ses meubles par les huissiers. X. veut s'en sortir mais il ne tient plus la route psychologiquement. A l'initiative de sa référente, il a obtenu 2 000 francs et va vivre avec jusqu'au 10 décembre 2000 environ. Il a trouvé deux offres d'emplois.

E. est mineur. Il participe au programme Trace. Il est en à son 4^{ème} dossier FAJ dans l'année 2000. Il vit chez ses parents, qui gagnent 5 000 francs par mois et ont deux enfants. Il a des problèmes avec la police et avec la justice pour des petits délits qu'il continue à commettre. Il a rompu son contrat d'apprentissage au bout de deux mois car " la distance pour se rendre au CFA était trop longue en scooter ". Il a pris contact avec la mission locale en janvier 2000. Il devait intégrer un stage de mobilisation professionnelle en mars 2000 et a bénéficié d'une première aide du FAJ de 2 500 francs, dont 500 francs en urgence, pour une aide au transport et au repas. Il a abandonné ce stage très rapidement car " le stage lui a déplu " et E. n'a en définitive touché que 500 francs. La mission locale a enclenché un suivi psychologique. E. s'est inscrit résolument dans le " projet T. " depuis juin, une action collective destinée à emmener un groupe de jeunes au T. pendant trois mois environ afin de construire une école et de travailler avec une ONG. E. considère que " cela va lui permettre de découvrir un autre cadre de vie, remettre les compteurs à zéro et le remettre sur les rails ". En juillet, E. a été hospitalisé en hôpital psychiatrique après un épisode

suicidaire. Il a fait en août une demande de stage de karting, à l'initiative du psychiatre, pour le sortir de l'environnement hospitalier. Cela a fait l'objet de la deuxième aide du FAJ pour 1 200 francs. Sa troisième aide a servi à financer son adhésion à un club sportif. E. travaille et son salaire est directement versé à la mission locale pour financer son projet de départ au T. Il a touché de ce fait une quatrième aide du FAJ, de 500 francs, pour sa subsistance. E. ne veut pas nécessairement s'orienter vers le bâtiment. Il considère que le FAJ n'est pas connu parmi les jeunes.

S. âgée de 19 ans vit dans sa famille. Titulaire du baccalauréat, elle souhaite poursuivre ses études alors que sa famille songe à lui trouver un époux. A l'initiative du club de prévention, elle a pu trouver un hébergement dans une résidence universitaire en urgence pour s'éloigner de sa famille et échapper aux mauvais traitements qui lui étaient infligés. Le fonds d'aide aux jeunes a été mobilisé pour financer le voyage entre le domicile familial et la ville universitaire où elle a trouvé refuge ainsi que les premiers frais de séjour et de subsistance en attendant que les bourses prennent le relais (2000 F).

B. a 24 ans. Titulaire d'un bac SMS, elle a tenté le concours d'infirmière, admissible, elle a été recalée à l'oral. Maladivement introvertie, elle ne pourra réussir dans les métiers que sa formation et ses capacités personnelles lui ouvriraient tant qu'il lui sera ainsi impossible de communiquer. Elle est suivie par la mission locale dans le cadre de TRACE. Elle est en CES dans un centre social où elle a la charge de garder et d'occuper des enfants en groupes dont l'âge, selon les groupes varie de 3 à 11 ans. Il s'agit de lui permettre d'apprendre à se situer dans une vie professionnelle dans un cadre collectif. L'aide qu'elle a sollicitée est destinée à lui permettre de passer son permis de conduire d'un coût de 5 750 F. Son frère lui prête 2 750 F et elle financera directement 1000F sur son salaire de CES. Outre le remboursement du prêt, le fonds d'aide aux jeunes lui a accordé un don de 2 000 F. Ses parents ont des ressources s'élevant à 7 000 F par mois et la jeune fille estime qu'ils ne peuvent pas la financer. La mission locale a décidé qu'il convenait de répondre favorablement à sa demande parce qu'elle n'était pas injustifiée au fond, et surtout parce que cette jeune fille a un grand besoin d'être considérée et qu'un rejet aurait conduit à ce qu'elle se renferme un peu plus. Par ailleurs, compte tenu de son domicile, il lui faudra disposer d'un moyen de transport pour accéder à un emploi hors de sa commune.

CHAPITRE 3 - LES AIDES DU FONDS

L'analyse de la nature, de l'objet, du montant et de la durée des aides attribuées fait ressortir leur caractère trop ponctuel et souvent insuffisant au regard des besoins des jeunes les plus en difficulté. L'aide est utilisée très majoritairement au bénéfice de jeunes en insertion. Mais son effet direct sur l'insertion n'a pas été mesuré.

La nature et l'objet des aides

La typologie des aides

La réglementation distingue, on l'a vu, trois types d'aide qu'elle classe dans l'ordre suivant : les secours d'urgence, l'aide financière pour la réalisation d'un projet d'insertion et les actions d'accompagnement du jeune. Cette classification n'apparaît pas adaptée pour au moins deux raisons.

D'une part, la signification des trois catégories d'aide n'est pas claire et le sens qui leur est donné par les acteurs de terrain et les gestionnaires des fonds varie comme le montrent une étude de la DDASS de la Moselle et les investigations de la mission :

- l'urgence peut correspondre soit à un mode de traitement d'une demande d'aide soit à la situation propre du demandeur ;
- la réalisation d'un projet d'insertion est indépendante de l'acuité des besoins du demandeur et elle peut donc appeler, le cas échéant, le versement d'une aide en urgence ;
- l'accompagnement est une notion floue et composite, qui recouvre l'intervention d'un tiers en appui du demandeur de l'aide, le financement d'une action ou d'un projet prescrit par un accompagnateur dans le cadre d'un projet d'insertion engagé par un demandeur, ou enfin l'attribution d'une aide financière sur une période longue.

En outre, les notions d'insertion et d'accompagnement utilisées par la circulaire de 1993 ne sont pas cohérentes avec celles qui sont admises et couramment utilisées dans le domaine de l'emploi. L'insertion professionnelle y vise un objet défini : l'accès à l'emploi au terme d'un parcours plus ou moins long et sinueux mêlant recherche d'emploi, formation et participation à des actions de préparation à l'emploi. Pour sa part, l'accompagnement traduit l'action d'opérateurs chargés d'apporter aux personnes engagées dans un projet d'insertion, pendant un temps déterminé, un appui personnalisé fourni par des référents identifiés capables de mobiliser une série de prestations susceptibles de favoriser l'insertion ou de répondre aux besoins des personnes concernées.

La nature des aides

Les aides individuelles peuvent prendre la forme de dons ou de prêts. En pratique, les dons sont très majoritaires et les prêts sont relativement peu nombreux. Certaines aides sont également composites et mêlent les deux formes d'aide. Au premier semestre 2000, la DREES a relevé l'existence de 7 100 prêts, soit 10 % seulement des demandes acceptées sur cette période. Sur les 153 dossiers contrôlés par la mission, 1 % seulement

d'entre eux donnent lieu à des prêts et 4 % à une aide composite don-prêt. Certains fonds, qui ont défini une doctrine et insistent sur leur caractère pédagogique, font appel bien plus que d'autres à l'attribution de prêts aux jeunes. C'est par exemple le cas à Bergerac en Dordogne et dans certaines zones de l'Ille et Vilaine. Le montant des prêts accordés aux jeunes est, en moyenne, peu élevé, de 1 000 F à 2 000 F. La gestion de prêts de tels montants s'avère lourde et coûteuse pour des gestionnaires dont ce n'est pas le métier. L'expérience montre que les prêts ne sont effectivement remboursés que dans 50 % des cas.

Les aides du fonds peuvent également prendre la forme d'actions collectives. Les dépenses engagées à ce titre par l'Etat, représenteraient, selon les estimations disponibles pour l'année 1999, 21 millions de F, soit un peu plus de 15 % des crédits consommés. La plupart des DDASS interrogées – 85 % d'entre elles en 1999 – versent de telles aides. La part des dépenses du fonds à ce titre est conséquente – plus du quart des dépenses annuelles en 1999 – pour 9 départements sur 35 et surtout dans le Rhône (67 % des dépenses du fonds en 1999 pour 5 000 jeunes concernés), dans les Alpes-Maritimes et dans l'Aube (42 %). Il semblerait que ce type d'aide se soit développé entre 1998 et 1999, tant en termes de nombre de départements qui y ont recours qu'au regard de la part des dépenses annuelles des fonds qui y est consacrée. En 2000, on relève que deux fonds départementaux parmi les cinq visités ont attribué pour la première fois des aides collectives : la Seine-Saint-Denis et la Dordogne. Parmi les départements qui n'en attribuent pas figurent les Côtes d'Armor, la Haute-Garonne, le Nord et Paris.

L'analyse des actions collectives conduites dans les départements visités par la mission confirme que ce type d'aide est perçu comme un objectif à développer en faisant appel à l'imagination des acteurs locaux, structures référentes et prestataires potentiels.

On rencontre plusieurs types d'actions collectives, dont les montants varient de quelques milliers à plusieurs centaines de milliers de francs :

- la mise en forme collective d'actions individuelles, en particulier dans le champ de l'aide à la mobilité : accès au permis de conduire par une formation au code de la route adaptée au public des jeunes en difficulté, financement d'un parc associatif de cyclomoteurs mis, dans des conditions favorables, à la disposition de jeunes dépourvus de moyens de locomotion... ;
- le financement d'actions de formation : prise en charge d'une formation individuelle de steward, du coût résiduel d'une action du programme régional de formation, d'une visite de découverte d'une plate-forme logistique en marge d'une formation de conducteur routier ;
- le financement d'actions spécifiques visant à aider les bénéficiaires à effectuer un travail de reconstruction sur eux-mêmes par le sport, l'art, le théâtre ou la danse, dans une démarche de valorisation de leur apparence, de développement des capacités d'expression et de maîtrise du corps... ;
- le (co-)financement d'un programme d'insertion et d'accompagnement social, comme dans le département des Pyrénées Atlantiques (programmes MAP et IZAN).

La mise en forme collective d'actions individuelles est intéressante et rationnelle. Le financement d'actions de formation par le biais des actions collectives du fonds d'aide

aux jeunes est le plus souvent critiquable car elle empiète sur la responsabilité des dispositifs spécifiques. Le financement d'actions de type « ateliers d'insertion sociale » peut être fondé sous réserve d'une stricte évaluation des coûts et des bénéficiaires. Enfin, le financement de programmes plus ambitieux d'insertion et d'accompagnement social présente le danger d'un détournement de l'objet principal du fonds d'aide aux jeunes, au profit du financement de structures pérennes. Cependant, le caractère lacunaire et inorganisé du dispositif d'insertion sociale et d'accompagnement à caractère social fait, en fin de compte, de ce type d'actions des expérimentations utiles si et seulement si le volume global des moyens qui y sont consacrés reste cantonné à une part modeste de l'ensemble des moyens du fonds.

L'objet de l'aide

L'analyse des résultats pour le 1^{er} semestre 2000 publiée par la DREES indique que les aides individuelles du fonds sont majoritairement demandées pour des raisons de subsistance. Plus de la moitié des demandes et 56 % des aides accordées relèvent de cette catégorie. Les aides destinées à permettre le déplacement des jeunes vers leur entreprise, leur lieu de stage ou pour la prospection d'un emploi concernent 35 % des demandes et 39 % des aides attribuées. Près de 20 % des demandes sont présentées par des jeunes en attente d'un salaire ou d'une rémunération au titre d'un stage de formation (ce dernier cas représente d'ailleurs 60 % des cas d'aide en attente d'une ressource due).

L'analyse des 153 dossiers relevés par la mission corrobore ces données. 69 % de ces dossiers concernent des aides à la subsistance permettant de faire face aux besoins de l'existence, le cas échéant en attendant un salaire ou une rémunération de stage à venir. 39 % des aides ont pour objet le transport. Les aides au logement ne sont pas négligeables non plus (13 % des demandes). Dans un cas sur trois, l'objet de la demande est multiple. La plupart des 35 DDASS interrogées (74 %) citent également en premier lieu l'aide à la subsistance. Le motif le plus cité est ensuite le transport et la mobilité : 11 % des DDASS le citent comme premier motif et 38 % en deuxième. La formation et le logement sont surtout cités en 2^{ème} ou en 3^{ème} position.

L'importance des aides de subsistance traduit le fait que le fonds est mobilisé en priorité pour répondre au besoin de jeunes dont les ressources sont nulles ou insuffisantes. La part prépondérante des aides à la subsistance n'infirme pas le constat selon lequel le fonds remplit globalement son objectif d'aide à l'insertion. Il est certain que trop de fonds donnent la priorité à une conception étroite, et à court terme, du dispositif. Le fonds répond le mieux à sa vocation lorsque, versé à des jeunes engagés dans un projet d'insertion et dépourvu de ressources, l'aide leur permet de vivre dans une sécurité suffisante pendant le temps nécessaire à la mise en œuvre de leur projet ; il est donc nécessaire que l'octroi de cette aide survienne assez tôt et qu'elle dure assez longtemps pour que les ressources propres procurées aux jeunes par un emploi, une activité ou une formation rémunérée puissent prendre le relais de l'aide.

La fréquence du versement d'avances sur salaire ou rémunération de stage illustre le fait que l'entrée en formation ou dans l'emploi entraîne certaines charges d'équipement de transport ou d'alimentation hors du domicile que les jeunes doivent assumer avant de percevoir leurs premiers revenus d'activité. Elle n'appelle pas de remarque particulière lorsqu'il s'agit du salaire, versé nécessairement à terme échu mais ponctuellement. Le

financement d'avances sur rémunération des stagiaires de la formation professionnelle mérite, pour sa part, une attention spéciale car il traduit une situation insatisfaisante. En effet, les référents signalent fréquemment des difficultés consécutives à des retards dans son versement justifiant le recours au fonds. En principe, le premier versement opéré par le CNASEA peut intervenir deux semaines après l'entrée en formation pourvu que le processus de versement de la rémunération puisse être engagé dès l'entrée en stage. En réalité, 16,5 % seulement des stagiaires reçoivent leur 1^{ère} rémunération dans les 2 semaines suivant l'entrée en stage contre 17 % au cours de la 3^{ème} semaine et encore 17 % au cours de la 4^{ème}, soit 50 % au cours des 4 semaines suivant le début du stage. Cette proportion passe à 74 % à 6 semaines et 85 % à 8 semaines.

Le nombre des dossiers comportant une aide au transport mérite d'être souligné. Cette aide concerne aussi bien les secteurs ruraux ou enclavés que le milieu urbain. Elle prend des formes évidemment différentes selon les zones. La nécessité de disposer d'un moyen de transport individuel peut conduire au financement d'une formation au permis de conduire ou à l'acquisition d'un cyclomoteur ou encore à la réparation d'un véhicule en panne, voire à la prise en charge du carburant ou de frais d'assurance, ces aides concernant essentiellement les zones rurales ou enclavées peu desservies par les transports collectifs. L'aide au transport en milieu urbain prend généralement la forme d'une prise en charge d'un abonnement mensuel. Le transport apparaît comme le premier motif d'aide individuelle en Guadeloupe, dans les Alpes Maritimes, en Charente, en Haute-Marne et dans le Rhône. Dans certains fonds, comme celui d'Aulnay-sous-Bois par exemple, la mise en place d'aides au transport financées par le conseil régional s'est traduite par une diminution très sensible des dépenses au titre du transport.

Les aides au logement étaient, selon le rapport d'évaluation de 1991, dominantes à l'époque. La création et la montée en puissance des FSL ont apparemment entraîné des reports de charge. On relève tout de même que le logement apparaît en tête des motifs d'aide individuelle dans le département du Nord et à Paris.

La santé n'apparaît plus comme un motif fréquent de demande de l'aide du fonds. Cela tient notamment à la mise en place de la couverture maladie universelle. La mission a toutefois relevé au cours de ses investigations des cas dans lesquels des jeunes ne bénéficiaient pas, pour des raisons qu'il conviendrait d'éclaircir, de la CMU et qui conduisaient à une intervention du fonds pour le financement de leurs dépenses de santé. Selon la DREES, 7 % des demandeurs d'une aide du fonds n'auraient pas de couverture sociale et ne seraient pas couverts par la CMU au 1^{er} semestre 2000.

Le nombre, le montant et la durée d'attribution des aides individuelles

Le nombre d'aide demandées est évaluée par la DREES à 80 000 sur le 1^{er} semestre 2000, 60 000 aides concernant des premières demandes et 20 000 des renouvellements. 88% de l'ensemble des demandes d'aides examinées sur ce semestre ont été acceptées, les autres ont été rejetées (9 %) ou reportées (3 %).

Le rejet simple concerne 7,7 % des demandes d'aides du fonds, et le rejet avec réorientation vers un autre dispositif 1,6 % des demandes. Les premières demandes ont

un taux de rejet encore plus faible (7,3 % dont 6,2 % pour le rejet simple et 1,1 % pour le rejet avec réorientation). Sur les 86 départements sur lesquels la DREES dispose de cette information, seuls 12 départements ont un taux de refus important et supérieur au tiers des demandes déposées. En 1991, le rapport d'évaluation faisait déjà état d'un nombre limité de rejets de demandes. Ce constat est donc confirmé dix ans après. Cela tient notamment, comme a pu le constater la mission sur le terrain, à ce que les référents ne présentent, pour l'essentiel, que les dossiers dont ils estiment qu'ils seront acceptés par les comités d'attribution.

Les règlements intérieurs

Le montant et la durée d'attribution des aides individuelles sont encadrés par les règlements intérieurs qui régissent les fonds. Ceux-ci reprennent dans la plupart des cas évoqués par les DDASS interrogées par la mission les niveaux proposés par la circulaire de 1993. Les autres présentent des spécificités : la plupart semblent plus restrictifs que la circulaire ne serait-ce que parce que leur niveau est resté le même depuis de nombreuses années ; rares sont ceux, comme celui des Pyrénées-Atlantiques par exemple, qui adoptent une approche plus libérale et fixent des plafonds plus larges. Certains plafonnent expressément le montant des aides d'urgence (500 F par demande ou 1 000 F par jeune et par an), des aides renouvelables (de 500 F à 2 000 F par mois) et des aides en général (de 3 000 F à 18 000 F par an et par jeune selon les cas relevés).

Certains règlements, mais pas tous, déterminent des conditions de ressources, avec un barème au-delà duquel le fonds ne peut pas intervenir, en prenant généralement soin de permettre des exceptions justifiées par l'appréciation concrète du besoin. La pratique montre que ces barèmes ou plafonds jouent effectivement, les exceptions apportées résultant de débats approfondis au sein des comités d'attribution.

Le montant des aides individuelles

Selon les dernières données publiées par la DREES, que la mission estime sous-évaluées, le montant moyen des aides individuelles est faible : 1300 F par bénéficiaire et 1 200 F par aide accordée, niveau légèrement inférieur du fait des renouvellements (l'enquête effectuée par la mission par interrogation de 35 DDASS donne un niveau moyen d'aide par personne un peu supérieur : 1 556 F en moyenne au 1^{er} semestre 2000. Les sommes accordées dans le cadre d'une procédure d'urgence sont, d'après la DREES, d'un montant inférieur encore, de l'ordre de 700 F par bénéficiaire en moyenne. Le montant moyen des prêts accordés est, on l'a vu, limité lui-aussi : de l'ordre de 1 500 F par bénéficiaire. Ce constat n'est pas surprenant compte tenu des règles fixées par la circulaire de 1993 et par les règlements intérieurs des fonds.

D'après les données disponibles, le montant moyen de l'aide versée par les fonds n'a pas significativement évolué depuis le début des années 1990. Toutefois, les travaux de la mission montrent que le montant moyen des aides peut varier pour un même département d'une année sur l'autre. Entre 1998 et 1999, l'augmentation a été très forte par exemple dans le Val-de-Marne : il est passé de 1 363 F à 3 231 F alors que le nombre de jeunes aidés a diminué. A l'inverse, le Jura a enregistré une baisse du

montant moyen (de 1 700 F à 1 500 F) et une augmentation du nombre de jeunes aidés. Paris est dans le même cas de figure.

Une autre caractéristique remarquable du montant des aides individuelles est leur extrême différenciation selon les départements. Le montant moyen des aides par jeune varie ainsi de 971 F à 2 575 F pour les 26 DDASS qui ont répondu sur ce point au 1^{er} semestre 2000 à l'interrogation par voie télématique et de 1 à 9 pour les 85 départements pour lesquels la DREES estime ce type d'information, soit de 476 F dans les Alpes-Maritimes à 4 466 F dans le Pas-de-Calais au 1^{er} semestre 2000.

Des configurations taux d'attribution/montant/taux d'acceptation très diverses existent, selon les départements. Par exemple, le Pas-de-Calais, qui verse le montant moyen le plus élevé à cette date selon cette source, aide également une part relativement importante de jeunes par rapport aux autres départements. Il a pourtant un taux d'acceptation des demandes parmi les plus faibles (65 %). A l'inverse, en Seine-et-Marne, le montant moyen de l'aide est plus réduit (951 F selon la DREES) pour une couverture un peu inférieure à la moyenne nationale et un taux d'acceptation des dossiers importants (96 %). Le Loir-et-Cher présente encore une autre configuration, avec un montant plutôt élevé de l'aide moyenne (2 175 F selon la DREES et 2 575 F selon la DDASS), une couverture faible et un taux d'acceptation des dossiers important.

Tableau 5 - Taux de couverture et montant moyen des aides par département

Taux de couverture	Inférieur à la moyenne	Supérieur à la moyenne
Montant de l'aide		
Inférieur à la moyenne	15 départements, dont Haute-Loire, Val d'Oise, Val de Marne	37 départements, dont Hautes-Pyrénées, Pyrénées Orientales, Charente, Territoire de Belfort, Allier
Supérieur à la moyenne	17 départements, dont Paris, Yvelines, Indre, Eure, Isère	16 départements, dont Aude, Drôme, Creuse, Saône-et-Loire

Source : DREES. Le taux de couverture de la moyenne des départements répondants est de 6 bénéficiaires pour 1 000 jeunes dans le département.

Au sein d'un même département, les différences sont également notables. Ainsi, l'analyse conduite à partir des 153 dossiers sélectionnés par la mission montre que 5 des 14 dossiers de Bayonne portaient sur une aide inférieure à 1 000 F (de 350 F à 650 F) alors qu'aucun des dossiers de Pau ne se trouvait dans cette tranche. A l'inverse, la mission locale de Pau a instruit 5 aides supérieures à 2 900 F sur l'ensemble des 15 dossiers qui y ont été sélectionnés (de 3 000 F à 6 500 F) alors que Bayonne ne comptait aucune aide de cette importance parmi les dossiers sélectionnés. Le cas de la Moselle est également intéressant. L'aide moyenne y était, en 1999, de 796 F, ce qui recouvre une fourchette allant de 543 F à Metz à 1 373 F à Sarreguemines. Toutefois, la prise en compte des renouvellements, qui porte l'aide moyenne par jeune à 1 438 F, ramène l'écart intra-départemental à une fourchette moins large, de 1 202 F à Marly à 1 614 F à Thionville.

Comme la proportion des jeunes aidés, le montant des aides attribuées aux jeunes est

donc nettement dépendant des politiques départementales ou des pratiques locales. Les équipes des comités d'attribution ont, en effet, des pratiques diverses fondées sur des réalités locales différentes mais aussi sur des convictions propres. De ce point de vue, la présence des élus aux réunions du comité d'attribution peut avoir une influence forte, la mission l'a constaté dans l'un des cas observés, cette influence portant d'ailleurs en l'occurrence plus sur les principes appliqués que sur le choix des individus aidés.

La participation de l'Etat au financement et à la gestion du dispositif et de ses représentants dans les comités d'attribution n'est donc pas, contrairement à ce qu'on pourrait s'attendre, le garant d'une uniformité de traitement sur le territoire national, y compris entre les différentes zones d'un même département.

La durée et la récurrence des aides individuelles

L'information statistique relative à la durée et à la récurrence des aides est, elle aussi, très médiocre. Il est néanmoins possible de tirer quelques leçons des constats faits sur le terrain.

La plupart des aides ont un caractère très ponctuel et ne sont versés qu'en une fois. La pratique la plus répandue est celle d'un secours ponctuel fondé sur une appréciation des besoins des jeunes à un horizon ne dépassant pas le mois en cours. Rares sont les situations où, engageant un travail de mise au point et de réalisation d'un parcours d'insertion, le référent accomplit une évaluation des besoins du jeune pour en déduire un « devis d'existence » comparé aux ressources dont il dispose, à titre personnel ou familial, et pour engager une demande d'aide provisionnelle pour deux ou trois mois. Sur les 153 dossiers individuels sélectionnés, seuls 19 (12,4 %) ont débouché sur le versement d'une aide répartie sur plusieurs mois (2 ou 3). La mission a constaté que la mise en œuvre du programme TRACE ne s'était pas accompagnée d'un développement rapide et prononcé d'aides versées sur une période plus longue.

L'attitude d'un nombre significatif de référents et de comités consiste à ne prendre en considération le plus souvent que les besoins liés spécifiquement à l'étape finale de l'insertion (transport, couverture de frais en attente du premier salaire....) en limitant la prise en charge des besoins courants de l'existence aux situations d'urgence, y compris pour les jeunes engagés dans un processus d'insertion. Cette approche est poussée à son comble par l'un des comités d'attribution analysés par la mission qui procède par versements successifs d'aides ponctuelles plafonnées aux limites du secours d'urgence, quitte à réexaminer le même dossier plusieurs fois par mois.

La récurrence du versement des aides du fonds à un même jeune est relativement limitée. 24 % seulement des aides attribués au 1^{er} semestre 2000 l'était au titre d'un renouvellement. Sur 103 dossiers de jeunes tirés aléatoirement au sein du fonds départemental des Pyrénées-Atlantiques (comité d'attribution de Bayonne), on relève que 79 n'ont bénéficié que d'une seule aide du fonds depuis sa création et 99 de trois aides ou moins. 3 jeunes seulement ont touché 5 aides et un jeune 9 aides. Le fonds d'aide aux jeunes ne joue pas, sauf exceptions sans doute rarissimes, le rôle d'un substitut du revenu minimum d'insertion pour les jeunes alors même que ceux-ci

seraient engagés dans un processus d'insertion et qu'ils seraient dépourvus de toute ressource.

Le cumul des aides

Il n'existe aucune donnée nationale sur le cumul éventuel d'aides en faveur des bénéficiaires du fonds d'aide aux jeunes. Les dossiers examinés par la mission ont montré que les jeunes bénéficiaient, ou avaient bénéficié, d'une aide d'une autre nature dans 29 % des cas. Ce chiffre n'est pas négligeable.

Les délais de versement des aides

Les délais de versement des aides individuelles, qui ont été une préoccupation particulière des pouvoirs publics après le vote de la loi de juillet 1998, apparaissent, à la lumière des investigations de la mission, rapides désormais. L'aide est versée au plus tard le jour de la décision d'attribution pour 38 % des 113 dossiers qui contiennent cette information et dans la semaine qui suit pour 81 % d'entre eux. Le délai moyen d'attente du versement effectif de l'aide est de 11 jours depuis le dépôt de la demande avec un délai d'instruction rapide et un versement effectif après la prise de décision d'attribution. Ce versement est anticipé dans 20 % des cas. 81 % des aides examinées par la mission ont été versées dans la semaine suivant la réunion du comité et 15 % dans la semaine suivant encore, soit 96 % dans les deux semaines. Une seule aide a tardé plus d'un mois après la date de décision.

La fréquence des procédures d'instruction et de traitement est importante. Elle montre une grande souplesse et une proximité importante vis-à-vis des jeunes qui se présentent dans les structures d'accueil. Les demandes de 150 dossiers pour lesquels l'information était notée ont en effet été instruites à 74 dates différentes entre avril et novembre 2000. 152 dossiers ont été étudiés lors de 29 réunions (dates de décision) de commissions entre mai et novembre 2000 et 120 dossiers ont fait l'objet de versement de l'aide à 53 dates différentes sur cette même période pour les 8 secrétariats visités.

Les aides individuelles versées selon une procédure d'urgence

Selon les données de la DREES au 1^{er} semestre 2000, près de 26 000 aides ont été accordées selon une procédure d'urgence au cours du 1^{er} semestre 2000 sur près de 70 000 aides attribuées. Cela représente une proportion, significative, de 37 % du total des aides accordées. Elle est de 34 % pour les 153 dossiers analysés par la mission. Selon une note de mars 1999, seuls 10 % des fonds n'auraient pas mis en place une procédure permettant de verser dans la journée, ou dans les 48 heures, une aide. La mission n'a pas rencontré, au cours de ses investigations, de tels cas.

Le poids important des aides versées selon une procédure d'urgence ne correspond pas, on l'a vu, aux cas de jeunes aidés alors qu'ils n'ont aucun projet d'insertion. Il illustre surtout la difficulté qu'ont les référents, et en particulier les référents du réseau des missions locales et des PAIO, à intégrer le diagnostic des ressources dans une approche globale de la situation des jeunes qu'ils appuient. Il traduit aussi l'approche souvent

restrictive des comités d'attribution qui, on l'a vu également, s'en tiennent le plus souvent à des aides ponctuelles. Il illustre en outre le fait que l'entrée dans l'emploi ou un stage entraîne des charges supplémentaires que l'équilibre fragile des ressources des jeunes ou de leurs familles ne peut pas couvrir : on se trouve alors dans le cas de jeunes à la situation précaire qui doivent, au moment où ils s'engagent dans un processus qui doit les conduire à l'autonomie, disposer personnellement des moyens propres à couvrir leurs premières charges personnelles et dans lequel il faut pouvoir intervenir sans délai au moment où le besoin se matérialise sans préavis : frais de déplacement, de repas ou d'équipement...

Certaines aides sont pourtant effectivement attribuées en urgence à des jeunes sans projet d'insertion apparent. Si les données disponibles au plan national ne permettent pas de mesurer l'importance de ce type de secours, la mission a pu constater cependant qu'aucune des aides attribuées à des jeunes sans projet n'avait été versée de manière anticipée mais que ces aides l'avaient été le jour même de la décision, prise en urgence, pour 3 des 12 dossiers concernés, soit 2,7 % des dossiers examinés, et dans la semaine et sans procédure d'urgence pour les 4 autres qui ont obtenu une aide. Ces niveaux sont à peu près conformes aux instructions en vigueur qui fixent le montant des secours temporaires à 5 % des aides, certains départements ayant prévu des plafonds un peu plus élevés.

On peut s'interroger sur l'opportunité d'attribuer de telles aides en urgence, qui s'apparentent à de simples secours, dans la mesure où elles viennent combler ponctuellement un besoin aigu mais sans qu'une suite permette d'espérer une réelle amélioration de la situation des bénéficiaires. Les acteurs de l'insertion ou de l'action sociale font valoir qu'il est souvent difficile d'engager dès l'abord une action visant à entraîner un jeune en situation d'exclusion profonde qui refuse la « normalisation ». L'insertion passerait donc souvent par un phase d'accueil sans condition qui peut conduire ensuite à une sorte de familiarisation, de mise en confiance préalable à une action en profondeur. C'est notamment ce qu'exprime un dossier du club de prévention de Périgueux à propos d'un jeune femme en errance qui acceptait d'envisager la perspective de sortir de la « marginalité sans concession » où elle s'était tenue jusque là.

On peut enfin se demander si c'est bien le rôle des missions locales, et a fortiori des services de l'Etat et des départements, et non d'autres organismes comme les CCAS ou les associations caritatives, de verser de tels secours.

La forme du versement des aides individuelles

La forme du versement des aides individuelles est diversifiée pour tenir compte de la situation des jeunes et de la nature de leurs besoins. Le paiement par chèque est la forme de versement la plus répandue. Les aides d'urgence sont toutefois fréquemment versées en espèces : 1 cas sur 4 dans les dossiers contrôlés par la mission. Le recours à une formule comme le chèque multi-services est rare. La prise en charge de la dépense par versement direct de l'aide à un tiers (fournisseur ou prestataire) est courante : elle concerne 41 % des dossiers examinés. Dans 7 % des cas, l'aide est partagée en un versement au jeune et à un tiers.

La formule du versement à un tiers recouvre en réalité deux situations différentes. Elle vise, tout d'abord, le plus souvent à prendre en charge une dépense précise à la demande des bénéficiaires eux-mêmes (réparation d'un véhicule, achat d'un équipement professionnel, prise en charge d'un abonnement de transport). Elle ne prive donc pas, dans ce cas, les jeunes de leur initiative et n'a donc pas d'effet de « mise sous tutelle ». Elle peut toutefois apparaître « minorante » au regard du fournisseur. A l'inverse, nombre de jeunes disent aux référents être plus mal à l'aise lorsqu'ils reçoivent une aide en espèces, la prise en charge directe d'une dépense pouvant être davantage reçue comme un « coup de main ». Elle est, ensuite, souvent destinée à assurer un contrôle et une régulation par l'organisme chargé de l'accompagnement des dépenses de jeunes particulièrement fragiles. Cette solution répond à un besoin évident et laisse le soin aux référents de conduire le travail d'éducation au choix, d'anticipation des besoins et de maîtrise des désirs qu'implique l'accès à l'autonomie.

L'importance des aides versées à des tiers ne peut manquer de conduire à une réflexion sur la question de savoir s'il ne conviendrait pas de privilégier une aide directe en espèces aux jeunes pour qu'ils procèdent eux-mêmes au règlement de leurs dépenses. Il est certain que le versement en espèces est indiqué lorsqu'il résulte d'une appréciation globale des besoins fondée sur un « devis d'existence » et qu'il est attribué pour une certaine durée. Le développement des aides du fonds, en accompagnement de TRACE notamment, devrait se traduire par un accroissement des aides versées en argent.

L'aide en nature paraît particulièrement indiquée lorsqu'elle est versée à titre de simple secours sans le support d'un projet d'insertion, la formule des chèques multi-services ou restaurant étant adaptée à cette situation.

CHAPITRE 4 - LE DISPOSITIF ADMINISTRATIF ET INSTITUTIONNEL DU FONDS

Le dispositif administratif et institutionnel du fonds d'aide aux jeunes est désormais bien rôdé. Il présente certaines faiblesses auxquelles il serait opportun d'apporter une réponse rapide afin d'améliorer les performances des fonds sur l'insertion des jeunes en difficulté et l'implication des acteurs.

Le pilotage par l'administration centrale et déconcentrée

La direction générale de l'action sociale et les directions départementales des affaires sanitaires et sociales sont les principales administrations de l'Etat chargées, avec les services des départements, de la gestion du fonds d'aide aux jeunes sur le territoire national. Elles accomplissent leur mission dans des conditions satisfaisantes au plan administratif mais dans une optique assez traditionnelle, sans suffisamment de vision prospective, de dynamique interministérielle et de souci de diffuser les innovations et les bonnes pratiques. Le système d'information ainsi que l'évaluation et le contrôle constituent des points noirs.

Les défaillances du système d'information, de l'évaluation et du contrôle

Le système d'information, qui s'articule autour du système statistique placé sous l'égide de la DREES d'une part et des données issues de la gestion administrative et financière d'autre part, souffre de défauts importants.

Les remontées statistiques actuelles, gérées par la DREES, sont récentes. Elles sont les seules à présenter des résultats consolidés au plan national sur les données physiques. Mais ces résultats sont incomplets et incertains, avec des écarts au plan départemental. Les données financières issues de cette source sont particulièrement fragiles compte tenu du faible taux de réponse que la DREES obtient sur ce champ. Les premières fiches de remontées statistiques mise en place par un arrêté du 23 décembre 1993 (nouveau suivi statistique à partir du 1^{er} janvier 1994) ont été interrompues par le SESI. Les remontées actuelles datent d'octobre 1999. La fiche statistique individuelle qui leur sert de support⁹ est remplie pour chaque demande d'aide examinée par les référents et les secrétariats des fonds. Elle est renseignée par eux de façon variable. Elle comporte, en effet, trop de renseignements sur les caractéristiques du demandeur, sur la décision prise, mais aussi sur le montant alloué et les raisons de l'aide.

La DREES est, dans ces conditions, obligée d'estimer les grandeurs, y compris les plus élémentaires comme celle du nombre des bénéficiaires. Mais les redressements effectués sont incohérents avec les bilans d'activité des DDASS. Ainsi, par exemple, le nombre de jeunes bénéficiaires que déclare à la mission la DDASS de l'Ardèche au 1^{er} semestre 2000 est de 1 095 alors que la DREES en donne une estimation de 259. A l'inverse la DDASS de Haute-Garonne signale 574 bénéficiaires sur cette période et la DREES 795.

⁹ Voir en annexe 7

Les écarts sur les montants moyens perçus par les bénéficiaires de ces départements sont de 324 F en Ardèche (1152 F en réponse de la DDASS et 828 F pour l'estimation de la DREES) et de 1 537 F en Haute-Garonne (2 040 F en réponse de la DDASS et 503 F estimés par la DREES).

Au premier semestre 2000, 9 départements n'ont renvoyé aucune information à la DREES. Ils étaient 24 au quatrième trimestre 1999. Les 9 DDASS concernées ont été interrogées par la mission en décembre sur les difficultés rencontrées pour remplir la fiche statistique de la DREES. Elles ont indiqué une réticence des services des conseils généraux dans 4 de ces 9 départements (l'Ariège, les Alpes de Haute-Provence, l'Eure-et-Loir et la Haute Savoie) et/ou des services de la DDASS. Ces refus ou réticences sont motivés en particulier par la lourdeur de la fiche, sa redondance avec le formulaire mis en place par les CASU et la faiblesse des retours d'information vers les opérateurs. Si les réponses des autres DDASS interrogées ne font état, pour certaines d'entre elles, d'aucune difficulté, les critiques sont fréquentes et portent aussi sur la lourdeur du remplissage, la fréquence des envois qui fait que certains fonds locaux omettent ou oublient d'adresser les fiches à la DREES, et également sur les erreurs d'interprétation des questions posées en particulier sur la confusion entre aide occasionnelle délivrée ou non en urgence et procédure d'urgence. Le peu d'intérêt perçu par certains est à relever : « inexploitable », « les référents des jeunes considèrent la fiche comme une contrainte et n'y voient aucun bénéfice en terme de bilan individuel pour le jeune suivi ». Il ne semble pas au demeurant que les services déconcentrés, ou l'administration centrale, tirent tout le parti qu'il conviendrait des données statistiques collectées même s'il existe des exceptions notables que la mission a pu relever, comme en Moselle par exemple. Les lacunes de l'information statistique sont particulièrement nettes en ce qui concerne les actions collectives.

Les statistiques des autres réseaux (DIJ, PJJ, etc...) et des conseils généraux sont également, pour la plupart, défaillantes. Et elles ne sont jamais mises en relation et croisées les unes avec les autres.

La qualité du système d'information issu des données de gestion administratives et financières est, de l'aveu même de la direction générale de l'action sociale, très médiocre. De façon générale, la connaissance de la population cible par l'administration et les gestionnaires des fonds (les jeunes en difficulté d'insertion sociale et professionnelle) est éclatée, parcellaire et datée (cf. supra 3). En ce qui concerne l'organisation et l'activité administrative du fonds¹⁰, le système repose notamment sur un suivi semestriel mis en place en 1999, et sur des rapports d'activité annuels de chaque fonds. En pratique, le nombre de fonds départementaux, locaux, de secrétariats de commissions, de gestionnaires financiers, etc.. n'est pas précisément connu. Les conventions et les règlements intérieurs des fonds départementaux et des fonds locaux ne sont ni connus ni analysés de façon systématique par l'administration centrale. Les remontées des DDASS sont tardives et incomplètes : seules une trentaine de directions départementales envoient effectivement leur bilan des fonds chaque année et les résultats du suivi semestriel ne sont toujours pas disponibles pour l'année 2000. Au plan local, un même constat s'impose : dans au moins deux des départements visités par la mission, il n'était pas possible de disposer d'une vision claire, complète et

¹⁰ Les aspects financiers sont traités en partie 5.

circonscrite du fonds, soit que le fonds départemental soit éclaté entre plusieurs comités d'attribution, soit qu'aucune consolidation sérieuse ne soit faite entre le fonds départemental et les fonds locaux. Il n'est pas rare que des fonds locaux ne fournissent pas de retour d'informations aux DDASS. Ces défaillances sont, en partie seulement, comblées par l'expérience des gestionnaires du fonds dans l'administration centrale et l'administration déconcentrée et par leur bonne connaissance concrète et empirique, mais nécessairement subjective, du terrain.

Le dispositif du fonds ne fait pas, sauf exception très rare, l'objet de contrôles sur place par les DDASS ou par les services des départements. La mission n'a eu connaissance que d'un nombre très limité de rapports locaux d'évaluation, aucun ne faisant appel à des méthodes quasi-expérimentales ou a fortiori expérimentales. Pourtant, les travaux de l'OCDE sur les politiques en direction des jeunes montrent que les programmes les plus efficaces sont ceux qui incluent dans leur dispositif lui-même le principe (et le financement) d'évaluations. Ces carences du contrôle et de l'évaluation ne sont pas spécifiques au fonds d'aide aux jeunes : ils sont, en réalité, une illustration parmi d'autres d'un déficit global dans le domaine des politiques publiques en général, et des politiques sociales en particulier.

***Le pilotage et
l'animation du dispositif
par l'administration
centrale***

La direction générale de l'action sociale est la direction d'administration centrale chargée de piloter et d'animer le fonds d'aide aux jeunes. Jusqu'à une date récente, la sous-direction du développement social, de la famille et de l'enfance était chargée des fonds. Dans le nouvel organigramme de la direction générale, en vigueur depuis le milieu de l'année dernière, la responsabilité du fonds est désormais confiée à la 1^{ère} sous-direction des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion (PILE), et au sein de cette sous-direction, au bureau 1A dont la compétence couvre la lutte contre les exclusions. Une sous-direction des âges de la vie demeure notamment en charge des politiques de la famille et de l'enfance (bureau 2B). La mission n'a pas connaissance de problèmes particuliers d'articulation entre la première sous-direction, transversale, et la deuxième sous-direction. Il est toutefois évident qu'il convient d'accorder, dans le nouvel organigramme, une attention particulière à la bonne coordination et aux éventuels problèmes de frontière qui pourraient se présenter.

La DGAS consacre environ un demi équivalent-temps-plein à la gestion du fonds d'aide aux jeunes : 1/3 d'ETP d'un cadre du bureau 1A, environ 0,1 ETP du chef du bureau 1A et 0,1 ETP également d'un agent de la cellule financière de la sous-direction. C'est certainement peu dans l'absolu mais il faut tenir compte du nombre restreint d'agents de la direction générale et de la relative faiblesse des enjeux financiers. A titre de comparaison, 6 ETP environ sont consacrés à la gestion du RMI. La DGAS a des moyens d'analyse limités : elle dispose actuellement de 700 000 F de crédits d'études sur l'ensemble de son champ et n'a plus de statisticien capable de piloter, en relation avec la DREES, des analyses pointues du fonds.

Dans ces conditions, et en dépit des progrès réalisés au cours des derniers mois et

projetés dans un bref avenir, la DGAS ne dispose pas des moyens nécessaires à un pilotage stratégique efficace, qui permette d'anticiper et d'accompagner les évolutions de la situation sociale et professionnelle des jeunes, de mesurer les résultats atteints et de redéployer les moyens en conséquence, ni à une animation efficace, qui prenne pleinement en compte les particularités locales et, en particulier, analyse et diffuse les bonnes - et signale les mauvaises - pratiques aux structures gestionnaires.

A l'exception de la direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques qui a fait du fonds l'objet de son programme de travail, la mobilisation des autres directions et organismes ayant en charge l'insertion sociale et professionnelle des jeunes est faible et leur coordination limitée. Il n'existe pas de dynamique interministérielle autour des fonds alors même que la politique en direction des jeunes en difficulté est caractérisée par le nombre et l'éclatement des dispositifs et des institutions concernés directement ou indirectement. Pour s'en tenir à l'essentiel, la délégation interministérielle à l'insertion des jeunes en difficulté (DIJ), qui est chargée d'animer le réseau des missions locales et des PAIO, a prêté peu d'attention au fonds jusqu'à la mise en œuvre du programme TRACE et n'est pas associée au pilotage du dispositif. Au ministère de l'emploi et de la solidarité, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) n'est pas impliquée dans un dispositif qui relève, il est vrai, davantage de l'animation du réseau d'accueil. La délégation interministérielle à la ville connaît le dispositif sans y être associé. Au ministère de la jeunesse et des sports, les responsables de la direction chargée de la jeunesse ne connaissent que vaguement l'existence du fonds. Les objectifs et l'activité du fonds d'aide aux jeunes n'ont pas été, pour l'instant, soumis aux délibérations du conseil national de la jeunesse. Au ministère de la justice, il semble qu'aucune circulaire n'ait jamais été publiée à ce sujet et que l'administration centrale n'ait jamais mobilisé ses services et ses agents à ce propos. A l'inverse, au ministère du logement, le fonds d'aide aux jeunes est un dispositif connu et la coopération avec la DGAS est réelle autour des problématiques complémentaires du logement et de l'hébergement ; des réflexions ont été conduites quant à la complémentarité du fonds d'aide aux jeunes et du fonds de solidarité logement, dont la conception profonde est proche. Les contacts avec le ministère de l'éducation nationale à propos du fonds sont, pour leur part, inexistant.

Parmi les autres grandes institutions nationales qui financent les fonds, seule la caisse nationale d'allocations familiales a fait l'objet d'investigations par la mission. Le conseil d'administration de la caisse nationale a adopté depuis 1990 une attitude de retenue, voire d'hostilité, à l'égard du fonds. En l'absence de débats spécifiques depuis lors, la position de la caisse nationale n'a pas changé depuis la réunion de la commission d'action sociale du 4 décembre 1990 au cours de laquelle les administrateurs ont notamment émis "de fortes réserves quant à la participation des caisses aux fonds d'aide aux jeunes en difficulté", considérant que "la responsabilité de leur mise en oeuvre incombe à l'Etat et aux collectivités territoriales, les caisses ne devant en aucun cas substituer à l'engagement insuffisant de celles-ci".

La gestion par les DDASS

Au sein des DDASS, le dispositif du fonds est placé, quand il existe, sous la responsabilité du pôle social. En général, il relève d'un service, ou d'une unité

administrative, distincte de celle chargée du revenu minimum d'insertion. Ce choix d'organisation mériterait un examen attentif dans la mesure notamment où les problématiques d'insertion des bénéficiaires du fonds et de celles du RMI sont proches : des synergies pourraient certainement être trouvées.

La gestion du fonds mobilise, dans les DDASS visitées par la mission, jusqu'à 4 ETP lorsqu'il est en gestion directe. D'après la DGAS, la DDASS du Nord considère que 10 % des moyens de son pôle social lui sont consacrés. La seule présence aux commissions d'attribution du fonds départemental et, quand ils existent, des fonds locaux, est, il est vrai, extrêmement consommatrice de temps pour les agents des DDASS. Les moyens humains consacrés par les DDASS à l'animation, et à la gestion quand la DDASS gère directement le fonds départemental, posent deux problèmes contradictoires. Ces moyens sont la plupart du temps insuffisants pour assurer une gestion optimale ou même minimale du dispositif : ainsi, selon la DGAS, la DDASS des Hauts-de-Seine ne s'estime en état d'animer directement chaque année qu'un tiers du dispositif qui comprend 16 fonds dans ce département. Mais ces moyens sont pourtant démesurés par rapport aux enjeux financiers des fonds compte tenu des effectifs des directions départementales et de l'étendue de leurs responsabilités.

De façon générale, les DDASS ont beaucoup de difficultés à remplir leur rôle d'animateur et de coordinateur des politiques d'action sociale et à assurer une présence adaptée de l'Etat dans le domaine social au plan du département. Le constat a été dressé maintes fois, par l'inspection générale elle-même. Il vaut pour les politiques en direction des jeunes, et le fonds d'aide aux jeunes. Aucune des directions départementales rencontrées par la mission n'a une vision à la fois globale et précise des enjeux professionnels et sociaux des jeunes dans son ressort et n'est le pilote incontesté des politiques d'insertion et d'autonomie des jeunes dans le département.

Les difficultés traditionnelles des DDASS sont accrues par les exigences et les difficultés du partenariat avec les conseils généraux (cf. infra), par la connaissance imparfaite des problèmes d'insertion sociale et professionnelle des jeunes et par la complexité de dispositifs publics nombreux et segmentés.

La coordination avec les autres services de l'Etat sur le dossier du fonds est insuffisante. La mobilisation des préfets est variable, selon les départements, mais plutôt limitée dans l'ensemble. L'insuffisance de la coordination entre services est évidente dans le cas des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Si la participation des DDASS au service public de l'emploi est certainement un progrès, tous les fruits ne semblent pourtant pas en être tirés. Les échanges entre les DDASS et les services départementaux de la justice, de la jeunesse et des sports, du logement et de l'éducation nationale sont, pour leur part, limités, voire inexistantes, au moins dans les départements visités par la mission et à propos du fonds d'aide aux jeunes. Cette situation est regrettable compte tenu du caractère nécessairement interministériel des politiques d'insertion sociale et professionnelle des jeunes et de la nature même du fonds d'aide aux jeunes, qui est à l'intersection de tous les autres dispositifs.

La gestion partenariale Etat-départements

Les fonds d'aide aux jeunes sont le premier exemple historique, avant même les FSL, de fonds à compétence partagée qui associent l'Etat et les départements. Le bilan qu'il est possible d'en tirer est positif.

La gestion partenariale, mais sous contrainte légale, d'un dispositif d'action sociale comme le fonds d'aide aux jeunes, apporte un tempérament à la décentralisation qui a suscité et continue de susciter des résistances. Les difficultés de la compétence partagée du fonds entre l'Etat et les conseils généraux ont ainsi traversé l'histoire du dispositif depuis sa création. Ainsi, les grands départements urbains ont mis plusieurs années à s'engager dans le dispositif. La mise en place des fonds a été particulièrement difficile en Seine-Saint-Denis, dans le Val-de-Marne et dans les Bouches-du-Rhône.

L'opposition entre conseils généraux et grandes villes chefs-lieu a été également une source de retards. Cela a été à nouveau le cas lorsque l'Etat a souhaité mettre en œuvre une politique volontariste de mobilisation des fonds, d'une part en 1995-1996 à la suite du programme sur les jeunes qui faisait suite au questionnaire Balladur sur les jeunes, d'autre part depuis 1998 avec le programme TRACE.

En 1999, le rapport de la mission d'information sénatoriale *"Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité"* proposait encore de "revenir à l'esprit de la décentralisation en mettant fin aux formules de cofinancement obligatoire des fonds d'aide aux jeunes (FAJ) et des fonds de solidarité pour le logement (FSL)". Elle recommandait de confier leurs missions aux départements tout en appelant au maintien de l'effort financier de l'Etat, soit sous la forme du transfert d'une recette fiscale dont les départements fixeraient le taux, soit sous la forme d'une dotation de mission décentralisée, calculée selon une formule complexe.

Il semble pourtant que les fonds d'aide aux jeunes soient désormais bien installés dans le paysage administratif et institutionnel. Le conseil constitutionnel a considéré (dans le cas du FSL) que le fait d'imposer une charge financière aux départements ne violait pas le principe de libre administration des collectivités locales (décision n° 90-274 du 29 mai 1990). En outre, la montée en puissance des fonds s'est, en fin de compte, opérée rapidement et dans des conditions plutôt satisfaisantes. Dans le cadre de la rédaction du présent rapport, aucun conseil général rencontré par la mission n'a soulevé d'objection de principe à la gestion partenariale du fonds. L'Assemblée des départements de France (ADF) a rappelé, pour sa part, à la mission l'hostilité de principe des conseils généraux aux fonds partenariaux qui conduisent les départements à financer des dispositifs dont ils n'ont pas l'initiative ni la responsabilité du cadrage budgétaire. Les DDASS interrogées n'ont pas fait part d'opposition ou de problèmes particuliers dans leurs départements.

Le rapport de la commission présidée par Pierre Mauroy n'aborde pas directement la question du fonds d'aide aux jeunes. Elle suggère toutefois de créer des « observatoires départementaux d'action sociale afin d'améliorer la connaissance des populations prises en charge » et souligne, pour ce qui concerne les politiques d'insertion, que « la décentralisation s'est traduite par un enchevêtrement général et une superposition des

responsabilités dont il est urgent de sortir », en estimant « qu'il est essentiel de prolonger de façon très ambitieuse la décentralisation dans tous les domaines où se justifie une action de proximité, par l'intermédiaire de délégations conventionnelles de compétences lorsqu'une intervention des intercommunalités sera plus efficace ». Au niveau des villes, alors que les 3/4 au moins des grandes villes de province se seraient investies dans les fonds, les conflits départements-communes sont rares.

En pratique, les avantages de la gestion partenariale Etat-conseils généraux sont réels. Ainsi, le commun engagement des deux partenaires permet de donner plus de poids et de visibilité au fonds et à l'objectif d'insertion sociale et professionnelle des jeunes et de mobiliser plus de moyens à son profit. Par ailleurs, la gestion partenariale permet, dans de nombreux départements, de dégager une approche convergente de compétences bien identifiées autour de l'objectif de l'insertion des jeunes. La gestion partenariale permet aux agents de l'Etat et des départements de travailler ensemble au jour le jour, d'apprendre à dégager des analyses partagées et des méthodes communes et de forger des objectifs en commun.

Il est vrai également que les inconvénients d'un tel mode de gestion sont tangibles, en particulier la lourdeur administrative qui découle de la double signature (des conventions, des règlements intérieurs), des doubles décisions (des attributions en urgence, du paiement des subventions) ou du doublonnage des services. De même, les outils concrets du partenariat, hormis les comités de pilotage qui existent dans la plupart des départements, sont apparus plutôt au stade du chantier que de la mise en œuvre concrète.

La diversité des configurations des fonds

L'enquête à laquelle la mission a procédé, à la fois par questionnaire et sur place, permet de distinguer quatre configurations type dans la mise en œuvre des fonds d'aide aux jeunes:

- la présence d'un fonds départemental sans fonds local : cette situation se rencontre dans 52 départements, selon la DREES, et dans 18 des 35 départements interrogés par voie télématique et 3 des 5 départements visités par la mission (Dordogne, Pyrénées-Atlantiques, Moselle) ;
- la présence simultanée d'un fonds départemental et de fonds locaux couvrant l'ensemble du territoire départemental : ce cas correspond à la situation de 13 des départements interrogés et d'un département visité (Ille et Vilaine) ;
- la présence simultanée des deux types de fonds, les fonds locaux ne couvrant que partiellement le territoire départemental ; dans ce cas le fonds départemental assure la couverture des zones ne relevant pas des fonds locaux, cette situation se rencontre dans 3 des départements interrogés et 1 département visité (Seine-Saint-Denis) ;
- la présence de fonds locaux uniquement : une quinzaine de départements, dont celui de l'Ain, serait dans ce cas, qui n'est pas conforme à la loi.

Lorsque le fonds départemental coexiste avec des fonds locaux qui couvrent l'ensemble du territoire départemental, celui-ci se borne parfois à examiner et à financer les actions collectives uniquement, voire une partie seulement (au-dessus d'un certain seuil).

Les fonds locaux sont eux-mêmes soit communaux soit intercommunaux, la contribution communale variant de quelques milliers à quelques centaines de milliers de francs. Mais quel que soit le mode d'organisation retenu, le processus collégial d'examen des dossiers et d'attribution des aides individuelles est toujours déconcentré à un échelon infra départemental. Dans tous les cas rencontrés, des comités d'attribution fonctionnant au plan local ont été mis en place, soit directement par le fonds départemental pour traiter localement ses dossiers à l'échelle d'un arrondissement, de la zone de compétence d'une mission locale ou d'une unité territoriale d'action sociale, soit bien entendu auprès d'un fonds local.

Les comités locaux d'attribution des fonds départementaux assurant directement la couverture des zones ne dépendant d'aucun fonds local ont une aire d'action en général plus vaste que celle des fonds locaux. C'est que ce cas de figure correspond à celui de fonds locaux conçus à une échelle communale ou de très courte intercommunalité, sans dessein de couvrir l'ensemble du territoire, la compétence du fonds départemental s'exerçant par défaut. C'est la situation qui prévaut par exemple en Seine Saint Denis.

La gestion des comités locaux des fonds départementaux peut être directement assurée par la DDASS et le conseil général, comme en Seine-Saint-Denis, ou déléguée à des gestionnaires extérieurs, comme les missions locales. Dans un seul des départements visités par la mission, la Dordogne, le traitement des dossiers du fonds est assuré dans le cadre de la CASU par les commissions locales de coordination des aides (COLCA) en même temps que toutes les autres aides d'urgence facultatives. La composition précise des comités locaux et commissions d'attribution des fonds locaux est définie par le règlement intérieur. Elle s'étend généralement aux financeurs (Etat, département, communes le cas échéant) et, le plus souvent, mais pas toujours, à un certain nombre de représentants des structures intervenant dans la zone en faveur de l'insertion des jeunes auxquelles appartiennent les référents présentant les demandes d'aide soumises au comité, ces représentants n'ont souvent que voix consultative. Les configurations sont là encore très diverses et elles illustrent les usages locaux.

Outre les instances locales, des comités de pilotage départementaux ont été mis en place dans 36 des 40 départements visités ou interrogés. Mais elles n'existent pas dans 4 départements (Paris, Val-de-Marne, Haute-Marne et Jura). Ces comités ont une fonction variable selon les départements : ils revendiquent généralement un rôle de pilotage qui consiste le plus souvent à établir un bilan annuel de la mise en œuvre du fonds, à répartir les dotations, à assurer une régulation financière en cours d'année, à arrêter le règlement intérieur départemental, plus rarement à conduire des actions d'évaluation. Ces comités se réunissent une ou deux fois par an ; leur composition n'est pas toujours formellement définie mais elle figure parfois dans la convention constitutive ou dans le règlement intérieur du fonds. Ils sont présidés alternativement par le préfet et le président du conseil général et comprennent habituellement, outre les financeurs, un représentant de chaque comité local, parfois son président et son secrétaire. Le gestionnaire financier du fonds départemental est parfois associé au comité de pilotage départemental.

La participation des communes au dispositif est formellement liée à leur contribution financière éventuelle. D'un point de vue national, elle est mal connue. A la mi-1997, les $\frac{3}{4}$ des grandes villes de province s'étaient investies dans le dispositif. Leur place

éminente dans le pilotage de l'action des missions locales assure apparemment aux communes une influence qui ne se limite pas à leur contribution financière directe. Cette influence est particulièrement nette lorsque les élus sont directement impliqués dans les comités d'attribution, comme c'est le cas par exemple dans la plupart des comités d'Ille-et-Vilaine.

**L'instruction et l'attribution des aides
et la gestion des dossiers des
bénéficiaires**

Le traitement des dossiers courants comporte deux étapes : la constitution du dossier proprement dit et la phase d'examen de ce dossier par le comité d'attribution.

La phase d'instruction débute par le contact entre les jeunes demandeurs de l'aide et un des référents. Dans la plupart des cas, le contact entre les jeunes et la structure dans laquelle travaille le référent est antérieur à la demande. C'est le référent lui-même, agissant dans le cadre de sa mission principale, qui constate les besoins des jeunes et leur propose, ou non, l'aide du fonds. Les demandes d'aide à l'initiative des jeunes eux-mêmes sont très rares, et d'ailleurs en général mal reçues par les référents.

L'aide du fonds apparaît ainsi à son bénéficiaire comme une aide fournie en complément par, et grâce à, la structure qui le suit par ailleurs, la mission locale dans le cas le plus fréquent. L'aide est essentiellement dans la main des référents qui en sont les prescripteurs. De ce point de vue, l'aide du fonds se distingue notablement des différents revenus minima comme des secours versés par les CCAS.

Le dossier de demande de l'aide, établi par le secrétariat de chaque fonds, prend la forme d'un imprimé normalisé, qui est de format et de structure variable. Il est parfois amalgamé dans un imprimé unique CASU. En pratique, les dossiers sont très diversement tenus selon les commissions d'attribution et les référents. Les imprimés de demande les plus adaptés sont ceux qui identifient clairement le demandeur et son référent, indiquent le projet d'insertion, décrivent la situation du demandeur, ses besoins et les ressources qu'il peut mobiliser pour y pourvoir ainsi que les aides déjà perçues dans l'année précédant la demande voire avant. Le jeune doit, en principe, établir une demande écrite mais cette exigence est très rarement respectée. Elle risque au demeurant de focaliser l'expression du jeune sur ses besoins et la demande d'aide alors que l'élément principal qui doit ouvrir l'accès à l'aide est le projet personnel.

L'examen des dossiers permet, très généralement d'identifier le projet d'insertion à caractère professionnel. Il permet également de constater le caractère peu structuré ou peu formalisé des projets d'insertion sociale, avec de notables exceptions pour des dossiers engagés par certains clubs de prévention. Le dossier, toujours signé par le référent et rédigé par lui, est rarement signé du jeune et les lettres de demande sont rarissimes. Quatre dossiers sur cinq examinés par la mission précisent si d'autres aides, du fonds d'aide aux jeunes ou d'autres fonds, ont été versées dans les 12 mois qui précèdent.

La mesure du besoin est généralement exprimée et évaluée clairement et de façon convaincante, particulièrement dans les départements où ont été définis certains

standards (l'Ille et Vilaine évalue les besoins alimentaires à 900 F par mois et les dépenses d'hygiène à 300 F). Le point le plus délicat de l'instruction est sans doute celui de l'appréciation des ressources des jeunes pour évaluer l'utilité d'une intervention du fonds. A l'exception sans doute des assistantes sociales, la plupart des référents ne sont pas préparés à un travail précis de contrôle formalisé des ressources tel que le pratiquent les caisses d'allocations familiales ou les ASSEDIC. Deux questions doivent notamment être examinées sur ce point. Tout d'abord, la prise en considération des ressources des parents des jeunes est diversement appréciée et il n'est pas rare que ces ressources soient délibérément ignorées lorsque les jeunes demandeurs vivent de façon indépendante alors qu'elles sont examinées pour des jeunes vivant au foyer familial. Ensuite, la nature et l'étendue des investigations auxquelles il convient de procéder sur les ressources des jeunes et de leur famille constituent une des interrogations que fait naître l'examen des dossiers. Le principe le plus souvent retenu est celui de la fourniture de justificatifs mais la réalité est quasi systématiquement limitée à la déclaration du bénéficiaire. 41 % des dossiers d'aide analysés par la mission ne comportent aucune information sur les ressources des parents des demandeurs et 18 % sur les ressources des jeunes eux-mêmes.

Comme il est certain que la contrepartie positive du fait que le fonds n'est pas une aide de droit réside dans sa souplesse et dans sa rapidité de mise en jeu, il serait donc contre-productif de subordonner l'intervention du fonds à de trop longs préalables administratifs.

La pratique des comités locaux montre le rôle déterminant joué par les secrétariats des comités d'attribution. Coordonnateurs de l'instruction des dossiers, les secrétariats centralisent les demandes, conservent les dossiers individuels, organisent les réunions du comité d'attribution, et en rédigent le compte-rendu. Comme le soulignait le rapport d'évaluation de 1991, « ils sont le pivot du système dans la mesure où seuls, ils peuvent faire le lien entre bénéficiaires d'une part et décideurs de l'autre ». Le secrétariat intervient dans la plupart des cas pour faire étayer ou parfois retirer des dossiers faibles ou ne répondant pas aux exigences du règlement intérieur ou à la jurisprudence du comité. Ce rôle peut conduire à une mise sous tutelle du dispositif si le comité d'attribution n'exerce pas sa fonction d'évocation à l'initiative de ses membres représentant les réseaux de référents. Cette fonction n'est pas facilitée lorsque les réunions du comité sont entièrement consacrées à l'examen exhaustif de dossiers en grand nombre.

Les comités d'attribution se réunissent selon une périodicité variant d'une semaine à un mois. Une périodicité mensuelle paraît inadaptée à un versement rapide des aides, sauf à mettre en œuvre une très large délégation de gestion. Chaque séance des commissions d'attribution, dans les départements visités, dure de 2 à 4 heures et mobilise généralement de 6 à 10 personnes dont un représentant de la DDASS et, en principe, un représentant du conseil général (souvent le ou la responsable de l'unité territoriale d'action sociale).

Les dossiers sont, en principe, examinés individuellement à partir d'une présentation orale de la personne responsable du secrétariat, parfois représenté par le directeur de la structure gestionnaire elle-même (Fougères), généralement appuyée d'un bordereau récapitulatif comportant les données principales du dossier et servant ensuite de relevé

de décision. La présence des référents aux réunions des commissions d'attribution est très rare. Certains fonds ont testé la formule de référents rapporteurs mais elle s'est avérée ingérable. Les référents peuvent, en général, assister aux réunions à leur demande. La mission n'a pas eu connaissance de cas dans lesquels la présence des jeunes demandeurs était prévue, ce qui peut pourtant paraître opportun, notamment en cas de conflit sur un dossier.

Certains comités, comme celui de Rennes-centre par exemple, ayant à faire face à un grand nombre de dossiers ont adopté un principe d'accord tacite pour tous les dossiers portant sur une aide inférieure à une certaine somme (1 500 F notamment), sous réserve d'une évocation par un membre du comité. Leur secrétariat adresse par télécopie à leurs membres le bordereau récapitulatif des dossiers soumis à examen 48 heures avant la réunion. Plus de la moitié des dossiers sont concernés par cette procédure dans ce comité. D'autres fonds, comme celui de la Seine-Saint-Denis, ont ressenti la nécessité d'une réunion restreinte préparatoire qui permet de prendre des décisions sur les dossiers les plus simples. Il existe d'autres formules de ce genre, qui sont intéressantes. Le délai qui sépare la demande du versement effectif de l'aide varie de 1 à 6 semaines lorsque le comité se réunit mensuellement et de 1 à 2 semaines pour les comités à réunion hebdomadaire.

Le traitement des dossiers urgents est un souci constant des gestionnaires du fonds, comme on l'a vu. Les modalités de gestion adoptées reposent généralement sur une délégation de décision consentie au responsable de la structure chargée du secrétariat du comité qui peut déclencher le versement immédiat d'une aide sous la double réserve d'un plafond et moyennant validation a posteriori par le comité d'attribution, cette dernière formalité étant fortement revendiquée par les délégataires eux-mêmes comme un moyen de transparence, un appui dans leur action et une défense face aux pressions éventuelles de certains demandeurs.

Les actions collectives, quand elles existent, sont engagées selon des modalités diverses :

- liberté des comités locaux dans le cadre d'une enveloppe limitative ;
- liberté dans la double limite d'une enveloppe et d'un plafond par action ;
- décision relevant du comité départemental de pilotage ou de son président.

Ces modalités sont, sans doute, également efficaces. Le point principal est assurément celui du principe d'évaluation a posteriori et de la valorisation des actions expérimentées lorsque leur efficacité est avérée, les résultats des évaluations devant être restitués aussi bien au comité local qu'au comité de pilotage départemental en charge de la diffusion des bonnes pratiques.

Le suivi administratif individuel des bénéficiaires est, dans l'ensemble, médiocre. Il n'est pas assuré de façon homogène faute qu'un outil informatique normalisé ait été mis à la disposition des gestionnaires ; certains secrétariats – celui de Thionville par exemple – se sont dotés d'un outil informatique d'enregistrement des dossiers mais ce n'est pas la règle. En général, il n'existe pas d'instrument permettant de suivre l'échéancier des versements des aides de façon à assurer un suivi individuel précis de l'exécution des décisions prises aussi bien pour la gestion des remboursements de prêts

que pour le versement des aides durables. De même, il est rare de pouvoir savoir si un même jeune a déjà touché des aides du fonds dans un passé qui remonte au-delà de l'année civile. Les éléments nécessaires à une gestion fine, dynamique et coordonnée des bénéficiaires sont donc inexistant, ce qui n'est pas satisfaisant.

L'animation du réseau des référents

Le principe clairement posé par les instructions en vigueur est celui de la présence d'un référent qui instruit et appuie la demande de chaque jeune bénéficiaire, puis en assure le suivi. Le rôle théorique du référent est celui d'un professionnel de l'action sociale qui connaît le fonds d'aide aux jeunes, ses conditions d'accès et de mise en œuvre, qui sait apprécier et évaluer les besoins des jeunes demandeurs, qui connaît les autres aides susceptibles d'être mobilisées en priorité en vertu du principe de subsidiarité qui fonde l'intervention du fonds et qui a, enfin, le contact avec les réseaux et les professionnels capables d'intervenir pour répondre aux besoins ainsi mis en lumière. Le référent a surtout pour fonction essentielle de diagnostiquer les difficultés à surmonter pour engager et réussir le travail d'insertion sociale et/ou professionnelle au bénéfice des jeunes concernés. En règle générale c'est ce professionnel qui remplit le dossier et accompagne les jeunes dans le parcours d'insertion dans lequel ils doivent s'engager.

Par exception, le référent peut constituer le dossier de demande parce qu'il se trouve être le premier au contact et au diagnostic et passer ensuite le relais à la structure, publique ou privée, compétente. Il en va ainsi en particulier lorsqu'une assistante sociale de secteur ou un foyer de jeunes travailleurs vient secourir un jeune chômeur en difficulté et fait ensuite le lien avec la mission locale chargée de l'aider dans la définition et la conduite d'un projet professionnel réaliste ; à l'inverse, une mission locale peut connaître et aider financièrement un jeune dont la situation appelle, dans un premier temps au moins, la mise en œuvre d'un appui de nature exclusivement sociale. Il convient de souligner que le renvoi d'un référent à un autre fait peser sur les jeunes les plus fragiles et les plus déstructurés une charge qui peut conduire certains d'entre eux à abandonner leurs efforts d'insertion.

La qualité de référent au titre du fonds résulte d'une reconnaissance du fonds, qui établit une liste des structures référentes dans son ressort.

En pratique, les analyses de la DREES à partir des fiches statistiques individuelles du 1^{er} semestre 2000 conduisent à constater que les demandes d'aide du fonds sont instruites principalement par les missions locales et les PAIO qui traitent près de 70 % des dossiers contre 15 % aux services d'action sociale et 4 % aux centres communaux d'action sociale. Le reste des demandes émane de structures telles que les clubs de prévention ou les foyers de jeunes travailleurs, qui sont donc très minoritaires.

Ces résultats montrent l'implication forte du réseau d'accueil des jeunes dans le recours au fonds. Cette implication est tout à fait opportune et conforme aux textes qui régissent le fonds. Elle illustre le fait que l'aide du fonds est principalement utilisée dans une perspective d'insertion à caractère professionnel et que les missions locales et PAIO ont une claire conscience de la nécessité de mobiliser des aides à caractère social au service de leur objectif premier, l'accès à l'emploi. Les visites sur le terrain ont permis à la mission de constater qu'en prolongement de l'engagement des missions locales, les

opérateurs externes du programme TRACE intervenaient désormais comme référents au titre du fonds.

La part des demandes d'aide du fonds instruites directement par les services d'action sociale des départements (15 %) n'appelle pas de remarque particulière. Ces services ont une fonction large de suivi des familles plus que d'appui à la réalisation de projets individuels des jeunes. Ils ont davantage vocation à détecter des situations de difficulté et à mobiliser les opérateurs compétents sauf dans les secteurs à moindre densité de population et d'acteurs où il leur faut agir plus directement. On peut d'ailleurs constater à l'examen des dossiers individuels que les dossiers émanant directement des unités territoriales d'action sociale sont davantage construits à partir de la réponse à un besoin, généralement dans une appréciation familiale d'ensemble, qu'en fonction d'un objectif d'insertion identifié.

On ne peut qu'être frappé par la faible mobilisation des réseaux et acteurs associatifs autres que les missions locales et les services sociaux des départementaux dans le recours au fonds au bénéfice des jeunes en difficulté avec lesquels ils sont en contact. Certains de ces jeunes ont certainement d'importants besoins financiers aussi bien que d'appui dans une démarche d'insertion. Au demeurant, les grands réseaux associatifs font effectivement remonter aux pouvoirs publics des éléments d'information de cette nature. Cette situation peut résulter, pour une part, d'un biais statistique provenant du refus ou de l'oubli de renseigner les fiches statistiques individuelles à partir desquelles le système d'information est alimenté. Ainsi, 30 % des dossiers consultés directement par la mission ont été instruits par d'autres services que ceux des missions locales et des PAIO ou du conseil général. Toutefois, elle traduit certainement surtout une carence dans l'aide aux personnes qui connaissent les plus grandes difficultés, qui est elle-même significative d'une vraie peine à définir et à engager un accompagnement de projets d'insertion sociale.

Ces difficultés tiennent d'abord à la notion même d'insertion sociale, un projet ne pouvant se concevoir sans la définition d'un objectif, d'un calendrier et de moyens à mobiliser par un accompagnateur identifié. Or les partenaires mobilisables en un tel domaine sont rares et les réseaux caritatifs ne disposent qu'exceptionnellement de la capacité à assurer un tel accompagnement personnalisé : leur vocation est plutôt d'assurer le contact, le premier secours et le premier diagnostic en vue d'orienter les personnes en difficultés vers les structures qui pourront effectivement les aider. Ce sont d'autres réseaux, gestionnaires de structures, d'établissements ou de programmes qui seuls sont en mesure d'assurer l'accompagnement proprement dit, et qu'il convient d'identifier, de mobiliser et éventuellement de financer dans les différents domaines de l'insertion sociale, tels que l'accès et le maintien dans le logement pour les jeunes en errance ou la sortie des conduites addictives.

L'animation et la coordination des référents par les responsables des fonds sont beaucoup trop réduites. A l'exception notable d'un secrétariat de comité d'attribution, parmi ceux rencontrés par la mission, qui a pris l'initiative de réunir les référents de sa zone de compétence pour débattre des principes et des pratiques de mise en jeu du fonds, l'information des référents semble résulter d'abord d'échanges ponctuels entre eux et le secrétariat du comité dont ils relèvent. Sauf dans un cas, la mission n'a pas eu connaissance de l'existence de documents d'information clairs et complets à l'usage des

référents, destinés à stabiliser et à homogénéiser les conditions de recours à cette aide dans le cadre décidé par les partenaires dans le département. Aucune DDASS ni aucun conseil général, ni même aucun secrétariat de fonds local, ne semble prendre l'initiative de réunions régulières des référents, ou de mise en place d'outils d'échanges modernes (forums en ligne...). Il en résulte un vrai déficit d'information, d'animation et de coordination et une difficulté à concevoir les référents comme membres d'un réseau qui partagent une approche commune et échangent pour faire progresser leur pratique professionnelle et améliorer le fonctionnement du fonds. Il en résulte également des pratiques très différentes d'un référent à l'autre, un point reconnu par certains jeunes qui savent qu'il vaut mieux aller voir tel référent plutôt que tel autre pour obtenir une aide qui les satisfasse.

La mission a pu relever toutefois certaines initiatives qui témoignent de la volonté d'engager une démarche d'animation locale. Par exemple, la DDASS de la Dordogne a rencontré l'ensemble des missions locales, en liaison avec la DDTEFP, pour débattre de l'utilisation du fonds. De même, le comité de pilotage départemental d'Ille-et-Vilaine a modifié le règlement intérieur du fonds pour l'adapter aux besoins nés de TRACE à partir des propositions formulées par les secrétariats des fonds locaux.

L'articulation du fonds avec les autres dispositifs

De façon générale, le principe de subsidiarité semble correctement mis en œuvre. Le premier rapport d'évaluation soulignait que, comparativement au RMI, il « implique les décideurs et les intermédiaires locaux dans la recherche de solutions d'insertion ». C'est toujours le cas aujourd'hui.

Le principal problème au regard de la subsidiarité concerne, à vrai dire, le champ de l'insertion sociale stricto sensu dans lequel les instruments, les financements et les responsables compétents d'un suivi personnalisé font défaut et dans lequel, par conséquent, la subsidiarité ne peut s'exercer : conçu comme filet en dernier ressort, le fonds d'aide aux jeunes se trouve dans ce cas en première ligne, avec tous les inconvénients qui sont attachés à cette situation car on a vu que son intervention était à la fois trop ponctuelle et trop restreinte.

La question de l'articulation du fonds d'aide aux jeunes avec les autres dispositifs de politique sociale se pose en particulier dans les domaines du logement et du programme TRACE.

L'articulation avec les dispositifs de la politique du logement

L'articulation avec les dispositifs de la politique du logement est importante car l'accès au logement peut constituer en lui-même un objectif d'insertion sociale concomitant, ou parfois préalable, à l'insertion professionnelle, et parce que le coût du logement est en lui-même une charge incontournable à prendre en considération lorsqu'on établit le diagnostic initial de la situation de jeunes en difficulté ayant la volonté de construire un projet d'insertion.

Encadré 4 – Quelques dispositifs de la politique du logement

L'accès au logement se traduit en pratique par la mobilisation d'une gamme complexe de produits ressortissant soit de la notion d'hébergement soit du logement proprement dit.

Les CHRS associent structurellement hébergement temporaire et action d'insertion. L'hébergement d'urgence vise plus simplement à dépanner en laissant à d'autres structures le soin de conduire une éventuelle action sociale complémentaire ; les résidences sociales – dont la vocation est de regrouper les foyers de jeunes travailleurs ou de travailleurs migrants - se placent progressivement au service d'une population plus large ciblée en fonction de ses besoins et non plus de ses caractéristiques d'âge ou d'origine. L'aide au logement temporaire (ALT) consiste en une dotation attribuée par l'Etat (ministère du logement) à une association pour lui permettre de mobiliser un parc permanent de logements de toute nature (chambres d'hôtel, meublés, studios, appartements) en vue de les mettre gratuitement à la disposition d'occupants pour une durée maximale de 6 mois.

L'accès au logement ordinaire constitue l'objectif final des politiques suivies dans ce domaine. Sa réalisation passe par la mobilisation des moyens communs de l'aide à la solvabilisation des locataires ou des accédants à la propriété dont l'aide personnelle au logement est l'outil sous ses trois formes convergentes de l'allocation de logement familiale, de l'allocation de logement sociale et de l'aide personnalisée au logement. Ces aides peuvent ne pas suffire : elles sont alors complétées par des dispositions tendant à interposer un tiers entre l'utilisateur et le bailleur et par des moyens visant à apporter une aide complémentaire en cas de difficulté passagère. La sous-location constitue un moyen de favoriser l'accès au logement de gens en difficulté en plaçant un intermédiaire associatif entre le bailleur et l'occupant, l'aide personnelle est due à l'occupant, elle est versée directement au bailleur qui percevra le solde du loyer auprès de l'association qui a seule la qualité de locataire, l'association perçoit alors une aide à la médiation locative (AML) de l'ordre de 3 000 F par an et par logement.

Créé en 1990, le fonds de solidarité logement (FSL) constitue l'outil de règlement des difficultés pouvant apparaître pour faire obstacle à la mise en œuvre effective du droit au logement affirmé par le législateur en 1989, qui se traduit dans les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées. Le FSL est, comme le fonds d'aide aux jeunes, un fonds partenarial Etat-département dont les modalités d'intervention sont définies d'un commun accord entre les financeurs à partir de quelques principes fixés par la loi. Il attribue des aides à l'accès et au maintien dans le logement ainsi qu'une aide à l'accompagnement social lié au logement (ASLL). Ces aides visent particulièrement à faire face à des difficultés temporaires : versement de la caution, assurance d'une garantie d'impayé, couverture du 1^{er} mois de loyer. Elles peuvent prendre la forme de prêts ou de dons. Le processus d'attribution des aides est proche de celui applicable au fonds d'aide aux jeunes.

1 030 000 jeunes de moins de 25 ans ont perçu, en 2000, 11 milliards de F au titre de l'aide personnelle au logement, sur un total de 6 274 000 bénéficiaires et 80 milliards de F de dépenses. Les étudiants ont, pour leur part, représenté 672 000 bénéficiaires pour une dépense totale de 6,3 milliards de F. La proportion des jeunes parmi les bénéficiaires du FSL n'est pas connue. Une comparaison européenne montre le poids particulièrement important en France des allocations logement dans posés par les jeunes de moins de 25 ans.

Le fonds d'aide aux jeunes et le FSL ont un grand nombre de points communs. Parmi leurs différences figure le fait que le fonds d'aide aux jeunes est plus déconcentré et plus ouvert aux concours des communes ou des CCAS, que les CAF participent peu aux fonds d'aide aux jeunes alors que leur participation est institutionnelle, fonctionnelle et financière vis-à-vis des FSL, et que les procédures d'attribution et de versement des fonds d'aide aux jeunes sont plus souples.

Sur le terrain, l'articulation du fonds d'aide aux jeunes et du FSL est inégale. Les contacts et les relations de travail entre gestionnaires des deux fonds sont souvent insuffisants. Les référents du fonds d'aide aux jeunes connaissent, en règle générale,

l'existence du FSL. Ils en maîtrisent toutefois inégalement les principes lorsqu'il n'existe pas de guide des aides à l'usage des référents. Par ailleurs, il peut se produire que le FSL se dégage du public des jeunes au motif de l'existence du fonds d'aide aux jeunes : par exemple, dans l'un des départements visités par la mission, le FSL n'a pris que relativement récemment en charge les jeunes de moins de 25 ans.

Le principe qui prévaut généralement est celui de la mobilisation prioritaire du FSL pour compléter les aides personnelles de droit commun, le fonds d'aide aux jeunes intervenant éventuellement en bouclage dans le cadre d'une approche globale des besoins restant à couvrir pour assurer l'existence du jeune. Mais il arrive que le FSL soit d'un faible secours pour le premier accès au logement des jeunes sans emploi et sans ressource alors même que la sortie du milieu familial peut être nécessaire et que le passage en milieu encadré n'est pas nécessaire. En effet, le FSL n'intervient qu'à partir d'une appréciation portée sur la capacité des locataires à assumer normalement leurs charges au terme de l'aide ; or une personne sans ressource disposant de l'aide personnelle au logement et versant un loyer correspondant au plafond de prise en charge a encore à payer mensuellement une somme résiduelle de l'ordre de 175 F.

L'articulation avec le programme TRACE

Le programme TRACE a été institué par la loi d'orientation du 29 juillet 1998 afin de permettre à environ 100 000 jeunes âgés de 16 à 25 ans en difficulté¹¹ un accompagnement global et personnalisé vers l'emploi, pendant une période pouvant durer 18 mois. Il constitue un axe essentiel du programme de lutte contre les exclusions du gouvernement. Les parcours d'insertion de ces jeunes peuvent utiliser les mesures de formation professionnelle et les actions d'accompagnement financées par les régions et par l'Etat. Les jeunes accueillis en TRACE bénéficient d'une rémunération lorsqu'ils exercent, pendant leur parcours, une activité salariée ou suivent un programme de formation. Entre octobre 1998, date de lancement du programme, et décembre 2000, 93 000 jeunes étaient entrés dans le dispositif, dont 41 000 par l'intermédiaire des missions locales. Fin décembre 2000, 70 000 jeunes environ étaient encore dans le dispositif TRACE selon la DIJ et la DARES.

Dans le cadre de ce programme, la loi (article 5.III) a prévu que les jeunes rencontrant des difficultés matérielles particulières de nature à faire obstacle au déroulement de leur parcours d'insertion pouvaient avoir accès à des aides d'urgence versées par les fonds d'aide aux jeunes pendant les périodes au cours desquelles ils ne bénéficiaient d'aucune rémunération. A cette fin, le gouvernement a abondé de 180 millions de F les crédits budgétaires du fonds (cf. partie 5), qui sont passés de 105 millions de F en loi de finances initiale 1998 à 285 millions de francs en 2001. Compte tenu de la parité, l'abondement des fonds au titre de TRACE a donc représenté 360 millions de F. La circulaire du 20 mai 1999 a notamment appelé l'attention des DDASS sur le fait que « l'entrée dans le programme TRACE constitue un projet d'insertion qui fait l'objet d'un engagement de la part du jeune concerné » et que « la troisième forme d'aide des fonds est particulièrement adaptée au public prioritaire du programme TRACE. Elle peut intervenir en renfort mais également en amont de TRACE ». Elle a également mis

¹¹ 4 000 en 1998, un peu moins de 40 000 en 1999 et de 60 000 en 2000.

l'accent sur la question des délais de versement des aides d'urgence et sur le suivi statistique. Elle a enfin rappelé que si le fond est un outil privilégié du programme TRACE, l'action des DDASS dans le cadre de TRACE doit porter au-delà de cet aspect.

Au premier semestre 2000, le bilan qui était dressé par l'administration de la mobilisation des fonds d'aide aux jeunes dans le cadre de TRACE était médiocre. Une étude conduite pour la DARES faisait ressortir que plus de 85 % des régions, et le tiers des départements, déclaraient que des problèmes de gestion du fonds se posaient sur leur territoire. Les problèmes relevés étaient convergents : complexité des procédures administratives, faible lisibilité des critères de décision, problèmes de coordination avec les DDASS et les conseils généraux et de refus d'actions collectives, défaut d'adaptation des règlements intérieurs aux particularités des demandes TRACE, interprétation restrictive de la circulaire du 23 octobre 1998, et lenteurs administratives. On a noté également dans le dernier trimestre 1998 certains retards de délégation de crédits pour des raisons diverses.

Tous ces éléments se sont traduits par une forte sous-consommation des crédits : en 1999, les crédits budgétaires Etat consommés au titre du fonds pour les jeunes en TRACE n'auraient représenté que près de 32 millions de F pour seulement 13 260 bénéficiaires, pour une dotation (théorique) de 120 millions de F, soit un faible taux de consommation des crédits compris entre 25 et 30 %.

Le conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale s'est saisi de cette question dans un avis du 8 décembre 1999 dans lequel il constate que « trop souvent des jeunes entrés dans le dispositif TRACE ne bénéficient pendant la période d'attente d'un stage ou d'un contrat de travail d'aucun revenu régulier » et il souhaite que « les comités départementaux de gestion du FAJ mobilisent plus largement ce fonds et assurent une continuité de ressources aux jeunes dans les périodes où ils ne disposent pas d'une rémunération issue d'un stage ou d'un contrat de travail », en rappelant également que « la très grande difficulté des jeunes qui ne sont pas aujourd'hui dans le programme TRACE exigera des mesures complémentaires ».

Ces constats ont conduit l'administration à remobiliser les services déconcentrés et le réseau des missions locales et la ministre à adresser le 20 juillet 2000 une lettre aux préfets de départements leur demandant de veiller à affecter aux fonds la totalité des crédits délégués, de procéder à cet accroissement des moyens du fonds en étroite concertation avec les conseils généraux, de veiller à ce que les commissions d'attribution utilisent la totalité des possibilités ouvertes par la circulaire de 1993, de généraliser la possibilité d'aides d'urgence et de veiller à réduire les délais d'instruction.

Les investigations de la mission conduisent à penser que la situation va en s'améliorant au regard des délais d'instruction et de versement. Un cinquième des demandeurs d'aide du fonds seulement sont des jeunes inscrits en TRACE, soit un peu plus de 10 000 jeunes bénéficiaires du fonds au 1er semestre 2000, soit encore l'équivalent de la moitié des jeunes entrés en TRACE au cours de ce semestre, une partie de ces bénéficiaires étant entrée en TRACE auparavant.

Le public des jeunes dans le programme TRACE qui bénéficient d'aides du fonds est assez proche de celui des bénéficiaires du fonds en général. Parmi les différences, on

relève que les bénéficiaires en TRACE vivent davantage chez leurs parents (45 % contre 35 %) et sont surtout moins formés (32,8 % de niveau VI et 36,6 % de niveau Vbis contre respectivement 16,6 % et 22,5 %). Les jeunes en TRACE bénéficient plus facilement que d'autres d'un renouvellement de l'aide.

Les estimations de dépenses pour les jeunes en TRACE ont donc été notablement surestimées. La « solvabilisation des interstices des parcours d'insertion en TRACE » n'est sans doute pas un besoin généralisé. L'étude de la DARES citée plus haut fait ainsi observer que « les besoins des jeunes [sont] en fait plus limités [que ce qui était prévu] dans la mesure où une bonne partie de ceux-ci parviennent, précisément grâce au programme, à intégrer des situations d'emploi, de quasi emploi ou de formation qui leur assurent des revenus ». Et une étude qualitative montre également que le fonds d'aide aux jeunes n'est que très peu utilisé comme substitut d'un revenu minimum jeunes pour les jeunes en TRACE.

L'articulation avec les autres dispositifs.

Le fonds d'aide aux jeunes s'articule, par nature, avec de très nombreux autres dispositifs. Les investigations de la mission montrent que cette articulation est dans l'ensemble réduite, mais variable selon les départements. Ce défaut de coordination, qui est préjudiciable à la situation des jeunes, tient au caractère segmenté des politiques publiques dans le champ de l'insertion.

Sauf exception, comme dans un des départements visités par la mission, l'articulation avec le dispositif d'urgence des CASU est faible. Une étude récente de la DREES, portant sur dix départements, souligne ainsi que peu ou pas de missions locales sont associées à la CASU et que les commissions ne semblent pas en mesure de solliciter le fonds en urgence ni d'apporter de réponse à un public « qui ne rentre pas dans les catégories ordinaires de l'intervention sociale ». Cette situation est regrettable et, au demeurant, peu compréhensible au regard de la réactivité indiscutable des fonds.

L'articulation avec les dispositifs de la protection judiciaire de la jeunesse et ceux du ministère de la jeunesse et des sports est, pour des raisons différentes, limitée. C'est particulièrement regrettable dans le cas de la PJJ mais cela peut s'expliquer par le fait que ce service fournit à ses publics un soutien global qui ne nécessite pas d'apports extérieurs. L'articulation avec l'aide sociale à l'enfance est, en général, plus forte, ne serait-ce que parce que les services en charge du fonds dans les conseils généraux sont souvent ceux qui gèrent également l'ASE. Les caractéristiques (montant, conditions d'attribution) des contrats jeunes majeurs et des aides du fonds versées sur une certaine durée peuvent être proches. Et on relève certains cas, comme dans les Pyrénées-Atlantiques par exemple, dans lesquels le fonds d'aide aux jeunes prend le relais du financement du revenu de certains jeunes après leurs 21 ans. L'articulation avec l'appui social individualisé et les autres programmes d'action sociale Etat n'a pas donné lieu à des investigations particulières de la mission. Selon la DGAS, un peu moins de 9 000 jeunes bénéficient chaque année d'un appui social individualisé.

La mission n'a pas relevé de points d'articulation spécifique avec le revenu minimum d'insertion, notamment des exemples de commissions locales d'insertion qui seraient

également des commissions d'attribution du fonds. Elle relève que, sur la base d'une lettre de la CNAF du 3 décembre 1990, lorsque l'aide est attribuée à un jeune résidant au domicile d'un bénéficiaire de RMI, il n'y a pas lieu de la prendre en compte dans les ressources du foyer pour le calcul du RMI.

L'information des jeunes et des référents

Le fonds d'aide aux jeunes est un dispositif mal connu des jeunes. Les investigations de la mission confirment, sur ce point, l'étude qualitative menée pour le compte de la DREES par une équipe de l'Ecole normale supérieure. Les jeunes qui ont bénéficié d'une aide connaissent très peu et très mal ses modalités d'attribution, son montant, et ses objectifs. Seuls deux jeunes rencontrés par les membres de la mission ont affirmé savoir ce qu'était l'aide avant d'en avoir fait la demande. L'étude de la DREES signale tout de même que "les habitués des services sociaux connaissent bien le FAJ".

Il faut bien admettre que l'information diffusée aux jeunes sur le fonds par les missions locales, par les services sociaux ou par les services de l'Etat est quasi-inexistante. Les seuls canaux d'information sont les travailleurs sociaux et les conseillers avec lesquels ils sont en contact et qui leur proposent une aide. Quand une information plus large est donnée, comme à Bayonne où un syndicat a diffusé, semble-t-il, des tracts informant les jeunes sur les fonds, elle suscite effectivement des demandes d'aide.

L'information des référents sur le dispositif paraît correcte mais résulter de leur propre initiative. A l'exception notable d'un secrétariat de comité d'attribution qui a pris l'initiative de réunir les référents de sa zone de compétence pour débattre des principes et des pratiques de mise en jeu du fonds, l'information des référents résulte d'abord d'échanges ponctuels entre eux et le secrétariat dont il relève. La mission n'a eu connaissance que dans un département sur cinq de l'existence de documents d'information à l'usage des référents et relatifs au fonds.

Ce manque de transparence pose assurément problème.

CHAPITRE 5 - LA GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE DU FONDS

Le fonds d'aide aux jeunes est, on l'a vu, un fonds partenarial financé à parité par l'Etat et les départements, avec des possibilités d'abondement par d'autres institutions comme les communes et les caisses d'allocations familiales. La sous-consommation des crédits budgétaires a été au cœur des préoccupations des pouvoirs publics quasiment depuis l'origine du dispositif. Ce n'est toutefois pas le seul problème qui se pose en matière budgétaire et financière. De façon générale, les modalités de gestion budgétaire et financière sont imparfaites et notamment incompatibles avec une montée en charge rapide du dispositif. Le système d'information est, pour sa part, extrêmement déficient.

Le niveau des dépenses et des recettes

Les dépenses des fonds d'aide aux jeunes ne sont pas précisément connus. En recoupant les éléments épars et lacunaires qui sont disponibles, on peut les estimer approximativement à 250 millions de F environ en 1999. Les aides individuelles auraient représenté environ 85 % de ce montant et les actions collectives environ 15 %. La part des aides collectives du fonds dans les dépenses totales de l'année était nulle en 1998 pour 9 départements parmi les 31 DDASS qui répondent à cette question. A l'inverse, cette part est conséquente dans trois départements en 1998 et comprise entre 33 % et 51 % des dépenses de l'année.

Les dépenses des fonds ont crû de façon significative depuis 1993 : elles auraient été multipliées environ par 3 entre cette date et 1999, à raison de la progression du nombre des bénéficiaires. D'après les réponses homogènes de 26 DDASS, les dépenses des fonds ont augmenté de 23 % entre 1998 et 1999. Les deux tiers de cette croissance sont imputables à la hausse (+16 %) du volume des demandes attribuées et un tiers à la hausse du montant moyen versé (+ 6 %). Les mandatements des DDASS ont, pour leur part, augmenté de 14 % entre 1998 et 2000.

Les fonds d'aide aux jeunes ont trois sources de financement : l'Etat, les départements et diverses autres institutions.

Les financements de l'Etat sont inscrits au budget du ministère de l'emploi et de la solidarité. Depuis la loi de finances 2000¹², ils sont inclus au chapitre 46-81 relatif aux actions sociales de lutte contre l'exclusion et d'intégration. Les crédits des fonds figurent à l'article 20 qui est consacré aux dépenses d'action sociale déconcentrées d'intégration et de lutte contre l'exclusion. Ces crédits sont, depuis 1994, globalisés. Cela signifie que les DDASS peuvent opérer des redéploiements, si elles le souhaitent, entre les différentes rubriques de l'article (FAJ, réponses à l'urgence sociale, développement social, participation aux actions ville et insertion et accompagnement social dont, depuis la loi de finances 2000, l'appui social individualisé). Les fonds d'aide aux jeunes font toutefois depuis 1994 l'objet d'un paragraphe d'exécution.

¹² Avant la loi de finances 2000, les crédits du FAJ figuraient à l'article 70 du chapitre 47-21 du budget du ministère (programmes d'action sociale de l'Etat - dépenses déconcentrées d'intégration et de lutte contre l'exclusion).

Les crédits de l'article consacré à l'action sociale déconcentré ont connu une progression rapide depuis 1998, en étant multiplié par 2,2, dans le cadre de la loi de lutte contre les exclusions. La mission n'a toutefois pas eu connaissance des éléments techniques qui ont justifié précisément l'ampleur des mesures nouvelles. Au sein de l'article, les crédits dédiés aux fonds d'aide aux jeunes ont eux-mêmes augmenté : ils représentaient 105 millions de F en LFI pour 1998 et ont atteint 285 millions de F en 2000 comme en 2001 (LFI), soit 24 % de l'enveloppe budgétaire votée par le Parlement. Depuis une dizaine d'années, l'évolution des crédits budgétaires du fonds a un profil en dents de scie, comme le montre le tableau 6 ci-dessous : après une forte croissance en 1995 et 1996, ces crédits budgétaires ont chuté de près de moitié en deux ans puis ils ont à nouveau connu une période de forte croissance dans le cadre des suites de la loi du 29 juillet 1998. Près de 2/3 (180 sur 285) des crédits budgétaires du fonds, pour ce qui concerne l'Etat, sont donc désormais, en principe, liés (mais non affectés) à la mise en œuvre du programme TRACE.

Tableau 6 - Crédits budgétaires Etat du fonds d'aide aux jeunes

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Crédits budgétaires article en LFI	-	-	-	-	-	550	769	1010	1185
Crédits budgétaires fonds	126	126	180	220	150	105+30	225	285	285
Consommation des crédits budgétaires fonds	nd	62,7	111	66,4	67,4	105	123	120	-
Taux de consommation des crédits	nd	49,8 %	61,7 %	30,2 %	44,9 %	77,8 %	54,7 %	42,1 %	-

Source : Lois de finances initiales, logiciel sigma comptabilité publique, DGAS. A partir de 1998, les crédits consommés sont indiqués sur la base du logiciel Sigma.

Les financements des départements sont mal connus. La participation des départements dans le financement des fonds est obligatoire en vertu de l'article 43-4 de la loi du 1^{er} décembre 1988. Chaque département doit donc inscrire à son budget un crédit réservé au financement du dispositif des fonds, sans pouvoir imputer les dépenses ni sur les crédits d'aide sociale ni sur les crédits d'insertion du RMI. En outre, la participation du département doit être au moins égale à celle de l'Etat. L'article 7 du décret de 1993 précise que « le préfet notifie au département le montant de la contribution financière annuelle de l'Etat. A concurrence du montant de cette contribution, la participation du département au financement du fonds constitue une dépense obligatoire ». La parité est globalement respectée, à quelques exceptions près. Dans l'enquête menée par la mission, sur 24 DDASS ayant fourni des informations sur ce point en 1999, la parité est respectée dans 12 cas, on dénombre seulement 4 cas dans lesquels la participation des départements est inférieure à celle de l'Etat (la Charente, la Haute-Marne, le Haut-Rhin et la Guadeloupe) et on compte surtout 8 cas dans lesquels la participation de l'Etat est inférieure à celle des départements, dont Paris.

Dans le rapport d'évaluation de la loi du 29 juillet 1998, Michel Thierry évoque la

réticence de certains conseils généraux à abonder les fonds, et notamment pour un montant équivalent à l'effort supplémentaire de l'Etat dans le cadre de Trace. Il est évident que le recours à la technique de la "main forcée" sur un montant de crédits qu'ils ne fixent pas discrétionnairement est susceptible de créer des difficultés.

D'autres institutions peuvent également participer, à titre facultatif, au financement des fonds. Leurs dotations, très mal retracées, sont modestes. Les estimations disponibles sont de l'ordre de 15 à 20 millions de F par an, soit moins de 10 % de la seule enveloppe budgétaire (théorique) de l'Etat. Cette modestie est regrettable si l'on admet l'importance des problèmes d'insertion sociale et professionnelle des jeunes et le rôle clé de l'action partenariale dans ce domaine. Les communes et leurs CCAS ainsi que les caisses d'allocations familiales sont les principaux, voire les seuls, contributeurs. Les régions ne financent apparemment aucun fonds. En ce qui concerne les communes et les CCAS, certaines sont des financeurs importants, voire dominants, de fonds locaux ou départementaux. C'est le cas par exemple en Moselle où les communes ont versé près de 25 % des recettes cumulées du fonds départemental entre 1994 et 1999. C'est le cas également, par exemple, en Gironde où les financements des communes adhérentes des fonds locaux s'élèvent à hauteur de 20 % du total. La plupart des communes n'apportent toutefois qu'une contribution symbolique dans le cadre des fonds locaux ou départementaux.

D'après la CNAF, 30 CAF ont participé directement au financement du fonds d'aide aux jeunes en 1999 pour un montant total de 3,4 millions de F. Ce montant est extrêmement limité au regard du volume de l'action sociale de la branche famille (15 milliards de F environ) et même par rapport aux financements d'aides sur projet d'insertion que 47 caisses, en référence à leur règlement intérieur d'action sociale, attribueraient pour un montant total de 19 millions de F.

Encadré 5 – Les caisses d'allocations familiales et les fonds d'aide aux jeunes

Les administrateurs de la CNAF ont émis de fortes réserves dès 1990 sur la participation des CAF aux fonds d'aide aux jeunes. Ils ont déconseillé la prise en charge de la gestion des fonds mais ont laissé à chaque conseil d'administration le soin d'apprécier l'opportunité d'y contribuer financièrement. Sur un échantillon de 7 caisses locales interrogées par la caisse nationale, aucune n'a identifié le public des 18-25 ans comme un public prioritaire dans le cadre de son schéma directeur d'action sociale.

Il arrive que les caisses d'allocations familiales soient les gestionnaires comptables et financiers des fonds. C'est par exemple le cas de la CAF de Seine-Saint-Denis, visitée par la mission. Les problèmes posés sont notamment le coût de gestion de l'aide, la lourdeur de gestion qu'appelle le versement d'aides en espèces, a fortiori en urgence, pour les CAF et l'inadaptation du cadre comptable et financier,

Un certain nombre de préoccupations communes ont poussé des CAF à financer les fonds d'aide aux jeunes. D'une part, le public prioritaire des fonds peut être constitué d'enfants de familles allocataires ou de futurs allocataires et d'autre part les problématiques d'insertion sociale et professionnelle constituent une préoccupation ancienne de certaines CAF (cf. supra). D'après la CNAF, 30 CAF ont participé directement au financement du FAJ pour un montant total de 3,4 millions de F en 1999. Les principales contributions proviendraient de la CAF de Strasbourg (350 000 F) et de la CAF de Poitiers (300 000 F). La plupart des CAF qui financent le fonds l'abondent de 100 à 150 000 F. D'autres s'en tiennent à un versement symbolique. Les financements des CAF peuvent tout de même représenter jusqu'à 30 % des ressources de certains fonds. Globalement, d'après l'enquête de la CNAF, les CAF rattachent leur participation financière dans les fonds au principe d'une action sociale partenariale.

Parmi les problèmes rencontrés, la CNAF signale que certaines CAF s'interrogent sur l'impact du fonds, une caisse pointant le risque de dérive vers une pure aide à la subsistance. Les CAF estiment que le partenariat est parfois difficile car les approches de l'insertion diffèrent d'un partenaire à l'autre.

Les subventions effectivement versées aux fonds par l'Etat, les départements et les autres financeurs peuvent être estimées à environ 230 millions de F en 1998, 270 millions de F en 1999 et 260 millions de F en 2000, soit environ 80 % des crédits théoriquement disponibles en 1998, 54,7 % en 1999 et seulement 45 % environ en 2000. Une complète utilisation des ressources budgétaires disponibles aurait donc permis, par exemple, de financer environ deux fois plus d'aides en 2000, ou des aides d'une durée deux fois plus longue.

La sous-consommation des crédits budgétaires dédiés aux fonds par les DDASS est le fruit de la fongibilité des crédits d'action sociale déconcentrée. Les DDASS ont été amenées, en effet, depuis déjà plusieurs années à affecter au sein de l'article 47-21-70 puis 46-81-20 les crédits disponibles à l'urgence sociale, jugés insuffisants au moins depuis le milieu des années 1990, au dépens du fonds d'aide aux jeunes notamment. C'est leur droit, mais cela pose au moins un problème d'affichage vis-à-vis du Parlement notamment. En pratique, la proportion des crédits de l'article d'action sociale déconcentrée affectée aux fonds d'aide aux jeunes varie fortement selon les départements et selon les années. Or une réduction d'1 franc des financements Etat se traduit mécaniquement par une réduction similaire des subventions versées par les départements, et donc par une réduction de 2 F des ressources totales des fonds d'aide aux jeunes.

Par ailleurs, les subventions effectivement versées par l'Etat, les départements et les autres financeurs ne sont pas toutes dépensées au cours du même exercice : les fonds accumulent, en effet, des soldes de trésorerie parfois très importants. Ainsi, par exemple, fin 2000, le montant cumulé des recettes du fonds départemental de la Moselle atteignait 13,3 millions de francs et le solde de trésorerie 2,7 millions de F, soit plus d'une année de dépenses. Dans certains départements, le niveau élevé des soldes de trésorerie suscite, de la part des contrôleurs financiers, des refus de visa : c'est par exemple le cas dans le Haut-Rhin. Selon le tableau de bord de la DGAS, le solde de trésorerie positif des fonds à la fin de l'année 1999 représentait 51 millions de F, soit près d'une demi-année de fonctionnement.

L'organisation du dispositif au plan budgétaire et financier

L'organisation budgétaire et financière des fonds d'aide aux jeunes soulève plusieurs problèmes importants.

L'un des principaux d'entre eux résulte des graves déficiences du système d'information budgétaire et financière. La DGAS en est consciente et souhaite entreprendre à brève échéance une remise à plat de cet aspect. Le suivi budgétaire et financier repose sur trois éléments, tous imparfaits :

- sur un tableau de bord semestriel (depuis 1999) dont les résultats sont consolidés à la main. Les données budgétaires et financières qui y figurent sont parcellaires, peu

- fiables et tardives. Par exemple, la DGAS ne disposait pas encore en janvier 2001 de toutes les données pour l'exercice 1999. En janvier 2001, seuls 40 départements avaient renvoyé leur compte-rendu semestriel du 1^{er} semestre 2000 ;
- sur un suivi comptable (logiciel Sigma) au niveau du paragraphe et par département. Il ne fournit des données qu'après la fin de l'exercice ;
 - sur un suivi annuel manuel renseigné par les gestionnaires des crédits. Ces chiffres ne concordent pas exactement avec ceux du suivi comptable.

La nomenclature budgétaire, en particulier la globalisation des crédits de l'article est, pour sa part, critiquée notamment par le rapporteur du budget de la solidarité de la commission des affaires sociales du Sénat qui déplore que le gouvernement puisse fixer librement la dotation annuelle des fonds après le vote de la loi de finances. Le réel problème soulevé en l'espèce tient sans doute davantage à l'exigence de sincérité des chiffres présentés au Parlement et aux moyens alloués à l'urgence sociale qu'au principe même de la globalisation, encouragée dans de nombreux autres secteurs du budget de l'Etat, notamment dans le domaine de l'emploi. Il convient également de souligner que la DGAS recourt parfois au « fléchage » de certains crédits déconcentrés. Il est vrai que le fonds d'aide aux jeunes n'a fait l'objet d'un signalement particulier qu'à une reprise, à la suite du mouvement lié au CIP en 1994-1995. Depuis la réforme du 31 juillet 1998 sur la rénovation du dispositif d'allocation des ressources, les crédits sont désormais pré-notifiés aux DRASS, au niveau de l'article, et notifiés aux DDASS après l'avis des CTRI, toujours au niveau de l'article. En 2001, la circulaire budgétaire annuelle se borne à fixer un « objectif national de progression » des crédits consommés de 10 %.

Le co-financement, à parité, par l'Etat et par les départements est certainement à l'origine de problèmes et de lourdeurs de gestion liées notamment au long circuit des signatures et aux écarts entre les calendriers budgétaires. Les problèmes de signature ne doivent pourtant pas être surestimés car l'expérience montre que le circuit peut être rapide si une organisation adaptée est mise en place. L'incertitude pour les départements du montant du financement de l'Etat est réelle. Ces conséquences sont toutefois moins négatives que certains ne l'affirment parfois et peuvent être bien gérées.

L'organisation financière du dispositif est précisée par la circulaire de 1993. Elle dispose que la convention (de chaque fonds) désigne l'organisme chargé de la gestion financière et comptable. Elle précise que dans le cas du fonds départemental, il peut s'agir d'une association agréée, d'un GIP ou d'une CAF et que dans le cas des fonds locaux, les CCAS peuvent également être sollicités. Tous les cas de figure sont présents sur le territoire. La mission a été confrontée à des exemples de gestionnaires financiers choisis parmi les CAF, les missions locales, les UDAF, les associations gestionnaires d'établissements et les CCAS. Il n'y a pas de modèle qui semble s'imposer. La question se pose de savoir s'il est souhaitable que le gestionnaire financier soit confondu avec le gestionnaire administratif, comme dans certains fonds gérés par des missions locales par exemple. Cela présente certainement des risques accrus de gestion indélicate lorsque la position du comptable n'est pas suffisamment indépendante – et il y a eu d'ailleurs il y a quelques années un agent d'une mission locale qui a été poursuivie pour détournement de fonds du FAJ – mais, a contrario, cela représente une simplification de la gestion des aides et cela évite, en particulier, aux jeunes de devoir se déplacer pour toucher leur argent.

L'exemple de l'Ille-et-Vilaine, dans laquelle les subventions de l'Etat et du département transitent par les comptes d'un gestionnaire financier associatif, qui n'a aucune autre mission, n'est, pour sa part, pas satisfaisant et présente surtout des inconvénients. Confier à une CAF, comme en Seine-Saint-Denis, ou à des UDAF, comme en Moselle, le soin d'être gestionnaire financier et comptable du dispositif procure professionnalisme et rigueur dans le paiement des aides et la tenue des comptes. Les CAF ne sont pas toutefois parfaitement adaptées au versement d'aides ponctuelles en espèces à des publics jeunes en grande difficulté. A noter également que leur règlement comptable et financier n'a pas été amendé pour prévoir la tenue des comptes du fonds d'aide aux jeunes, à la différence de ce qui a été fait pour le FSL. La gestion financière et comptable par les CCAS présente également des inconvénients.

Il est regrettable qu'il n'y ait pas, dans un certain nombre de cas, d'échanges d'information entre les gestionnaires administratifs et les gestionnaires financiers des fonds, ce qui empêche d'avoir une vision complète, pour chaque individu, et notamment de savoir si un jeune bénéficiaire a bien touché son aide et dans quels délais.

La pratique de la gestion budgétaire et financière

Le montant de l'enveloppe budgétaire de l'Etat affectée au fonds d'aide aux jeunes a été fixé en 1992 sur la base de critères dont la mission n'a pas eu connaissance dans le détail. Les mesures nouvelles (positives ou négatives) ont ensuite été opérées sur la base de cette historique, sans prise en compte de critères de besoins théoriques, comme le nombre de jeunes, le nombre de bénéficiaires du fonds ou le nombre de jeunes (de 25 à 29 ans) titulaires du RMI par exemple. L'enveloppe actuelle de 285 millions de F n'est donc pas le fruit de considérations rationnelles mais principalement le produit de l'histoire et des négociations budgétaires.

En 1992, une clé de répartition des crédits entre départements avait été construite par l'administration centrale en croisant deux indicateurs (nombre de jeunes inscrits à l'ANPE, nombre de jeunes). Elle était imparfaite mais elle avait le mérite d'exister. Aujourd'hui, la répartition par l'administration centrale des crédits de l'article 46-81-20 entre les départements (entre les régions depuis l'exercice 2001) ne procède pas de l'application de critères rationnels fondés sur l'analyse des besoins potentiels. La situation actuelle n'est donc pas satisfaisante. Le montant de l'article divisé par le nombre de jeunes, ou bien par le nombre de bénéficiaires du fonds, varie ainsi fortement entre les départements sans raison valable. Il n'y a pas de corrélation entre le montant des crédits délégués et un indicateur, quel qu'il soit, de la difficulté des jeunes dans les départements.

La DGAS illustre la difficulté à définir des critères simples par les trois options suivantes : une stricte répartition des versements entre départements, une prime aux départements « bons joueurs » ou au contraire une prime aux départements dans lesquels le conseil général n'est pas très allant. Ces trois options ne sont, en réalité, pas incompatibles dans la mesure où les délégations de crédits peuvent comporter plusieurs tranches, fonctions de critères différents. Elles ne font pas appel toutefois au critère des besoins des jeunes et ne sont pas, en ce sens, satisfaisantes.

Au plan local, les critères retenus pour répartir les crédits entre fonds locaux sont très divers : reconduction pure et simple dans la majorité des départements, nombre de jeunes, nombre de jeunes en TRACE, critères plus complexes mêlant nombre de jeunes, de jeunes en TRACE et de jeunes en contact avec les missions locales.

Le versement des subventions aux fonds départementaux et aux fonds locaux est très tardif. Dans les départements visités, il n'est pas rare que les subventions aient été versées en toute fin d'exercice, voire au-delà. Dans les départements interrogés, on relève 18 cas sur 35 en 1999 et 13 cas sur 35 en 2000 dans lesquels les subventions ont été versées au 4ème trimestre. Cette situation ne crée pas d'énormes problèmes de trésorerie pour la seule raison que la croissance du nombre d'aides est limitée et que les soldes de trésorerie sont très positifs. La mission a toutefois eu connaissance d'une situation au moins dans laquelle des gestionnaires financiers étaient obligés de faire des avances de trésorerie, ce qui n'est pas acceptable. Et 29 % des DDASS interrogées signalent tout de même des difficultés de trésorerie au cours des trois dernières années.

Sauf exception, les délégations de crédits faites par l'administration centrale n'interviennent pourtant pas particulièrement tardivement. On constate toutefois un réel fractionnement des délégations dans certains cas (13 en 2000 dans l'Essonne par exemple), qui pose problème.

Les avenants annuels des conventions financières sont néanmoins soumis tardivement à la signature des préfets et des présidents de conseil généraux ainsi qu'au visa des contrôleurs financiers. En outre, dans plusieurs cas, les contrôleurs financiers refusent de viser les avenants, soit que les dossiers qu'ils leur sont présentés ne sont pas correctement bouclés, soit qu'ils aient une conception particulièrement stricte de leur rôle. En Ille-et-Vilaine, avant une réunion avec la mission qui l'a apparemment conduit à infléchir sa position, le contrôle financier exigeait ainsi que les comptes de l'exercice n-1 certifiés par un commissaire aux comptes soient joints au projet de convention de l'année n, ce qui renvoyait nécessairement la signature de la convention à la deuxième moitié de l'année n.

La mission a relevé un autre problème dans la gestion des crédits, qui concerne le programme TRACE. Ainsi, certains fonds semblent considérer que les crédits du fonds sont alloués en deux sous-enveloppes, l'une dédiée aux crédits du fonds "normal" et l'autre aux crédits du fonds pour les jeunes en TRACE, sans qu'il y ait fongibilité entre les deux. Il n'y a pourtant rien de tel en réalité mais le suivi mis en place par la DGAS a pu prêter à la confusion.

La question des coûts de gestion du fonds d'aide aux jeunes est récurrente depuis sa création. Le taux de 4 % fixé par le décret et la circulaire de 1993 est critiqué par la plupart des gestionnaires des fonds. Une enquête de la DDASS de Moselle débouche, hors temps consacré aux commissions (de l'ordre d'une demi-heure par dossier), sur des montants de 86 F à 416 F par dossier. Le président de l'association des directeurs de missions locales a chiffré à 370 F le coût de gestion du dossier dans sa propre mission locale. Les chiffrages de la mission corroborent ces estimations. Il faut toutefois souligner qu'une partie des coûts imputés à la gestion du fonds correspond à l'activité normale des structures gestionnaires, qu'elles gèrent un fonds d'aide aux jeunes ou pas.

Compte tenu du montant moyen de l'aide (1 300 F), ce niveau de coût milite en faveur d'une simplification des procédures d'instruction et d'attribution des aides. Par ailleurs, le fait de retenir un pourcentage des dépenses, plutôt qu'un montant forfaitaire par dossier, défavorise de façon significative les gestionnaires des petits fonds, ce qui n'est pas normal.

CHAPITRE 6 – RECOMMANDATIONS D'EVOLUTION DU FONDS

La dernière partie du présent rapport avance une série de recommandations qui visent à améliorer la mise en œuvre du dispositif du fonds d'aide aux jeunes et ses effets sur l'insertion des jeunes en difficulté.

Ces recommandations se fondent sur les principaux constats de la mission que l'on peut brièvement rappeler. Le public bénéficiaire de l'aide correspond bien à celui auquel elle est destinée : il se compose de jeunes ayant peu ou pas de ressources, de niveau de formation nettement plus faible que la population du même âge et rencontrant fréquemment des difficultés de logement. L'aide est massivement orientée au bénéfice de jeunes engagés dans un projet d'insertion, dans la plupart des cas un projet d'insertion à caractère professionnel accompagnée d'une action de nature sociale. Rares sont les situations dans lesquelles l'aide intervient en complément d'un projet d'insertion à caractère exclusivement social alors qu'une part significative du public des jeunes en difficulté relève d'une telle forme d'accompagnement. En outre, l'aide est très majoritairement attribuée de façon ponctuelle alors que les besoins des jeunes sont durables, en particulier ceux des jeunes sans emploi, ne disposant pas de ressources suffisantes, et sans aide de leurs familles. La mobilisation des fonds est particulièrement inégale selon les départements et les différences constatées ne peuvent pas toutes s'expliquer par les particularités de la situation sociale des départements ou l'intervention d'autres dispositifs spécifiques. En dépit de quelques initiatives intéressantes, le pilotage stratégique du fonds est défaillant. Le système d'information et de contrôle de gestion est quasi-inexistant de telle sorte que l'activité des fonds et leurs dépenses ne sont connues que de façon approximative. De ce fait, les prévisions budgétaires sont peu réalistes. L'organisation territoriale du dispositif est diverse mais généralement proche du terrain et le partenariat entre l'Etat et les départements fonctionne plutôt bien.

Le fonds d'aide aux jeunes et la situation des jeunes

La mission n'avait pas pour objectif d'examiner la question de l'autonomie des jeunes et des aides aux jeunes adultes dans tous ses aspects. Toutefois, elle a considéré qu'elle ne pouvait pas faire l'économie d'une brève réflexion de principe sur le système de protection sociale en France et sur les avantages et les inconvénients du maintien d'un dispositif d'action sociale facultative par rapport à ceux de l'instauration d'un droit à une garantie de ressources (allocation d'insertion ou d'autonomie, revenu minimum).

Les jeunes adultes bénéficient en France, directement ou indirectement, à titre spécifique ou non, d'un grand nombre d'aides, financières notamment (voir annexe 8). Notre système de protection sociale est toutefois caractérisé au sein de l'Union Européenne par son absence de « bouclage » au détriment des jeunes adultes de 20 à 25 ans : dans tous les pays de l'Union sauf en Espagne, au Luxembourg et en Grèce, une forme de garantie de ressources est en effet offerte aux jeunes adultes dès leur majorité, comme le montre le tableau figurant à la page suivante. L'existence d'un tel interstice dans notre système de protection sociale, élargi par la suppression de l'allocation d'insertion en 1992, tranche avec l'importance des dépenses sociales dans notre pays et le développement de notre système de couverture sociale.

En réalité, la grande majorité des jeunes Français ne souffre pas trop du défaut de « bouclage » du système car ils restent longtemps au domicile de leurs parents et ils font des études un peu plus longues en moyenne que leurs homologues européens. Les caractéristiques du système français de protection sociale pèsent toutefois fortement sur certains jeunes, parmi les plus fragiles, ceux précisément qui sont sans qualification et en rupture avec leur famille. La détérioration du marché du travail dans la première moitié des années 1990 et les modifications profondes de son fonctionnement, dans le sens d'une plus grande flexibilité, ont conduit à faire resurgir la question de la solvabilisation des jeunes, au-delà du public des jeunes les plus en difficulté.

Tableau 7 - Garanties de ressources et allocations familiales dans l'Union européenne

Pays Nom de la Garantie de Ressources	Âge d'ouverture du droit à la garantie de ressources	Âge limite de versement des allocations familiales
Belgique Minimum de moyens d'existence	A partir de 18 ans (majorité civile) voire en deça si mineur émancipé par mariage, célibataire ayant charge d'enfants, jeune fille mineure enceinte	18 ans normalement, mais 25 ans dans plusieurs cas (formation professionnelle et études)
Danemark Social Bistand	Pas de condition d'âge, mais rare prise en charge en dessous de 18 ans	18 ans
Allemagne Sozialhilfe	Pas condition d'âge	18 ans, voire 21 ans si personnes au chômage ou 27 ans si formation professionnelle-études
Grèce Pas de garantie de ressources	S.O	18 ans, et 22 ans en cas d'études
Espagne Renta minima	25 à 65 ans ; moins de 25 ans si enfants à charge ou si handicapés	18 ans
France Revenu minimum d'insertion	A partir de 25 ans ; moins de 25 ans assumant la charge d'au moins un enfant né ou à naître	20 ans pour enfant à charge et si rémunération < 55 % du SMIC
Irlande Supplementary Welfare Allowance	A partir de 18 ans	16 ans, ou 19 ans si études
Italie Minimo Vitale	Aucune limite d'âge (sauf dans la région Campanie)	18 ans
Luxembourg Revenu minimum garanti	A partir de 25 ans, sauf pour inaptes au travail élevant un enfant ou soignant un infirme	18 ans, ou 27 ans en cas de formation professionnelle et d'études
Pays-Bas Algemene Bijstand	A partir de 18 ans	17 ans, ou 24 ans en cas de formation professionnelle et d'études (sauf bourse)
Autriche Sozialhilfe	Pas de condition d'âge	19 ans, ou 26 ans si formation professionnelle
Portugal Rendimento minimo garantido	A partir de 18 ans, voire en deça si personne émancipée avec enfants mineurs à charge ou enceinte	16 ans, ou 24 ans si études-formation professionnelle
Suède Socialbidrag	Pas de condition d'âge	16 ans mais allocation similaire pour enfants en formation dans une école d'enseignement supérieur
Royaume-Uni Income Support	A partir de 18 ans et dans certains cas 16 ou 17 ans	16 ans, et 19 ans si enseignement élémentaire prolongé

Source : Commission Européenne, 2000

Le refus de verser le RMI aux jeunes de moins de 25 ans, sauf lorsqu'ils ont des enfants à charge, est justifié, depuis la fin des années 1980, au nom de deux motifs essentiels : la crainte de voir les liens intergénérationnels se distendre et celle de voir les jeunes entrer directement dans une « carrière d'assistance » et de créer des trappes à pauvreté dès la jeunesse.

En France, comme l'écrit François de Singly, « le refus du RMI jeune est cohérent avec une conception d'un monde social au sein duquel les individus doivent se construire une identité par un travail rémunéré [...] et un postulat qui n'est pas en soi réactionnaire, celui du travail, rémunéré directement ou non, qui instaure l'autonomie personnelle [...] et est créateur d'une part importante de la valeur de la personne et de sa socialisation ».

La mission fait sienne cette conception. Elle estime que l'objectif essentiel est l'insertion, et celui d'un droit à l'appui d'un projet qui implique les jeunes en tant que personnes responsables de leur devenir. Cette approche est celle qui a conduit, en France, à la mise en place d'un dispositif d'intervention fondé sur un important arsenal d'outils dont l'utilisation est intégrée dans une démarche d'ensemble ordonnée autour du concept du « nouveau départ pour l'emploi ». Dans ce cadre, l'aide au revenu résulte de l'exercice d'une activité, éventuellement aidée (CES, insertion par l'économie...), et non de l'attribution d'une aide d'assistance. La mission considère donc qu'il ne serait pas opportun de fondre les fonds d'aide aux jeunes dans une nouvelle garantie de ressources générale, y compris pour les jeunes relevant dans un premier temps d'un accompagnement de caractère strictement social. La priorité essentielle est d'assurer la mise en œuvre de cet accompagnement, qui fait pour l'instant largement défaut, quitte à mobiliser alors les fonds d'aide aux jeunes dans des conditions spécifiques de durée ou de montant.

Attribuer une allocation spécifique aux jeunes considérés comme durablement exclus du marché du travail reviendrait à reconnaître une forme de handicap social durable. C'est pourquoi la mission considère notamment qu'il n'est pas opportun, aujourd'hui, de créer un accès dérogatoire au RMI à leur intention, comme le proposait la commission d'évaluation du RMI en 1992 ou bien comme le préconise le rapport de Jean-Michel Bêlorgey, de verser une « allocation jeunes isolés » (AJI) d'un montant proche du RMI aux « 2 % d'exclus durables du marché du travail ». Une solution fondée sur une approche personnalisée, qui se traduise par un diagnostic global des besoins débouchant sur un accompagnement et le recours à une palette d'aides, y compris financières, est bien préférable.

Les membres de la mission ont acquis la conviction, au cours de leurs travaux, qu'une plus ample mobilisation des fonds d'aide aux jeunes ainsi que l'amélioration de leur ciblage et de leur fonctionnement, s'ils s'accompagnent de la structuration et du renforcement d'un véritable dispositif cohérent et coordonné d'insertion sociale dans chaque département, à l'image de celui qui existe, et qui continue de se renforcer, sur le volet de l'insertion professionnelle, sont la mesure la plus juste socialement, la plus cohérente avec la conception française de la protection sociale active et celle qui a enfin le meilleur rapport coût budgétaire efficacité sociale.

En ce qui concerne les étudiants, le fonds d'aide aux jeunes n'a clairement pas été conçu

pour eux. Ils sont couverts par ailleurs par de nombreux dispositifs.

En ce qui concerne les jeunes en cours d'insertion professionnelle, une mobilisation accrue du fonds au bénéfice de ces jeunes, notamment ceux qui sont dans le programme TRACE, est de nature à répondre à leurs besoins. Accorder automatiquement à tout jeune entrant dans un parcours d'insertion une rémunération comporterait toutefois des inconvénients notables qui conduisent à écarter cette solution. En particulier, cela obscurcirait l'objectif du parcours d'insertion qui est précisément d'accéder à l'autonomie par l'exercice d'une activité professionnelle ou de formation, rémunérée. Cela donnerait à TRACE un statut financier privilégié alors que des parcours d'insertion professionnelle peuvent être construits, et menés à bien, en dehors de ce programme. Enfin, cela conduirait des jeunes à vouloir « entrer en TRACE » pour accéder à une rémunération.

Encadré 6 – Les collectivités territoriales et les jeunes

Plusieurs collectivités territoriales ont mis en place, en complément des dispositifs financés par l'Etat, des mesures en faveur des jeunes de 18 à 25 ans : compléments de revenu ou aides au transport notamment. Certains sont proches des fonds d'aide aux jeunes et, souvent, articulés avec eux.

La Bourse Emploi 35. Le conseil général d'Ille-et-Vilaine a voté en juin 1998 l'instauration de ce nouveau dispositif expérimental en direction des jeunes de 18-25 ans. Il a été expérimenté sur 6 circonscriptions d'action sociale puis étendu à tout le département en mars 1999. Son objectif est d'encourager les jeunes en situation difficile qui ne peuvent compter sur un soutien familial à prendre et à tenir les engagements nécessaires pour un accès à l'emploi grâce à un tuteur et à un soutien financier du département, et également de pallier les carences des aides à l'insertion des jeunes. Le dispositif est résolument positionné sur le volet professionnel de l'insertion. La Bourse Emploi 35 a bénéficié d'un financement supérieur à celui du fonds d'aide aux jeunes (Conseil général pour 5 millions de F en 2000 et Etat à hauteur de 200 000 F). Le dispositif s'articule autour de trois axes : i) la responsabilisation du jeune à travers un engagement pour une démarche de qualification professionnelle visant à l'emploi, ii) l'attribution d'une bourse différentielle d'un montant maximum de 2 000 F par mois, et d'une durée maximale de six mois renouvelables deux fois, iii) l'accompagnement personnalisé et la désignation d'un référent garant du respect des engagements du jeune et orientant sa demande. L'instruction des dossiers est faite par les référents et les commissions d'attribution du FAJ. L'évaluation, par un laboratoire indépendant, est incluse dans la conception du dispositif départemental. Le public visé est celui des jeunes de 18 à 25 ans qui ont des ressources inférieures ou égales à 2 700 F par mois (critère de ressources identique à celui retenu pour le FAJ dans ce département), dont les parents ont des revenus inférieurs à 6 500 F par mois (+ 700 F par personne complémentaire à charge), qui réside dans le département depuis au moins 1 an en situation régulière, qui n'ont pas d'enfant à charge et sont sans statut universitaire. 349 jeunes étaient entrés dans le dispositif en juin 2000, en majorité des jeunes filles et des personnes de 21 ans et plus, et de plus en plus des diplômés.

Le Contrat d'Accompagnement à l'Autonomie. Dans le cadre du programme TRACE, le département de la Gironde a pris l'initiative en 2000 d'un « contrat d'accompagnement à l'autonomie » (CAA) auprès des jeunes en grande difficulté hors de tout dispositif. Le dispositif consiste en un accompagnement personnalisé délégué à des associations reconnues et habilitées, sous une forme de tutorat encadrant le jeune dans un parcours vers une vie autonome en matière de santé, de logement, de revenu et d'emploi. Le contrat passé avec le jeune est valable pour une durée qui peut atteindre 6 mois, renouvelable deux fois. Le contrat peut assurer la prise en charge des besoins « vitaux » pour un maximum de 2 000 F par mois (3 000 F pour un couple). Une évaluation globale de la situation du jeune et la désignation d'un référent institutionnel rémunéré à cet effet sont prévus. Le public potentiel est estimé à 1 000 bénéficiaires. Le financement est assuré par l'Etat (sur crédits FAJ et ASI), le conseil régional (dans le cadre du programme régional de formation), le conseil général (sur crédits FAJ, « villes-vie-vacances », clubs de prévention, aide sociale à l'enfance) et des communes. Ce dispositif expérimental devra faire l'objet d'une évaluation après sa première année de fonctionnement.

Le Revenu Insertion Jeunes. La ville de Nantes verse un « revenu insertion jeunes » (RIJ) dont l'objectif est le maintien de l'autonomie des jeunes ayant un logement indépendant depuis au moins 1 an. Les cibles sont les jeunes de 18 à 25 ans. Le RIJ est un revenu différentiel plafonné à 2 000 F par mois pour une personne seule et à 3 000 F pour un couple. Il est versé pendant 3 mois, renouvelable. En pratique, 230 jeunes en ont bénéficié en 1999, et 9 sur 10 sortent du dispositif avant 6 mois. La ville de Nantes s'étonne du faible impact de son dispositif (1 300 bénéficiaires du FAJ).

Le chèque mobilité de la région Ile-de-France. La région Ile-de-France a décidé en 1999 d'apporter une aide financière aux jeunes de 16 à 25 ans sans emploi et sans qualification suivis par les missions locales et les PAIO pour leurs déplacements dans les transports en commun. Cette aide se concrétise par la remise aux jeunes de « chèques mobilité » utilisés pour l'achat de titres de transport en commun en Ile de France auprès de la RATP et des autres transporteurs. L'aide est plafonnée à 80 % du prix du titre de transport, et à titre exceptionnel à 100 %. La durée d'attribution du chèque mobilité est de trois mois, et de six mois au maximum. L'aide est accordée aux jeunes par les missions locales et les PAIO. En 2000, 38 700 jeunes ont bénéficié de cette aide, dont 23 % de résidents de Seine-Saint-Denis et 18 % d'habitants de l'Essonne. La moitié des bénéficiaires ont entre 16 et 19 ans.

Les recommandations qui suivent confirment l'organisation générale et la philosophie du dispositif du fonds mais elles visent à en infléchir et à en améliorer les modalités de mise en œuvre. Elles sont fondées sur les orientations suivantes :

- maintenir le principe d'une aide fondée sur un objectif identifié d'insertion et étroitement articulée à un droit à l'accompagnement dans ce processus d'insertion dont l'aide financière constitue l'un des leviers ;
- adapter la réponse apportée par l'aide du fonds aux besoins des jeunes, en termes de montant et de durée de versement à partir d'un diagnostic initial et systématique portant sur les ressources dont ils disposent ;
- conserver la nature partenariale du fonds ;
- développer le volet d'insertion et d'accompagnement social qui est aujourd'hui déficient.

Mobiliser davantage et mieux les fonds d'aide aux jeunes

Afin de donner une nouvelle dynamique au dispositif des fonds d'aide aux jeunes, la mission préconise de mobiliser davantage les fonds, en particulier en faveur des jeunes en difficulté, et de placer plus clairement encore qu'aujourd'hui les parcours d'insertion au cœur du dispositif. Elle appuie également, quand c'est nécessaire, un allongement de la durée et une augmentation du montant des aides financées par le fonds.

***Aider plus de jeunes, et
plus de jeunes en
grande difficulté sociale
en particulier***

Il ne paraît pas souhaitable de retenir un objectif-cible global (par exemple, 150 000 jeunes aidés par an au lieu de 100 000 aujourd'hui). D'une part, on ne dispose pas de base sérieuse pour fixer un tel objectif ; d'autre part, un tel objectif paraît incompatible avec le caractère déconcentré du fonds ; enfin, il risquerait de modifier la philosophie du dispositif en faisant passer l'aide financière avant l'insertion.

Il est toutefois certainement opportun de marquer plus clairement que cela n'a été fait jusqu'à présent, au plan national comme au plan local, la nécessité d'utiliser pleinement l'outil que constitue le fonds. Cela suppose notamment de mobiliser les services de l'Etat dans ceux des départements qui apparaissent aujourd'hui n'attribuer l'aide que de façon très parcimonieuse et dans lesquels la proportion de jeunes aidés est très inférieure à la moyenne (ou à la médiane) nationale. Cela suppose également d'informer davantage les travailleurs sociaux, et pourquoi pas les jeunes eux-mêmes, de l'existence, des objectifs et des modalités de fonctionnement du fonds (cf. infra...).

Parmi les jeunes, la frange certainement minoritaire, mais que l'on ne sait pas bien chiffrer, de ceux qui souffrent de difficultés très lourdes devrait explicitement constituer un public prioritaire des fonds d'aide aux jeunes. Cela exige notamment, au plan national comme au plan local, une meilleure connaissance et une meilleure définition de ces publics. Cela exige également une identification en amont, par les gestionnaires des fonds, des jeunes présentant les plus grands facteurs de risque (jeunes sans aucune qualification, jeunes dans les dispositifs de type ASE et PJJ, jeunes pris en charge par des institutions de santé...). Les jeunes ayant des pratiques addictives et les jeunes « en errance » constituent certainement deux exemples de catégories de publics qui mériteraient d'être davantage pris en charge par les fonds. Cela exige enfin une extension du nombre de référents et leur mobilisation (cf. infra).

Il serait également souhaitable, et plus simple, d'unifier l'âge à partir duquel il est possible de bénéficier d'une aide du fonds, en retenant désormais pour tous les jeunes et non pas seulement ceux en TRACE l'âge de 16 ans.

Au plan budgétaire, compte tenu de la sous-consommation des crédits, une mobilisation ambitieuse des fonds est possible dans la limite des crédits actuellement votés par le Parlement et prévus par les départements. Au demeurant, un abondement ultérieur des crédits budgétaires affectés au fonds, financé le cas échéant par redéploiement d'autres crédits du budget du ministère de l'emploi et de la solidarité, paraît tout à fait envisageable en raison de la modicité des sommes en jeu.

***Placer clairement le
projet d'insertion au
cœur du dispositif
d'aide***

Un ancrage encore plus clair du dispositif autour du projet d'insertion est nécessaire. L'aide financière ne prend, en effet, son sens que par rapport à ce projet dont elle permet la réalisation. L'existence d'un tel projet constitue donc le critère central autour duquel doit s'ordonner la décision d'attribution de l'aide du fonds. De ce point de vue, la mission recommande de subordonner par principe le versement des aides financières à l'existence d'un projet d'insertion sociale et/ou professionnelle et de limiter donc strictement la part des aides versées à des jeunes qui ne s'inscrivent pas dans le cadre d'un tel projet. Le fonds d'aide aux jeunes attribuerait donc désormais essentiellement des aides individuelles à l'insertion sociale et/ou professionnelle.

La mise en œuvre d'une telle orientation exige notamment la clarification de la

classification des types d'aide aujourd'hui en vigueur. Ainsi, il serait opportun de modifier la réglementation existante en apportant les précisions suivantes : « Le fonds d'aide aux jeunes finance des aides individuelles à l'insertion sociale et/ou professionnelle en réponse aux besoins des jeunes engagés dans un parcours et suivis par un référent. Ces aides peuvent être directes ou indirectes, ponctuelles ou durables, versées selon une procédure d'urgence ou non. A titre exceptionnel, le fonds peut financer d'autres aides : des actions collectives venant en appui des processus d'insertion ou d'accompagnement de jeunes en difficulté, et des secours ponctuels pour des jeunes dans le besoin et n'ayant aucun projet d'insertion ».

Il serait parallèlement utile de contingenter, au plan financier, les « autres aides » (actions collectives et secours ponctuels). Au plan national, un plafond de 10 à 15 % des dépenses paraît réaliste. Il serait toutefois souhaitable de laisser aux autorités locales (Etat, département et communes) le soin d'arrêter la part exacte des fonds départementaux et locaux réservée aux actions collectives et aux secours ponctuels, dans certaines limites.

Sur le volet de l'insertion professionnelle, qui concerne la majorité des jeunes de la tranche d'âge 16-25 ans comme la grande majorité des jeunes aidés par les fonds, une association encore plus étroite du réseau d'accueil des jeunes dans la gestion du dispositif paraît très souhaitable. Cela pourrait être réalisé en confiant de façon relativement systématique le secrétariat des fonds d'aide aux jeunes aux missions locales et PAIO. En revanche, il ne paraît pas opportun de systématiser l'attribution de l'aide du fonds aux jeunes qui sont inscrits dans un parcours d'insertion professionnelle, qu'il s'agisse de TRACE ou non.

Sur le volet strictement social, la situation est bien moins satisfaisante et l'objectif de donner la priorité à l'insertion est beaucoup plus difficile à atteindre. Le cas des jeunes en cours d'insertion professionnelle et qui rencontrent des problèmes sociaux doit pouvoir être traité dans le cadre du réseau d'accueil des jeunes. Celui des jeunes qui sont en-deça de l'insertion professionnelle, et qui sont confrontés à des difficultés sociales graves n'a pas de solution immédiate. Il n'existe pas encore, en effet, dans les départements de dispositif cohérent, coordonné et complet de suivi social personnalisé, qui permette d'identifier puis d'accompagner dans leurs parcours d'insertion ces jeunes. L'urgence est donc à la constitution d'un tel dispositif, qui pourrait s'inspirer de celui construit graduellement, en une vingtaine d'années, sur le volet professionnel. C'est un beau chantier pour les DDASS et pour les départements.

L'élaboration et la signature d'un document dans lequel le demandeur, aidé du référent, matérialise son projet d'insertion paraissent devoir être réaffirmées et posées comme condition à l'attribution des aides. De même, afin de bien marquer le caractère second de l'aide financière par rapport au projet d'insertion, la mission juge que la pratique de laisser aux référents le droit d'interrompre le versement de l'aide, ou d'en modifier le montant, sous le contrôle du comité d'attribution, devrait être systématisée.

Le rôle des référents devrait également être réaffirmé, comme garants de la viabilité et du sérieux des projets d'insertion qu'ils valident, et comme appuis des jeunes qu'ils confortent dans leur détermination et qu'ils aident en mobilisant les moyens nécessaires à la réalisation de leurs projets.

**Adapter le montant et la
durée des aides
individuelles à
l'insertion en fonction
des besoins et des
parcours**

Comme on l'a vu, les aides attribuées par les fonds sont aujourd'hui d'un montant modique et sont essentiellement ponctuelles. Cela pénalise une partie des jeunes, en particulier ceux qui sont les plus fragiles. La mission recommande que les fonds puissent attribuer, quand c'est nécessaire, des aides plus substantielles et d'une durée plus longue. La question n'est pas simple car il existe un réel risque de voir le fonds se transformer imperceptiblement en une forme dégradée de garantie de ressources si aucun plafond n'est fixé au montant et à la durée de versement des aides.

L'attribution d'une aide ponctuelle se justifie sans aucun doute lorsque cette aide répond à un besoin lui-même ponctuel : il en va ainsi par exemple de l'achat d'un équipement professionnel exigé pour un emploi particulier, d'une aide de subsistance ou au transport entre le moment d'une embauche et celui du versement du premier salaire. Mais l'absence totale de ressources de jeunes engagés dans un parcours professionnel devrait conduire, lorsque les jeunes en question sont en recherche d'emploi ou de formation, à des aides plus durables qu'aujourd'hui, trois mois étant une durée raisonnable dès lors qu'elle ne constitue ni une période de droit incompressible ni une limite absolue. La priorité accrue qu'il convient de donner aux jeunes en grande difficulté sociale exige, aux yeux de la mission, qu'il soit possible de leur attribuer une aide sur une période de 6 mois, également renouvelable. L'attribution d'aides d'une telle durée devrait être subordonnée à l'existence effective d'un suivi régulier par un référent spécialisé dans l'accompagnement, au réexamen de la situation personnelle du jeune par le comité d'attribution au terme du 1^{er} trimestre (semestre) de versement et, enfin, à la possibilité d'interrompre le versement de l'aide en cas de rupture des engagements du jeune.

En ce qui concerne le renouvellement de l'aide, la mission défend le principe d'un non-renouvellement au cours d'une même année des secours ponctuels d'urgence en faveur d'un jeune sans projet et recommande, en une telle situation, la mise en œuvre d'un projet d'insertion, éventuellement appuyé d'une aide financière du fonds. Pour le reste, elle recommande de considérer avec plus de libéralisme la possibilité de renouveler l'attribution des aides, par exemple dans la limite de trois fois sur une période de trois ans, aux jeunes, en particulier mais pas seulement ceux en grande difficulté sociale.

En ce qui concerne le montant de l'aide, la mission recommande de fixer comme principe fondamental la constitution systématique par les référents instruisant les demandes de « devis d'existence » tenant compte des ressources des jeunes et de leur famille et non pas de fixer a priori, comme pour ce qui concerne les minima sociaux et prestations sociales, un barème. La mission estime également qu'il convient de déterminer des plafonds d'aides par jeune et par période, qui pourrait être de 12 000 F par semestre pour les jeunes en grande difficulté sociale, et de 6 000 F par trimestre pour les jeunes en insertion professionnelle.

Ainsi, tout jeune s'engageant dans un projet d'insertion devrait bénéficier d'un diagnostic initial de ses ressources en même temps que du diagnostic social et professionnel qui fonde son projet.

***Préciser les modalités
de recours aux actions
collectives et aux
secours ponctuels***

Comme on l'a lu plus haut, la mission est opposée à l'idée qu'il conviendrait d'amplifier le recours aux actions collectives dans le cadre du fonds et elle privilégie le recentrage du fonds sur les aides individuelles à l'insertion.

Elle souligne néanmoins que les crédits de l'article 46-82-20 étant entièrement fongibles, les DDASS peuvent si elles le souhaitent financer sur leurs crédits des projets, des structures et des personnels dans le domaine de l'accompagnement social. De ce point de vue, le développement des formules d'accompagnement social à l'insertion par le logement serait utile (de l'hébergement social jusqu'au logement autonome, stabilisation dans le logement).

En ce qui concerne les actions collectives, outre le principe du plafonnement évoqué plus haut, la mission recommande la mise en œuvre de quelques orientations simples :

- privilégier celles qui, fondées sur le constat de la répétition de certains types d'aides individuelles, permettent de répondre de façon adaptée, et à moindre coût, aux besoins considérés : par exemple, la constitution d'un parc de cyclomoteurs à gestion associative en vue de prêter, ou de louer à prix modique, ces engins à des jeunes démunis de moyens de transport ; le financement de cours de code de la route adaptés à des jeunes de faible niveau scolaire... ;
- ne financer que les actions collectives dont les objectifs sont précisément définis et formalisés, qui prévoient une évaluation a posteriori des résultats individuels et collectifs effectivement obtenus ;
- exclure a priori le financement des actions qui font l'objet d'autres financements existants, comme par exemple les actions de formation (sauf exception comme la prise en charge d'un coût résiduel marginal, du déplacement de découverte d'une entreprise ou d'un site professionnel particulier permettant d'illustrer une formation envisagée ou réalisée...).

***Réserver les prêts à
certains cas précis***

Les fonds d'aide aux jeunes n'attribuent que peu de prêts. Les fonds actuels ne sont pas outillés pour être des institutions efficaces de micro-crédit et la gestion des prêts apparaît très coûteuse en l'état. Dans ces conditions, il ne paraît pas opportun de rechercher de façon générale l'extension du recours aux prêts par les fonds. Au contraire, il conviendrait d'en réserver l'usage aux cas de contribution au financement d'un équipement ou d'un investissement matériel et immatériel coûteux, ou d'avances sur rémunération d'un montant supérieur à 5 000 F environ.

Améliorer le pilotage et la gestion opérationnelle du dispositif

L'amélioration du pilotage et de la gestion du dispositif passe par une série de mesures dont la mission recommande la mise en œuvre rapide.

Bâtir un système d'information robuste et intégré, qui soit adapté aux besoins des gestionnaires et ait un bon rapport coût-efficacité

Le système d'information actuel est, on l'a vu, un point noir. Sa refonte est une nécessité.

Du point de vue du système d'information statistique, il serait opportun d'alléger significativement la fiche statistique élaborée et traitée par la DREES, en particulier en l'expurgeant des informations non exploitées sur la durée et le type d'aide tel qu'il est actuellement défini, et en la recentrant sur des indicateurs élémentaires mais fiables comme le nombre de jeunes bénéficiaires, le montant de l'aide par bénéficiaire, et des indicateurs synthétiques sur les conditions d'attribution (nombre de référents, structures concernées par exemple). En parallèle, une approche de type épidémiologique sur les caractéristiques fines des bénéficiaires (conditions de vie, insertion sociale et professionnelle etc.) par enquête sur échantillon devrait être mise en œuvre. Il serait également très utile de mettre en cohérence la fiche statistique de la DREES avec les différents formulaires des CASU, sur la base de tests par quelques services locaux concernés. Il serait également souhaitable de saisir toutes les opportunités des nouvelles technologies de l'information et de monter un système qui permette aux référents de saisir en ligne, depuis l'écran de leur poste de travail, les données statistiques individuelles. Il est également crucial d'assurer un meilleur retour de l'information statistique aux services déconcentrés, aux opérateurs et aux professionnels de terrain. Les données recueillies par la DREES sont d'ores et déjà mises à disposition chaque mois sur l'intranet du ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Elles devraient désormais l'être sur le site dédié du fonds (cf. infra), ouvert à tout public, et être présentées de façon plus lisible, plus attrayante et plus interactive que ce n'est aujourd'hui le cas.

Le système d'information de gestion administrative et financière est également à rebâtir par la DGAS, en lien étroit avec les départements. En particulier, il conviendrait, de toute urgence, de mettre en place un suivi physico-financier régulier et fiable des fonds dans le cadre d'un dispositif plus global de tableaux de bord de gestion des crédits de la DGAS, et notamment de l'action sociale déconcentrée, à une cadence qui pourrait être trimestrielle. Ce contrôle de gestion pourrait être utilement étendu à d'autres aspects de l'intervention en action sociale.

Améliorer notre

**connaissance de la
situation des jeunes et
des performances du
dispositif**

Comme on l'a vu, la connaissance par l'administration centrale, les services déconcentrés, les gestionnaires du fonds et les référents de la situation des jeunes en difficulté est encore beaucoup trop parcellaire et subjective. L'amélioration de cette connaissance est un enjeu qui dépasse le cas du présent dispositif. Elle est néanmoins tout à fait indispensable.

Elle passe par trois catégories de mesures complémentaires :

- le développement des études et de la recherche sur les jeunes, au plan national comme au plan local. En particulier, il serait utile de disposer d'études sur l'analyse des facteurs d'exclusion des jeunes, et des autres groupes sociaux ;
- le développement de l'évaluation : cela recouvre notamment le principe d'une évaluation triennale du dispositif, le lancement d'un programme d'évaluations quasi-expérimentales (voire expérimentales), incluant le suivi de cohortes de jeunes afin d'évaluer l'impact du fonds sur l'insertion, la réalisation d'évaluations systématiques au plan local des actions collectives. La mission recommande qu'une enveloppe de 3 à 5 % des dépenses du fonds soit affectée à la réalisation d'évaluations nationales et locales ;
- le contrôle sur place de 10 fonds par an dans le cadre des nouveaux plans régionaux de contrôle.

**Développer le
partenariat et la
déconcentration**

La mise en œuvre du fonds illustre la grande dispersion des compétences dans le domaine de l'action publique en faveur des jeunes où chacune des quatre grandes collectivités publiques est appelée à intervenir sans que la cohérence et la continuité de leurs interventions ne soient garanties.

La mission recommande de préserver le caractère partenarial de la gestion du fonds, et même de l'amplifier dans toute la mesure du possible. Il serait vain de rechercher la cohérence en remodelant les compétences. En particulier, la mission estime qu'il convient de faire jouer davantage qu'aujourd'hui les complémentarités entre l'Etat et les conseils généraux, en partageant ou en alternant l'animation du dispositif. De même, il est opportun de rechercher plus d'implication des communes et d'autres partenaires potentiels, comme les caisses d'allocations familiales. De ce point de vue, la DGAS pourrait étudier avec la DSS et la CNAF l'opportunité d'inscrire le fonds d'aide aux jeunes dans le prochain schéma directeur de l'action sociale, qui est en cours de préparation. Le renforcement des liens avec le réseau d'accueil des jeunes, comme pilote de l'insertion professionnelle et responsable par principe du secrétariat des fonds départementaux et locaux, et avec les unités territoriales d'action sociale ou tout autre service social compétent, comme pilote de l'insertion sociale, est également nécessaire.

L'acuité des problèmes d'insertion sociale, qui englobent les questions de ressources mais les dépassent nettement, conduit à réexaminer les conditions dans lesquelles l'action sociale est conduite. Il paraît indispensable d'envisager une nouvelle façon d'organiser l'intervention des acteurs (départements, communes, associations, Etat) dans une approche territoriale fondée sur le souci d'apporter une réponse personnalisée aux besoins des personnes en situation d'exclusion ou en danger d'exclusion. Cette approche renouvelée implique une démarche locale structurée à partir d'un diagnostic local partagé, de la définition d'objectifs de résultats, de la mise au point et de la conduite de plans d'action permettant d'atteindre ces résultats dans le cadre d'un dispositif opérationnel piloté. Le fonds d'aide aux jeunes constitue, à cet égard, non pas le lieu de conduite d'une telle action mais un premier exemple d'une action associant les différents partenaires de l'action sociale.

La déconcentration du dispositif et sa souplesse sont des atouts qu'il convient de préserver et de renforcer. Ainsi, la mission considère qu'il est souhaitable de laisser la plus grande liberté possible, par voie de convention, aux partenaires locaux dans l'organisation et la gestion du dispositif. De même, au plan local, il est important que les DDASS (et les services des départements voire des communes) se désengagent de la gestion des secrétariats des fonds, et la délèguent à des opérateurs extérieurs, comme les missions locales (cf. supra).

Il appartient notamment aux partenaires locaux de décider de la configuration des fonds dans chaque département, la réglementation devant se borner à rappeler quelques principes clés comme :

- l'obligation de la couverture de tout le territoire, mais pas de l'existence d'un fonds départemental lorsque les fonds locaux couvrent tout le département, ce qui appelle une modification législative ;
- la limitation du nombre de fonds et de comités d'attribution dans un même département afin d'éviter l'émiettement, ce qui pourrait passer par une prime donnée à la fusion de fonds communaux existant au sein de comités d'attribution ;
- la représentation, au-delà des financeurs, des différents types de structures d'accompagnement ;
- la mise en place d'un comité de pilotage départemental assurant à la fois la gestion du fonds départemental et le pilotage stratégique d'ensemble du dispositif territorial (définition des zones de compétence des fonds locaux ou comités locaux, à partir des circonscriptions existantes en matière d'emploi ou d'action sociale, composition et présidence des comités locaux d'attribution, établissement et actualisation du règlement intérieur, répartition et régulation des crédits, définition de jurisprudences communes, évaluation du dispositif et définition d'orientations générales ou d'inflexions particulières).

***Faire évoluer les
conditions de pilotage
du dispositif***

Le pilotage du dispositif du fonds au plan national comme au plan local devrait évoluer profondément dans le sens d'une logique de gestion de projet, plutôt que bureaucratique, et de diffusion des bonnes pratiques et non pas d'uniformisation.

Au plan national, la mission recommande, au sein de la DGAS, la constitution d'une cellule nationale de pilotage du fonds, ou « mission FAJ », financée par redéploiement des crédits inscrits au chapitre 46-81-20 si les moyens de fonctionnement propres de la DGAS ne le permettent pas. Cette cellule, animée par un directeur de mission locale et comprenant deux ou trois travailleurs sociaux de terrain, serait notamment chargée d'assurer un rôle d'observation et de dissémination des bonnes pratiques des fonds départementaux et locaux, de stimulation et de coordination des travaux d'évaluation et de recherche, d'appui méthodologique aux fonds et d'animation d'un réseau interministériel (ministères de l'emploi et de la solidarité, de la jeunesse et des sports, de la justice, de l'éducation nationale, DIJ, DIV...). Elle serait chargée de l'élaboration et du fonctionnement du système d'information de gestion et serait associée étroitement à l'organisation et à la gestion du système d'information statistique, dont elle pourrait le cas échéant être responsable directement sur délégation de la DREES. Elle serait chargée d'identifier les différences de pratiques sur le territoire, au niveau du département et infra-départemental, et d'en analyser les raisons. Elle repèrerait et diffuserait les bonnes – et les mauvaises – pratiques ainsi que toutes les innovations apparues sur le terrain.

Elle assurerait également la conception et la maintenance d'un site web dédié, qui présenterait toutes les informations disponibles sur les fonds (statistiques, comptes-rendus annuels d'activité, travaux de recherche et d'évaluation...), et comprendrait également des forums et des lettres d'information destinés aux gestionnaires des fonds, aux référents et aux jeunes. La cellule fournirait en informations le bureau chargé à la DGAS de la gestion administrative et financière du fonds, en signalant par exemple les départements – et les fonds – dans lesquels le taux d'attribution paraît particulièrement bas et, au contraire, ceux dans lesquels il semble élevé, ou en établissant des bilans sur les performances des fonds au vu des évaluations, des contrôles et des informations de gestion disponibles.

Au plan local, le rôle des DDASS devrait être recentré sur le pilotage, l'animation, l'évaluation et le contrôle des fonds. Les DDASS seraient notamment chargées d'assurer la diffusion des orientations nationales et des bonnes pratiques au plan inter- et infra-départemental.

Dans l'immédiat, il serait opportun d'analyser avec précision la situation des fonds d'aide aux jeunes dans les départements de Paris et de la région parisienne, ainsi que dans les départements d'outre-mer.

***Simplifier et optimiser
l'instruction et***

L'attribution des aides

L'allègement des procédures d'instruction et d'attribution des aides paraît une orientation souhaitable, notamment pour des raisons de coût-efficacité.

La mission estime notamment que la demande de justificatifs de ressources des jeunes et de leur famille ne devrait pas être obligatoire dans le cas d'une aide inférieure à 1 500 F. La prise en compte des ressources des parents est, en principe, nécessaire en raison du principe de l'obligation alimentaire. Celui-ci pourrait toutefois céder le pas lorsqu'il est patent qu'un jeune demandeur a rompu les liens avec sa famille ou lorsqu'il se refuse absolument à la solliciter.

Il paraîtrait opportun de recourir au maximum à des délégations de compétences et des procédures d'approbation tacite dans l'attribution des aides. Les secrétariats des comités d'attribution devraient ainsi se voir systématiquement attribuer le droit d'accorder des aides en urgence, éventuellement sous réserve d'un plafond. De même, les comités d'attribution ne devraient examiner que les demandes d'aide dont les référents pensent qu'elles posent problème ou bien celles qui soulèvent une question de principe. La périodicité des réunions des comités d'attribution ne devrait pas dépasser deux semaines afin d'assurer un versement rapide des aides.

Le suivi administratif individuel des jeunes bénéficiaires du fonds mérite de gros efforts d'amélioration, tant au niveau des secrétariats des fonds, qu'au plan des services départementaux et qu'au niveau national. Il serait notamment très utile d'étudier l'opportunité d'intégrer au logiciel PARCOURS le suivi des jeunes bénéficiaires d'aides du fonds. Il serait également opportun d'étudier, parallèlement, la faisabilité d'un système de suivi individuel national des bénéficiaires du fonds, en faisant appel notamment aux possibilités offertes par les nouvelles technologies de l'information.

Améliorer l'articulation du fonds avec les autres dispositifs

L'amélioration de l'articulation du fonds d'aide aux jeunes avec le FSL, les fonds pour les impayés d'énergie et d'eau mais aussi avec le programme TRACE sont des priorités.

En ce qui concerne le FSL, la mission recommande de réaffirmer le principe de subsidiarité du fonds d'aide aux jeunes vis-à-vis de ce dispositif spécifique. En revanche, il conviendrait d'admettre sans ambiguïté que le fonds d'aide aux jeunes puisse venir compléter l'aide personnelle au logement et couvrir, pour une durée limitée (3 mois renouvelables au maximum) le reste à payer modeste non couvert par le FSL (175 F), à partir d'une évaluation d'ensemble des frais à couvrir (logement compris). Il conviendrait également d'admettre que le FSL puisse aider des jeunes sans ressources dès lors que leur projet professionnel serait validé par un référent, dans le cadre de TRACE en particulier, que la perspective de leur accès à une activité rémunérée soit crédible et que leur accès à un logement autonome constitue un élément clef de leur projet d'insertion.

Il serait également opportun que les dispositifs du fonds d'aide aux jeunes et du FSL

soient animés de façon plus coordonnés qu'ils ne le sont pour l'instant dans chaque département.

En ce qui concerne le programme TRACE, la mission préconise deux mesures clés. La première consiste à faire en sorte que tout jeune entrant en TRACE fasse l'objet d'une analyse de ses ressources et de ses besoins sur la base d'un "devis d'existence" et qu'il lui soit, plus systématiquement que ce n'est le cas pour l'instant, proposé si nécessaire une aide du fonds d'aide aux jeunes. La seconde consiste à systématiser pour tout jeune qui fait une demande d'aide du fonds l'examen de sa situation au regard de son entrée dans le programme TRACE. Ces deux mesures conjuguées devraient permettre d'accroître le pourcentage de jeunes en TRACE aidés par le fonds et de jeunes bénéficiaires du fonds inscrits en TRACE. Il serait, en outre, souhaitable que les DDASS et les DDTEFP accroissent leur coordination autour de ce programme.

Il serait intéressant, par ailleurs, de soumettre au conseil national de la jeunesse un bilan du fonctionnement des fonds d'aides aux jeunes. Les préfets pourraient également procéder de la sorte au niveau des départements.

Informier les référents et les jeunes

Comblant le déficit d'information sur les aides aux jeunes en général, et sur le fonds d'aide aux jeunes en particulier, est un objectif important pour la mission. La création d'un site web dédié (cf. supra), la réalisation et la diffusion de travaux de recherche et d'évaluation, sous l'égide de la « mission FAJ », devraient en partie y répondre.

Les référents sont ceux qui devraient être le plus précisément et complètement informés. Il serait, de ce point de vue, opportun de diffuser largement une documentation, dont le cadre pourrait être élaboré au plan national mais qui devrait être adapté à chaque département, à l'ensemble des structures qui abritent aujourd'hui des référents ou qui seraient susceptibles par ailleurs d'en abriter. Une information conjointe sur les fonds d'aide aux jeunes et sur les FSL serait notamment utile.

L'information directe aux jeunes ne devrait pas non plus être négligée. Elle est nécessaire parce qu'ils sont les destinataires de l'aide et parce qu'ils sont les seuls susceptibles de signaler leur situation lorsque la veille assurée par les réseaux qui les aident n'est pas suffisante. En outre, la recherche d'une aide peut être l'occasion d'un contact déclenchant la mise en œuvre d'un processus d'insertion structuré. L'information des jeunes doit passer notamment par un renforcement des liens entre les missions locales et les CIO. L'information aux jeunes devrait faire systématiquement référence à la nécessité d'un engagement personnel dans une démarche active d'insertion.

Réorganiser la gestion budgétaire et financière

La réorganisation de la gestion budgétaire et financière des fonds est une priorité qui devrait être mise en œuvre sans délai par la DGAS.

La construction d'un système d'information et de gestion budgétaire et financière complet, fiable, cohérent et facile d'utilisation est, on l'a vu, un préalable à l'amélioration du fonctionnement du dispositif.

En ce qui concerne le niveau des crédits, il serait souhaitable d'afficher dès 2002 dans les documents budgétaires soumis au vote du Parlement des chiffres qui tiennent compte du niveau réel de consommation des crédits et d'objectifs raisonnables de progression fondés sur des critères objectifs de besoins. Sur la base des résultats du système d'information rénové, il serait également opportun de rendre compte avec plus de précision aux parlementaires de la consommation des crédits et des dépenses des fonds. Il convient aussi de rechercher une meilleure mobilisation des autres financeurs que l'Etat, en particulier les communes, tout en rappelant aux départements qui ne respectent pas la parité le respect de ce principe posé par la loi et qu'il serait opportun de préserver.

En ce qui concerne la répartition des crédits entre départements, il est absolument nécessaire de mettre au point des critères simples et objectifs de besoins des populations de jeunes en difficulté. La DGAS a retenu dans une note récente le critère général du taux de chômage de la population de chaque département (multiplié par le nombre de jeunes) partant de l'hypothèse qu'il existe une corrélation entre précarité générale de la population et précarité des jeunes. D'autres indicateurs mériteraient d'être testés comme le nombre de jeunes de 16 à 25 ans, tout simplement, le nombre de jeunes sans qualification (dès que l'on disposera de données départementales et non pas uniquement régionales), le nombre de jeunes inscrits en TRACE ou le nombre de jeunes de 25 à 29 ans bénéficiaires du RMI. Une fois le bilan dressé, il conviendra de réallouer entre les départements les crédits en fonction de ces critères, dans un processus progressif (en 3 ans par exemple). On peut au demeurant imaginer une clé de répartition des crédits entre départements qui soit fonction de plusieurs critères, avec par exemple une part fixe fonction du nombre de jeunes, une part variable régionale indexée sur le nombre de jeunes sans qualification, une part variable départementale fonction du nombre de jeunes de 25 à 29 ans bénéficiaires du RMI et une autre part variable départementale inversement fonction des efforts des départements.

La gestion des crédits budgétaires du fonds est susceptible de nombreuses améliorations. De façon générale, il est souhaitable que les DDASS portent plus d'attention encore qu'aujourd'hui à la qualité des dossiers qui sont soumis aux contrôleurs financiers et de leurs relations avec ces derniers, le plus en amont possible. Les DDASS devraient organiser leur travail de telle sorte que les avenants aux conventions puissent être soumis à la signature et au visa du contrôleur financier dans le premier trimestre de l'exercice budgétaire. Les subventions aux fonds devraient pouvoir être versées par anticipation pour partie et, pour le solde, avant la fin du premier semestre de l'exercice.

Le processus itératif mis en place entre la DGAS et chacun des CTRI pour la détermination des enveloppes attribuées à chaque service déconcentré constitue un progrès important. Mais les calendriers devraient pouvoir être établis de sorte que, dès décembre, le préfet puisse indiquer au président du conseil général, l'enveloppe sur laquelle il compte pour le fonds d'aide aux jeunes, sous réserve du vote de la loi de finances, de façon à permettre au département d'établir son budget sur des bases réalistes.

Au plan de l'organisation financière, il est souhaitable d'éviter de recourir à des associations relais lorsque, comme en Ile et Vilaine, elles n'ont pas de réelle utilité. Il serait utile que la DSS et la DGAS étudie l'opportunité de modifier la réglementation financière et comptable des CAF pour l'adapter à la tenue des comptes du fonds d'aide aux jeunes. Il serait également opportun de clarifier les conditions précises, au plan financier et comptable, dans lesquelles les missions locales pourraient assurer à la fois le rôle de gestionnaire financier et comptable.

En matière de gestion des aides, il est souhaitable de simplifier davantage les procédures et de déléguer davantage les compétences. Notamment, il serait envisageable d'autoriser le gestionnaire administratif, s'il n'est pas gestionnaire financier, à avancer les aides en dessous d'un certain montant pour éviter aux jeunes, surtout en urgence, de se déplacer ailleurs et de perdre du temps

Le calcul des frais de gestion mérite d'être revu. Il paraît judicieux d'instaurer désormais un défraiement forfaitaire par dossier.

GLOSSAIRE

AAH	Allocation adultes handicapés
AI	Allocation d'insertion
ALT	Aide au logement temporaire
AML	Aide à la médiation locative
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
ASE	Aide sociale à l'enfance
ASI	Appui social individualisé
ASS	Allocation de solidarité spécifique
AUD	Allocation unique dégressive
BIT	Bureau international du travail
CAF	Caisse d'allocations familiales
CASU	Commission d'action sociale d'urgence
CAT	Centre d'aide par le travail
CCAS	Centre communal d'action sociale
CFA	Centre de formation des apprentis
CGP	Commissariat général du plan
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CIO	Centre d'information et d'orientation
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
COLCA	Commission locale de coordination des aides
CP	Comptabilité publique
CTRI	Comité technique régional et interdépartemental
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DAGPB	Direction de l'administration générale, du personnel et du budget
DAS	Direction de l'action sociale
DDASS	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDJS	Direction départementale de la jeunesse et des sports
DGAS	Direction générale de l'action sociale (ex DAS)
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DIJ	Délégation interministérielle à l'insertion des jeunes en difficulté
DIRMI	Délégation interministérielle au RMI
DIV	Délégation interministérielle à la ville
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DRTEFP	Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
FAJ	Fonds d'aide aux jeunes
FSL	Fonds de solidarité logement
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
ML	Mission locale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
ODAS	Observatoire décentralisé de l'action sociale
PAIO	Permanence d'accueil, d'information et d'orientation
PAQUE	Préparation active à la qualification et à l'emploi
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse

RMI
TRACE
UDAF

Revenu minimum d'insertion
Trajet d'accès à l'emploi des jeunes
Union départementale des associations familiales

ANNEXES

ANNEXES

ANNEXE 1 : Lettre de mission
(Page 81)

ANNEXE 2 : Liste des personnes rencontrées
(Pages 83 à 86)

ANNEXE 3 : Exploitation de 153 dossiers individuels de demande d'aide
(Pages 88 à 99)

ANNEXE 4 : Interrogation de 35 DDASS

(Pages 101 à 109)

ANNEXE 5 : Données de cadrage sur les jeunes et le fonds d'aide aux jeunes
(Pages 121 à 134)

ANNEXE 6* : Circulaire de 1993
(Pages 136 à 144)

ANNEXE 7*: Fiche statistique individuelle de demande d'aide aux fonds
d'aide aux (Pages 146 à 147) jeunes

ANNEXE 8* : Rapport du gouvernement au Parlement sur les aides aux
familles (Pages 149 à 164) auxquelles ouvre droit la charge de jeunes adultes et celles
qui leur
sont versées

ANNEXE 9 : Analyse succincte des rapports récents sur la situation des jeunes et du (Pages 166
à 171) fonds

* Ces annexes ne sont pas disponibles sur la version numérique du rapport

Annexe 1 : Lettre de mission.

Ministère de l'Emploi
et de la Solidarité
LE 2 août 2000

REPUBLIQUE FRANCAISE

Le Directeur du Cabinet

NOTE
Pour M. Christian ROLLET,
Chef de l'IGAS

Objet : Programme des missions de l'IGAS pour 2000.

Je vous serais obligé d'inscrire au programme de l'IGAS une mission consistant à évaluer la mise en œuvre des fonds d'aide aux jeunes (FAJ), les pratiques des acteurs et réseaux impliqués dans ce dispositif et la gestion des crédits qui lui sont consacrés par notre ministère.

Cette évaluation répond à un besoin clairement identifié, qui avait donné lieu à une proposition d'étude à insérer dans le programme de la DREES pour cette fin d'année 2000. Par son objet, elle me paraît relever plus sûrement d'une mission de l'inspection générale des affaires sociales.

Je vous remercie de faire en sorte que cette mission soit lancée dans les meilleurs délais. Les personnes que vous chargerez de la conduire pourront utilement reprendre à leur compte les travaux méthodologiques déjà engagés sous l'égide de la DREES. A cet effet, je vous invite à prendre l'attache de Madame ELBAUM.

DENIS MORIN

**Annexe 2 : Liste des personnes
rencontrées.**

ANNEXE 2 – LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

M. ANDRIEU, Commissariat général du plan
 Mme BAUMANN, ministère du logement
 Mme BEDOUARD, Sous-Directrice DGUHC (urbanisme habitat construction)
 Mme BOCKHANDT
 M BOMPARD, DIJ (par téléphone)
 M. BONTEMS, Sous-directeur des politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions DGAS
 M. BOUGNIERES, ministère du logement
 Mme BOUYGARD, DARES
 M. CANER, Secours Catholique

Mme CASTAING, ministère du logement
--

M. CHAUMIN, Assemblée des départements de France
 M. CHAUVIERE, UNIOPPS
 M. CHAZY, DGAS
 Mme DELAUX, DGAS
 Mme DESLANDES, Ministère de l'éducation nationale
 Mme ELBAUM, Directrice DREES
 Mme FOUQUET, Directrice DARES
 M FRATESI, DIJ (par téléphone)
 Mme HILAIRE, UNIOSS
 M. JANSOLIN, DARES (par téléphone)
 Mme LAHAIE, Conseiller technique au cabinet du secrétariat au logement
 Mme LEGER, Directrice générale DGAS
 Mme LEVY, Conseiller au cabinet de la ministre de l'emploi et de la solidarité
 M. LOPEZ, CEREQ
 M. MAURIN, INSEE/CREST
 Mme MONROSE, DREES
 Mme MOREL, Directrice de la CNAF
 Mme OSMAN, Chargée de mission FNARS
 Mme PADIEU, ODAS
 M. PÉTOUR, Chef de bureau DREES
 M. PEURICHARD, Délégué de la DIJ
 M. RALLE, sous-directeur DREES (au téléphone)
 Mme ROGUET, DARES (au téléphone)
 Mme RUEFF, Conseiller au cabinet de la ministre de l'emploi et de la solidarité
 M SLODZIAN, DIJ
 M. TERRIEN, président de l'association des directeurs de missions locales (par téléphone)
 M. THÉLOT, Cour des Comptes
 M. THIERRY, IGAS
 M. THERY, CEREQ
 M VALLENET, CNASEA
 M VAREILLE, sous-directeur Jeunesse et Sports
 Mme VERNAUDON, Cabinet du ministre délégué à la ville

DORDOGNE

Mme BONNARD, agent DDASS
 M. BOUTHIER, Comptable Association APARE
 Mme BOYER, Conseillère mission locale de Périgueux
 M. CAPITAINE, Conseiller mission locale de Périgueux
 Mme CARLOTTI, adjointe du trésorier payeur général
 Mme COQ, Inspectrice principale
 Mme COIFFE, Directrice DDASS
 Mme COURTET, agent DDE
 Mme DESNOUAILLES, Assistante sociale mission locale de Ribérac
 M. GUERILLOT, Directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
 Mme HEURTEBISE, direction mission locale de Ribérac
 Mme LEROY, Conseillère à la mission locale de Ribérac
 M. LEVI, Directeur départemental de l'équipement
 Mme LHOPE, Directrice de la solidarité et de la prévention (conseil général)
 Mme MECMEYER, agent DDASS
 Mme SPETTINAGEL, Directrice Association APARE
 M. TERRADE, Directeur mission locale de Périgueux

ILLE ET VILAINE

M. BANTAS, DDPJJ
 Mme BERTHIER, référent
 M. BERTRAND, directeur-adjoint de la DDASS
 M. BUFFET, inspectrice DDTEFP
 Mme CHEVIT, Inspectrice DDASS
 M. DAVOLEAU, directeur de l'Association pour l'insertion sociale
 M. ENFRUN, secrétaire général de la préfecture d'Ille et Vilaine
 Mme FAYOLLE, directrice Mission locale de Rennes
 M. HAMEL, vice-président du conseil général, président du FAJ de Rennes
 Mme HARDY, inspecteur principal pôle social DDASS
 Mme HERVE, chargée du secrétariat du FAJ à la DDASS
 Mme JACQUEMIN, vice-présidente du conseil général
 M. LE GOFF, référent mission locale Rennes
 Mme Marie-Paule GUIHARD, référent mission locale Rennes
 M. LE GOC, inspecteur du trésor, chef de service du contrôle financier à la trésorerie générale
 M. LEGRAND, directeur de la mission locale de Fougères
 M. MATHHEL, directeur-adjoint DDTEFP
 Mme OLLIVAUX, directrice adjointe solidarité conseil général Ille et Vilaine
 Mme PERRIN, DDASS
 Mme RUBION, présidente du CCAS de Fougères et du FAJ de Fougères
 Mme POUYOLLON, adjointe au Maire, Vice-Présidente du CCAS, Présidente du FAJ
 Bourse 35
 M. SAGE, directeur-adjoint mission locale Rennes
 M. TRELLU, directeur solidarité du conseil général

Mme ZINBERG, référent mission locale Rennes

□ MOSELLE

Mme BERG, directrice-adjointe DDASS

Mme BETTAHAR, assistante sociale stagiaire du club de prévention de Guénange

Mme BOURGEOIS, DDASS

M. BRICK, Directeur UDAF

Mme CHABEAU, Inspecteur principal DDASS

Mme CHERRIER, secrétaire comptable à la mission locale de Metz

M. HUCHIN, Directeur de la mission locale de Thionville

Mme KAUCIC, Directrice de la mission locale de Metz

M. KIEFFER, Inspecteur DDASS

M. KOHLER, directeur départemental du travail et de l'emploi

M. LAURENT, Chef de service à la direction de la protection et de la solidarité (conseil général)

Mme MACHOT, Directrice adjointe de la mission locale de Metz

Mme MALGORN, Préfet de Lorraine, Préfet de la Moselle

M. MERLOT, Comptable UDAF

M. NICAISE, Inspecteur DDTEFP

M. RIOUFAL, Directeur adjoint DDE

M. SCHERER, Directeur de la protection et de la solidarité (conseil général)

Mme VIARDOT, Conseillère à la mission locale de Metz

Mme WEBER, Secrétaire administratif DDASS

L'ensemble des conseillers de la mission locale de Thionville

□ PYRENEES-ATLANTIQUES

M. BERGES, trésorier payeur général

Mme BORELLO, adjointe directeur PJJ

Mme CALDUMBIDE, directrice mission locale de Bayonne

Mme CHARME, responsable de la « ferme saint-joseph », Pau

M. DUCLA, pôle social DDASS

M. DUPONT, directeur de CHRS

M. FRAMBOURG, directeur général adjoint, et directeur de la solidarité départementale, conseil général

M. LATARCHE, directeur DDTEFP

M. MANUEL, directeur mission locale de Pau

M. MEYNARD, directeur PJJ

Mme MONDE, responsable du contrôle financier à la trésorerie générale

M. PARMENTIER, inspecteur principal DDASS, responsable du pôle social

Mme PATTE, chargée de la gestion administrative du FAJ, mission locale Pau

M. PEYRET, responsable pôle logement social, DDE

**Mme PUYO, Directrice
DDASS**

Mme VIDEAU, éducatrice, Ferme Saint-Joseph

M. ZABULON, secrétaire général préfecture.

□SEINE-SAINT-DENIS

Mme AVEZOU, employée de l'agence comptable de la CAF
 Mme BONNELLE, responsable du FAJ au conseil général
 M. BONNET, Directeur mission locale intercommunale
 Mme BORGALLI-LASNE, Inspectrice DDASS
 Mme CHOUKROUN, responsable service social de la mairie de Saint-Denis
 Mme DALLET, agent DDASS
 Mme DAUGREILH, responsable gestion FAJ au service social de la mairie de Saint-Denis
 Mme DUFAYS, secrétaire de la commission d'attribution du FAJ d'Aulnay-sous-Bois
 M. EYKERMAN, directeur d'un centre d'action éducative de la PJJ
 Mme GRIVEAU, conseillère mission locale
 Mme JEANNES, coordinatrice, mission locale de la Lyr
 Mme LAFFIFI, conseillère à la mission locale de Bobigny
 Mme LANGLOIS, conseillère mission locale Saint-Denis
 M. LAVAUD, fondé de pouvoir CAF
 Mme MENARD, coordinatrice emploi-formation à la DDTEFP
 M. MOUGET, conseiller PAIO Sevran

**M. OBLIN, chef du
 service du contrôle
 financier régional d'Ile
 de France**

Mme PERRIN, DDASS
 M. PIERRET, secrétaire général de la préfecture
 Mme POUTEAU, conseillère à la mission locale d'Aulnay-sous-Bois
 M. QUAY THEVENON, Adjoint au maire de Saint-Denis chargé de la jeunesse
 Mme SACUTO, Directrice DPAS Conseil général
 M. STEINBAK, chef du service logement social DDE
 M. VINCENT, chef de service DDASS (pôle social)
 M. VASLIN, directeur de la mission locale d'Aulnay-sous-Bois

**M. VITTE, directeur
 action sociale CAF**

**Annexe 3 : Exploitation de 153
dossiers individuels de demande
d'aide.**

ANNEXE 3 – EXPLOITATION DE 153 DOSSIERS INDIVIDUELS DE DEMANDE D'AIDE

L'analyse porte sur 153 dossiers de demande d'aides, passés en commissions d'attribution entre mai et novembre 2000 et relevés par la mission lors de ses déplacements dans les cinq départements visités au dernier trimestre 2000.

Les dossiers proviennent de deux secrétariats de fonds locaux ou départementaux choisis par chacune des DDASS des départements visités, soit au total 8 secrétariats. L'analyse détaillée par fonds a été faite au niveau de ces secrétariats et pour le fonds départemental de la Dordogne, au niveau de 4 commissions d'attribution :

Les relevés ont eu lieu les 8 et 9 novembre 2000 en Ile et Vilaine, (fonds locaux d'attributions de Fougères et de Rennes-centre), le 6 décembre 2000, en Dordogne (fonds départemental, commissions d'attribution du de Bergerac, Nontron, Sarlat et Périgueux), le 12 décembre 2000, en Moselle, (fonds départemental de Moselle, commissions d'attribution de Metz et de Thionville), en décembre 2000 dans les Pyrénées-Atlantiques, (fonds départemental des Pyrénées-Atlantiques, commissions d'attribution de Pau et de Bayonne), et en Seine-Saint-Denis, (fonds départemental de Seine-Saint-Denis et fonds local de St Denis)

Le relevé des informations a été testé lors du déplacement en Ile-et-Vilaine et légèrement modifié pour les quatre autres déplacements [voir fiche de relevé].

Les informations collectées portent sur :

1- Les principales caractéristiques du jeune : âge à la date du relevé, sexe, sa situation de famille, ses ressources personnelles et familiales, ses conditions de logement, d'insertion professionnelle et/ou sociale et son inscription ou non dans le programme TRACE.

2 - Le processus d'attribution : dates de la demande, de décision d'attribution, du premier versement de l'aide, structure de référence, interruption ou non de l'aide, procédure ou non d'urgence, bénéficiaire d'autres aides que ce dernier FAJ.

3 – Les besoins et l'aide accordée : Motivation de la lettre de demande, finalité au sens de la structure d'attribution, montant, durée, nombre de versement.

4 – Le paiement de l'aide : modalités et forme de paiement, bénéficiaire du versement

5 – Pour les quelques dossiers rejetés relevés : les motifs du rejet

Les dossiers consultés étaient plus ou moins complets et n'ont pas permis de relever systématiquement toutes ces informations. Le tableau de synthèse qui figure à la fin de l'annexe compare les principaux résultats provenant de ces relevés aux données fournis par la DREES sur le 1^{er} semestre 2000¹³.

¹³ ¹³ « Les demandeurs de Fonds d'aide aux jeunes », Résultats au 1er semestre 2000, N° 93, décembre 2000, Murielle MONROSE

1 - Des jeunes demandeurs en situation difficile

Le recours au fonds d'aide aux jeunes révèle une population de jeunes en difficulté, voire en très grande difficulté, dont l'ampleur n'est pas mesurée à ce jour

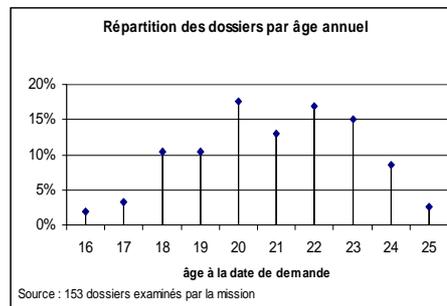
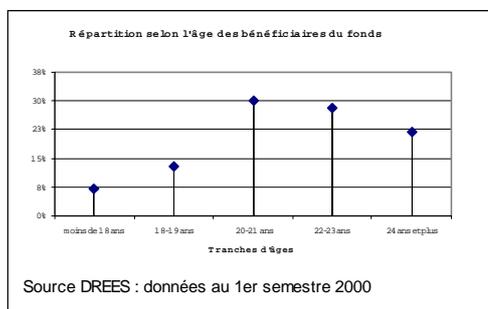
1.1- Par sexe et âge :

Les demandeurs ont 22 ans en moyenne d'après les données du 1^{er} semestre 2000 de la DREES, et 21 ans d'après les fiches relevées par la mission [voir tableau de synthèse]. Les jeunes hommes sont un peu plus nombreux que les jeunes filles dans ces relevés, alors que la parité, de ce point de vue, était notée par la DREES au 1^{er} semestre 2000.

1 - Nombre de dossiers d'aides selon le sexe et l'âge du bénéficiaire

Âge à la date du relevé	Nombre			%		
	Femmes	Hommes	Total	Femmes	Hommes	Total
16 – 17 ans	2	6	8	3%	8%	5%
18 – 23 ans	64	64	128	88%	80%	84%
24-25 ans	7	10	17	10%	13%	11%
Ensemble des dossiers relevés	73	80	153	100%	100%	100%
<i>âge moyen</i>	<i>21</i>	<i>21</i>	<i>21</i>			

Source IGAS : relevé de dossiers 4ème trimestre 2000



1.2- Selon leur situation familiale et leurs conditions de vie :

2 - Nombre de dossiers d'aides selon la situation de famille du bénéficiaire

	Nombre	%
Célibataire	132	89%
En couple	17	11%
A au moins 1 enfant ou est enceinte	15	10%
Total réponses	149	100%
NR	4	
Ensemble des dossiers relevés	153	

Source IGAS : relevé de dossiers 4ème trimestre 2000

La grande majorité est célibataire (près de 90% d'entre-eux).

Les 2/3 des 139 jeunes pour lesquels le dossier contenait cette information, ne vivent pas, malgré leur jeune âge avec leur famille et le 2/5 èmes de ceux qui y vivent, habitent avec un seul de leur parent, la mère le plus souvent. 40 sont dans des logements précaires, voire très précaires (squatt, la rue pour 6 d'entre-eux).

3 - Dossiers d'aides selon le mode de logement du bénéficiaire

	Nombre	%
Dans sa famille	50	36%
dont :		
Chez un seul des parents (mère le plus souvent)	21	15%
Logement autonome	37	27%
Chez des amis	12	9%
Autre logement précaire ou temporaire	40	29%
Dont :		
CHRS, foyers d'urgence	10	7%
FJT	6	4%
Autres foyers	11	8%
Squatt	2	1%
A la rue	4	3%
Hébergé	5	4%
Hôpital de jour	1	1%
Camping, dans une caravane	1	1%
Total des réponses	139	100%
NR + NSP (en rupture familiale, réfugié afghan...)	14	
Ensemble des dossiers relevés	153	

Source IGAS : relevé de dossiers 4ème trimestre 2000

Les informations sur les ressources familiales des jeunes demandeurs figurant dans les dossiers sont incomplètes, imprécises et parfois peu fiables. Elles montrent cependant des niveaux de ressources faibles voire inexistantes.

4 - Dossiers d'aides selon les ressources familiales

	Nombre	%
Aucune ressource	4	5%
Des ressources précisées	47	55%
Des ressources mal spécifiées	3	4%
Sans objet (principalement rupture familiale)	31	36%

Total des réponses	85	100%
NSP ou NR	63	
Ensemble des dossiers relevés	153	

Source IGAS : relevé de dossiers 4ème trimestre 2000

Le montant moyen des ressources familiales pour les 47 dossiers qui contiennent l'information, est de 6 453 F, ces ressources incluent les prestations familiales pour des familles souvent nombreuses.

5 - Nombre de dossiers d'aides selon les ressources personnelles du bénéficiaire au moment de la demande

	Nombre	%
Ne perçoivent aucune ressource	68	54%
Ont des ressources	57	46%
Total des réponses	125	100%
NSP ou NR	28	
Ensemble des dossiers relevés	153	

Source IGAS : relevé de dossiers 4ème trimestre 2000

La moitié des jeunes bénéficiaires ne percevaient pas de ressources propres au moment de la demande d'aide.

La moyenne des ressources, pour les 55 dossiers qui l'indiquent clairement est de 2 448 F, allocations de logement comprises.

Il s'agit également de jeunes qui ont bénéficié d'aides auparavant, pour près de 60% de ceux dont le dossier l'indiquait et en particulier d'autres aides du FAJ.

6- Nombre de dossiers d'aides selon le bénéfice d'autres aides que ce FAJ

	Nombre	%
Oui	72	58%
dont un autre FAJ	36	29%
Non	52	42%
Total des réponses	124	100%
NSP ou NR	29	
Ensemble des dossiers relevés	153	

Source IGAS : relevé de dossiers 4ème trimestre 2000

- 1.3 Selon leur insertion sociale et professionnelle

D'après les données de la DREES, les jeunes demandeurs ont quitté l'école souvent sans qualification et ne participent au mouvement de prolongation de la scolarité qui caractérise leur génération.

Les 4/5 des jeunes dont les dossiers ont été relevés par la mission sont en situation d'insertion professionnelle, le plus souvent dans des stages de formation ou des contrats courts, aidés pour la plupart.

Le mode de relevé des dossiers a conduit à privilégier les dossiers de jeunes inscrits dans un programme TRACE à Rennes et à ne pas les retenir dans d'autres (Fougères).

Ce choix explique l'importance des jeunes en insertion professionnelle parmi les dossiers relevés. Au total, les deux-tiers des jeunes des dossiers sélectionnés sont inscrits dans un programme TRACE, alors qu'ils ne sont que près d'un cinquième des demandeurs d'aide recensés par la fiche statistique de la DREES. Selon cette source, le nombre de chômeurs est à l'inverse nettement plus important : 51% des 92% des non scolarisées, soit 47 % des bénéficiaires pour 14% des jeunes dans les dossiers sélectionnés.

7 - Nombre de dossiers d'aides selon le mode d'insertion

	Nombre	%
1 - L'insertion professionnelle	118	80%
2 - L'insertion sociale	18	12%
3 - Aucune insertion ni sociale, ni professionnelle	12	8%
Total des réponses	148	100%
NSP ou NR	5	
Ensemble des dossiers relevés	153	

Source IGAS : relevé de dossiers 4ème trimestre 2000

8 - Nombre de dossiers d'aides selon l'insertion professionnelle au moment de la demande :

	Nombre	%	%
En formation	41	35%	45%
Contrat court (CDD, CES, CEC, CQ...)	28	24%	30%
Chômeur	13	11%	14%
En apprentissage	6	5%	7%
En emploi non précisé	4	3%	4%
<i>Ensemble en emploi ou formation précisés</i>	92	78,%	100%
Insertion en attente d'emploi ou de formation	4	3%	
Insertion autre et non précisée	22	19%	
Total insertion professionnelle	118	100%	

Source IGAS : relevé de dossiers 4ème trimestre 2000

Les dossiers relevés par la mission comptent 18 jeunes en insertion sociale. Ce sont des jeunes dans des situations difficiles pour 9 d'entre eux. L'insertion recherchée ou proposée est : une entrée attendue en CAT, en cure de désintoxication alcoolique avec ASI, une tentative de sortie de la marginalité avec le club de prévention, dans un programme d'action collective d'accompagnement social dit MAP, un suivi psychologique, pour gros problèmes psychologiques ou un suivi psychiatrique pour problèmes mentaux. Huit autres de ces jeunes sont scolarisés ou étudiants (un sans précision de situation).

Douze jeunes bénéficiaires n'ont aucun projet d'insertion.

2 - Le processus d'attribution

2.1 La structure de référence

9 – Structures de référence

	Nombre	%
ML-PAIO	83	55%
Conseil général et assistante sociale	24	16%
Club de prévention	12	8%
Autres	33	22%
Total réponses	152	100%
NSP	1	
Ensemble des dossiers relevés	153	

Source IGAS : relevé de dossiers 4ème trimestre 2000

Plus de la moitié des dossiers ont été instruite par une ML ou une PAIO. Cette proportion est plus importante dans la statistique de la DREES : près de 70% des demandes sont instruites par ces structures.

2.2 Les délais d'attribution

. Les délais sont particulièrement rapides. L'aide est versée au plus tard le jour de la décision d'attribution pour 38% des 113 dossiers qui contiennent cette information et dans la semaine qui suit pour 81% d'entre eux.

10 – Délais de versement après la décision d'attribution

	Nombre	%
Procédure anticipée	23	20%
Paiement le jour même	20	18%
Paiement dans la semaine	48	42%
Paiement dans la quinzaine	17	15%
Paiement dans le mois	4	4%
Paiement dans un délai supérieur à un mois	1	1%
Total répondants	113	100%
NR ou sans objet	40	
Ensemble des dossiers relevés	153	

Source IGAS : relevé de dossiers 4ème trimestre 2000

Le délai moyen d'attente du versement effectif de l'aide est de 11 jours depuis le dépôt de la demande avec un délai d'instruction rapide et un versement effectif après la prise de décision d'attribution. Ce versement est anticipé dans 20% des cas.

Le délai d'instruction entre la date de demande et la décision d'attribution est en effet également de 11 jours. Alors que le délai moyen de versement entre la date de décision d'attribution et le versement immédiat compte tenu, on l'a vu des délais devancés par la procédure d'urgence.

La fréquence des procédures d'instruction et de traitement est important ; elle montre

une grande souplesse et une proximité certaine des structures d'accueil. Les demandes de 150 dossiers, pour lesquels l'information était notée, ont en effet été instruites à 74 dates différentes entre avril et novembre 2000. 152 dossiers ont été étudiés lors de 29 réunions (dates de décision) de commissions entre mai et novembre 2000 et 120 dossiers ont fait l'objet de versement de l'aide à 53 dates différentes sur cette même période pour les 6 secrétariats visités.

. La procédure d'urgence a été utilisée pour une attribution d'aide sur trois.

11 - Nombre de dossiers d'aides selon la procédure d'urgence

	Nombre	%
OUI	45	34%
NON	89	66%
Total répondants	134	100%
NR et NSP	19	
Ensemble des dossiers relevés	153	

Source IGAS : relevé de dossiers 4ème trimestre 2000

3 – La finalité de l'aide

12 - Motivation de la lettre de demande et/ou de la finalité au sens de la structure d'attribution

	Nombre	%
Subsistance	77	51%
Transport	58	39%
Attente de ressources	27	18%
Logement	19	13%
Aide à la formation	12	8%
Insertion professionnelle	9	6%
Santé	1	1%
Total des réponses (*)	150	100%

(*) un même motif peut-être relevé seul ou associé à d'autres

Source IGAS : relevé de dossiers 4ème trimestre 2000

La subsistance, l'aide alimentaire sont le motif le plus souvent évoqué. Ce motif est celui de 51% des demandes déposés et de 56% des demandes accordées recensées par la DREES au 1er semestre 2000.

13 - Nombre de fois qu'un motif est cité

	Nombre	%
: seul	98	65%
avec un autre	44	29%
avec deux autres	8	5%
Total des réponses	150	100%

Source IGAS : relevé de dossiers 4ème trimestre 2000

Deux motifs et plus sont notés dans le tiers des dossiers qui contiennent cette information

4 – L'aide

4.1 Son montant

Le montant moyen de l'aide versée est de 1 814 F pour les 144 dossiers qui donnent cette information. Ce montant moyen est supérieur à celui avancé par la DREES au 1^{er} semestre 2000, environ 1 300 F par bénéficiaire et 1 200F par aide attribuée, compte tenu des renouvellements.

Tout en restant modeste, ce montant moyen varie par fonds ou commission relevés, de 678 F par aide pour le fonds départemental de Metz à 3 261 F, pour celui de Seine Saint Denis (voir tableau de synthèse par structure visitée).

L'aide la plus faible est de 183 F à Metz et la plus élevée de 6 500 F en Seine Saint Denis. Les montants sont différents pour un jeune sur deux : 72 montants différents ont été ainsi versés par les 6 secrétariats à 147 jeunes dont le dossier contenait cette information.

Le montant de l'aide représente la totalité des ressources du jeune bénéficiaire pour plus de la moitié (58%) des 123 jeunes pour lesquels ces deux types d'informations sont données. Il représente un doublement et jusqu'à sept fois ses ressources pour 15% d'entre eux.

14 - Part des ressources que couvre l'aide du FAJ

	Nombre	%
Totalité des ressources	71	58%
100% et plus	19	15%
50% à < 100 % des ressources	16	13%
25% à < 50 % des ressources	7	6%
< à 25 % des ressources	10	8%
Total réponses	123	100%
NR ou imprécis	30	
Ensemble des dossiers	153	

Source IGAS : relevé de dossiers 4ème trimestre 2000

4.2 Sa durée et sa fréquence

4/5 des 140 aides versées pour lesquelles l'information figure dans le dossier sont des aides ponctuelles

15 - Nombre de dossiers d'aides selon la durée de l'aide

	Nombre	%
aide ponctuelle	116	83%
moins de 1 mois	4	3%
1 à 3 mois	19	14%
plus de 3 mois	1	1%
Total réponses	140	100%
NR	13	

Ensemble des dossiers	153	
-----------------------	-----	--

Source IGAS : relevé de dossiers 4ème trimestre 2000

Conséquence de son caractère ponctuel, l'aide accordée n'a visiblement jamais été interrompue :

16- - Nombre de dossiers d'aides selon l'interruption de l'aide

	Nombre	%
Aucune interruption	110	72%
Ajournement	3	2%
NR	40	26%
Ensemble des dossiers	153	100%

Source IGAS : relevé de dossiers 4ème trimestre 2000

..et ne donne lieu, le plus souvent, qu'à un seul versement :

17 - Nombre de dossiers d'aides selon le nombre de versement

	Nombre	%
1	86	70%
2	26	21%
3 et plus	10	8%
Total réponses	122	100%
NR	31	
Ensemble des dossiers	153	

Source IGAS : relevé de dossiers 4ème trimestre 2000

4.3 La nature et les modalités de paiement de l'aide

Il s'agit de don dans quasiment l'ensemble des cas relevés par la mission : 4 des 5 prêts notés sont attribués en même temps qu'un don.

18 - Nombre de dossiers d'aides selon le type d'aide

	Nombre	%
don	105	95%
prêt	1	1%
les deux à la fois	4	4%
Total réponses	110	100%
NR	43	
Ensemble des dossiers	153	

Source IGAS : relevé de dossiers 4ème trimestre 2000

Le versement de l'aide des dossiers sélectionnés qui contiennent cette information s'effectue principalement par chèque, mandat ou virement. Un seul mode de paiement est retenu sauf pour 11 dossiers.

19 - Modalités de paiement spécifiées de la structure de référence

	Nombre	%
Espèces	32	25%

Chèques, mandat, virement	92	71%
En nature (bons de transports, chèques multi-service)	5	4%
Total réponses	129	100%
Imprécis et NR	24	
Ensemble des dossiers	153	

20 - Nombre de mode de paiement spécifié

	Nombre	%
un seul mode	111	91%
2 modes	10	8%
3 modes	1	1%
Total réponses	122	
Imprécis et NR	31	
Ensemble des dossiers	153	

Source IGAS : relevé de dossiers 4ème trimestre 2000

Le versement est effectué directement au jeune bénéficiaire dans les 2/3 des cas.

21 - Bénéficiaire du versement

	Nombre	%
Jeune	81	60%
Tiers	46	34%
Jeune et tiers	9	7%
Total réponses	136	100%
NSP et NR	17	
Ensemble des dossiers	153	

Source IGAS : relevé de dossiers 4ème trimestre 2000

5 – Les motifs de rejets

Les dossiers sélectionnés ont été, sauf exception, des dossiers acceptés

Les motifs des 8 rejets sélectionnés sont : le niveau des ressources (dépassement du plafond de ressource, ressources suffisantes de la mère), la subsidiarité (versement de l'aide par le département, rejet pour le loyer en attente de solutions APL, le fait que le demandeur puisse prétendre au RMI), un réexamen du dossier si la jeune s'engage financièrement.

22 - Tableau de synthèse des données relevées -- Données de la DREES

	Relevé de dossiers IGAS (4 ème trimestre 2000)	DREES 1er semestre 2000 (n°93 études et résultats)
- Nombre	153	51 833
1- Les jeunes bénéficiaires	(153 réponses)	
- Âge moyen	20,9	21,8
- Sexe :		
% de femmes	48%	50%
% d'hommes	52%	50%
- Situation personnelle	(149 réponses)	
% de célibataires	89%	88%
vit en couple	11%	12%
à un enfant à charge		5%
% au moins 1 enfant ou enceinte	10%	
- Mode de logement :	(139 réponses)	
Vit chez ses parents		37%
Vit dans sa famille	36%	
Dont : chez un seul des parents (mère le plus souvent)	15%	
Logement autonome (locataire ou propriétaires)		
Vit hors de sa famille ou de ses parents	64%	63%
dont :		
Logement autonome	27%	
Chez des amis	9%	
Logement précaire ou temporaire	28%	15%
dont :		
CHRS	8%	4%
à la rue	3%	3%
Est indépendants des ressources de sa famille (principalement pour rupture familiale)	(90 réponses) 37%	
Montants moyen des ressources familiales (47 réponses chiffrées sur 54)	6 453 F	
- Scolarisation et qualification		92%
N'est plus scolarisé à la demande		
Pas de qualification		46%
Niveau V de formation		35%
CAP ou BEP		29%
- Insertion	(143 réponses)	
. Sont en situation d'insertion professionnelle	80%	
. Sont en situation d'insertion sociale	12%	
. Ni l'une, ni l'autre	8%	
En situation d'insertion professionnelle dont :	(92 réponses)	
. En formation	45%	
. En contrat court (CDD, CES, CEC, CQ...)	30%	
. En apprentissage	7%	
. En emploi non précisé	4%	
. Chômeur	14%	
Au dépôt de la demande d'aide :		
. Au chômage		47%
. En stage de formation		20%
. Occupe un emploi aidé ou non		17%
. Etudiants		< 4%
. Autres scolarisés		> 4%
. Inactifs non scolaire ni étudiant		7%

Inscrits dans un programme TRACE	33% (*) ¹⁴	< 20%
- Ressources (125 réponses)		
. Ne perçoivent aucune ressources au moment de la demande	54%	41%

Tableau (suite)

	Relevé de dossiers IGAS (4 ^{ème} trimestre 2000)	DREES 1er semestre 2000 (n°93 études et résultats)
. Perçoivent des ressources	46%	59%
dont :		
Perçoivent un revenu du travail (salaire, rémunération de stage, allocation de chômage)		29%
Autres aides financière (famille, prestations dont minima sociaux)		30%
. Ne perçoivent qu'une seule source de revenu		47%
. % de dossiers dont le montant de l'aide représente la totalité des ressources du jeune au moment de la demande	58%	
. Ressource moyenne des jeunes qui perçoivent un revenu (55 réponses sur 57)	2 448 F	
2 - L'aide du FAJ		
- Nature de l'aide (110 réponses)		
Don	95%	
Prêt	1%	
Les deux à la fois	4%	
- Montant moyen (144 réponses)	1 814 F	environ 1 300 F % demandes acceptées
- Finalité de l'aide (150 réponses ^{15*})		
Subsistance	51%	56%
Transport	39%	
Attente de ressources	18%	
Logement	13%	
Aide à la formation	8%	
Insertion professionnelle	6%	
Santé	1%	39%
Transport dans le cadre d'une démarche d'insertion		
- Durée d'attribution de l'aide (140 réponses)		
aide ponctuelle	83%	
3 mois et moins	16%	
plus de 3 mois	1%	
- Nombre de versement (122 réponses)		
1	70,5%	
2	21,3%	
3 et plus	8,2%	
- Délais :		
Délai global moyen de versement ¹⁶ (en jours, 109 réponses)	11	
Délai moyen d'instruction ¹⁷ (en jours, 146 réponses)	11	
Délai moyen de versement ¹⁸ (en jours, 113 réponses)	0	
- Procédure d'urgence (134 réponses)	34%	37%

¹⁴ Non significatif du fait du mode de relevé des dossiers TRACE

¹⁵ un même motif peut-être relevé seul ou associé à d'autres

¹⁶ entre la date de demande et le versement effectif

¹⁷ entre la date de demande et la décision d'attribution

¹⁸ entre la date de décision d'attribution et le versement

- Bénéficie d' autres aides que cette dernière aide du FAJ (124 réponses) <i>dont :</i> <i>Autres aides du FAJ</i>	58%	
Structure de référence		
ML-PAIO	(152 réponses) 55%	Environ 70%

Synthèse par secrétariats ou commission

	Bénéficiaires :			
	Âge moyen	% de femmes	% d'hommes	% de célibataires (hors 4 non réponses)
FL - ML Fougères	21	35%	65%	95%
FL - ML Rennes-centre	21	31%	69%	100%
FD/Comité d'attribution Bergerac	20	43%	57%	86%
FD/Comité d'attribution Nontron	19	25%	75%	75%
FD/Comité d'attribution Sarlat	18	50%	50%	75%
FD/Comité d'attribution Périgueux	19	75%	25%	88%
FD/Comité d'attribution Metz	21	19%	81%	93%
FD/Comité d'attribution Thionville	21	47%	53%	93%
FL - ML Pau	22	60%	40%	90%
FL - ML Bayonne	21	40%	60%	93%
FL - St-Denis	22	67%	33%	73%
FD Seine-Saint-Denis	21	88%	13%	81%
Ensemble des 12 secrétariats ou CA	21	48%	52%	89%
Nombre de réponses	153	153	153	149

Dossiers relevés		% de dossiers :	montant moyen de l'aide	Les délais moyens d'attente en jours		
Nombre	%	montant de l'aide = la totalité des ressources du jeune au moment de la demande		Délai global moyen de versement	Délai moyen d'instruction	Délai moyen de versement
20	13%	43%	1 725 F	19	19	2
16	10%	67%	1 521 F	2	12	-11
14	9%	64%	1 514 F	7	11	-3
4	3%	50%	3 000 F	19	16	3
4	3%	75%	2 203 F	19	19	0
8	5%	71%	1 643 F	11	12	-1
16	10%	60%	678 F	4	5	0
15	10%	85%	1 245 F	2	3	0
10	7%	43%	1 465 F	12	12	-1
15	10%	44%	1 374 F	20	12	7
15	10%	55%	2 281 F	nc	nc	nc
16	10%	44%	3 261 F	14	13	1
153	100%	58%	1 814 F	11	11	0
		123	144	109	146	113

Relevés des dossiers d'aides

[date et type de relevé

FL

1- Principales caractéristiques du jeune

- 1 Nom Prénom
- 2 Âge à la date du relevé
- 3 Sexe
- 4 Situation de famille
- 5 Ressources personnelles (mensuelles)
- 6 Ressources familiales (mensuelles) hors charges
- 7 Où loge-t-il ?
- 8 Insertion professionnelle ?
- 9 Insertion sociale ? *[rien si IP renseigné]*
- 10 Pas d'insertion sociale ou professionnelle ?
[rien si IP et IS renseignées]
- 11 TRACE *[oui , non]*

2 - Le processus d'attribution

- 12 Date de la demande
- 13 Structure référente
- 14 Date de décision d'attribution
- 15 Date (s) du premier versement de l'aide
- 16 Interruption de l'aide
- 17 Procédure d'urgence ?
- 18 Bénéficie d'autres aides que ce FAJ ?

3 - Besoins et aide

- 19 Motivation de la lettre de demande
- 20 Finalité au sens de la structure d'attribution
- 21 Montant
- 22 Durée
- 23 Nombre de versement

4 - Paiement

- 24 Modalités de paiement
- 25 Dons ou prêts ou les deux
- 26 Bénéficiaire du versement

5 - Dossier rejeté

- 27 Les motifs du rejet

6 - Autres observations / au contrôle

28

Annexe 4 : Interrogation de 35 DDASS.

ANNEXE 4 – RESULTATS D’UN QUESTIONNAIRE A 35 DDASS

Interrogation de 35 DDASS

L’interrogation a été faite par questionnement envoyé par voie télématique le 1^{er} décembre 2000.

Les DDASS ont été choisies sur plusieurs critères de choix raisonnés.

Un critère de comparaison de leur part respective parmi quatre indicateurs :

- Le nombre de demandes de FAJ recensé par la DREES au 1^{er} semestre 2000,
- la population âgée de 16-25 ans au 1/1/1998,
- les DEFM 1 à 3, 6 à 8 en fin décembre 1999
- et les entrées en TRACE de 1998 à sept. 2000, données transmises par la DARES

Ont été retenus :

- Les départements qui ont peu de demandes d’aide du FAJ au regard de leur poids respectif dans les autres critères, 7 DDASS : du Calvados, de Haute-Garonne, de l’Isère, du Haut-Rhin, de Paris, des Yvelines, du Val de Marne ;
- Les départements qui en ont le plus, 6 DDASS : des Alpes-Maritimes, des Bouches du Rhône, de Gironde, du Nord, des Pyrénées-Orientales, du Rhône ;
- Les départements qui en ont à peu près dans la même proportion, 6 DDASS : de Corse du Sud, de la Charente, du Loir-et-Cher, de la Haute-Marne, du Pas-de-Calais, de la Haute-Saône ;

mais aussi :

- 2 DOM qui en ont le plus : DDASS de la Réunion et de la Guadeloupe ;
- Les départements qui ne renvoient pas de statistiques à la DREES, 9 DDASS : des Alpes de Haute Provence, de l’Ariège, de l’Aube, de l’Aveyron, des Côtes d’Armor, de l’Eure et Loir, du Jura, de la Haute Savoie, de l’Essonne ;
- Les 5 autres départements de la région Rhône Alpes qui ont répondu directement à la demande de la DRASS : l’Ain, l’Ardèche, la Loire, la Savoie, la Drôme

Soit au total 35 DDASS qui ont répondu entre le 15 décembre 2000 et le 8 janvier 2001. Le questionnaire ci-joint de 40 questions n’ayant pas été testé, des compléments ont été demandés par la même voie télématique. Une relance a été effectuée auprès d’une dizaine de DDASS le 22 décembre 2000.

	Part des 33 DDASS métropolitaines interrogées en % / données de Métropole	Part des 35 DDASS interrogées en % / données France entière
Population de 16 -25 ans au 1/1/1998 (1)	45%	
TRACE cumul de 1998 à fin sept 2000 (2)	42%	
DEFM en fin déc. 1999 de catégorie 1,2,3 et 6,7,8 - 16-25 ans (2)	43%	
Nombre d'adresses de secrétariat de FAJ (3)	38%	39%
Demandes d'aides du FAJ (3)	38%	35%

(1) Données transmises par la DREES, source: estimations locales de population, INSEE

(2) Source DARES

(3) Source DREES, données rectifiées le 7/12/2000

Les 35 départements couvrent plus du tiers des demandes d'aides de FAJ recensées par la DREES au 1er semestre 2000 (38%).

Si l'on regroupe les départements par classe de population, chaque classe regroupant 25% des effectifs concernés, les seuils de ce type de classement sont les suivants pour la population des jeunes de 16 à 25 ans:

Nombre de département selon les classes de population de 16 à 25 ans :

Classes	Total 96 départements métropolitains		Réponses à l'interrogation de 33 DDASS de métropole		Taux de couverture
	Nombre	%	Nombre	%	%
1- Plus de 197 010	8	8,3%	6	18,2%	75%
2- 136 051 à 197 010	11	11,5%	5	15,2%	45%
3 - 71 801 à 136 050	24	25,0%	5	15,2%	21%
4 - 8 500 à 71 800	53	55,2%	17	51,5%	32%
Total	96	100,0%	33	100,0%	34%

Lecture des classes : classement des départements par taille des effectifs ; une classe regroupe 25% des effectifs concernés

1 - Départements les plus importants en termes de population ; ils se regroupent dans le quart supérieur des effectifs (4ème quartile)

2 - Départements moins importants en termes de population ; ils se regroupent dans le 3ème quartile des effectifs

3 - Départements plus réduits en termes de population ; ils se regroupent dans le 2ème quartile des effectifs

4 - Départements les plus petits en termes de population ; ils se regroupent dans le 1er quartile des effectifs

Population de 16 à 25 ans 7 921 479

Moyenne par département 82 515

Ecart-type 69 856

Source : estimations locales de population, INSEE au 1^{er} janvier 1998 communiquées par la DREES

Selon cet indicateur, les départements les plus peuplés sont plus représentés parmi les 33 départements métropolitains interrogés au dépens des départements regroupés dans la classe 3 (ceux dont la classe regroupe entre 25% et 50% de la population des jeunes de 16 à 25 ans).

Réponses des 35 DDASS à l'interrogation par voie télématique :

1 - Le fonds départemental :

1- Durée moyenne d'existence du fonds départemental en année (de sa date de création au 31/12/2000)

Durée moyenne : 7,9

Écart-type :	1,9
Durée minimale :	4,9
Durée maximale :	13,6
Nombre de réponses	35

- 2-Attribue-t-il des aides individuelles ?

	Réponses des DDASS	
	Nombre	%
Oui	31	11%
Non	4	89%
Total	35	100%

- 3-Attribue-t-il des aides collectives ?

	Réponses des DDASS	
	Nombre	%
Oui	11	31%
Non	24	69%
Total	35	100%

Lecture des tableaux :

La plupart des fonds départementaux attribuent des aides individuelles (89% des DDASS interrogées en font part). Ils sont plus des deux-tiers à attribuer des aides collectives. 2 fonds départementaux n'attribuent ni aides individuelles, ni aides collectives, ceux de l'Essonne, du Jura ; Un fonds départemental n'attribue que des aides collectives, celui des des Pyrénées-orientales ; Un fonds départemental n'a pas été crée, celui de l'Ain. Les 8 autres fonds départementaux qui n'attribuent pas des aides collectives sont :L'Ariège, la Charente, les Côtes d'Armor, la Corse du Sud, la Haute-Garonne, le Nord, le Haut-Rhin et Paris

4 - Existe-t-il un règlement intérieur

	Réponses des DDASS	
	Nombre	%
Oui	30	86%
Non	2	6%
Non - mais une convention	1	3%
Non en cours d'élaboration	2	6%
Total	35	100%

5 - Si oui, ce règlement intérieur est-il commun à l'ensemble des fonds ?

	Réponses des DDASS	
	Nombre	%
Oui	22	85%
Non	4	15%
Total	26	100%
Non-répondants	9	
Total DDASS interrogées	35	

6- Existe-t-il un comité de pilotage départemental

	Réponses des DDASS	
	Nombre	%
Oui	31	89%
Non	4	11%
Total	35	100%

Source IGAS, interrogation de 35 DDASS par voie télématique.

Lecture des tableaux :

La plupart des fonds départementaux ont un règlement intérieur (86% des DDASS interrogées). Il est en cours d'élaboration dans 2 fonds départementaux, ceux de la Haute-

Marne et du Pas-de-Calais ; Seuls les fonds départementaux du Calvados et de Haute-Savoie n'en ont pas. La Charente n'a pas de règlement mais une convention. Lorsqu'il existe, ce règlement est commun à l'ensemble des fonds (départementaux et locaux) sauf dans la Gironde (qui a 10 fonds locaux) et la Réunion (qui en a 4), les autres départementaux n'ayant pas de fonds locaux. La plupart des fonds départementaux ont également un comité de pilotage (89% des DDASS interrogées). Seuls les fonds départementaux du Jura, de Haute-Marne, de Paris et du Val de Marne n'en ont pas.

2 - Les fonds locaux

7- Nombre actuel de fonds locaux

	Réponses des DDASS	
	Nombre	%
0	18	51%
3	3	9%
4	5	14%
5	2	6%
6	1	3%
7	1	3%
10	1	3%
12	1	3%
18	1	3%
24	1	3%
5 en création	1	3%
Total	35	100%

Nombre moyen de fonds locaux : 3,4

Lecture des tableaux :

La moitié (51%) des départementaux n'ont pas de fonds locaux. Les 17 autres départements ont, en moyenne, 7 fonds locaux. Les 4 départementaux qui ont plus de fonds sont le Nord (24 fonds locaux), le Rhône (18), l'Essonne (12) et la Gironde (10)

8- Durée moyenne d'existence des fonds locaux en année (de sa date de création au 31/12/2000)

Durée moyenne -	7,9
Écart-type -	2,6
Durée minimale	5,7
Durée maximale	10,6
Nombre de réponses	17

9- Les fonds locaux couvrent-ils la totalité du territoire départemental ?

	Réponses des DDASS	
	Nombre	%
Oui	13	76%
Non	3	18%
Non - Lorsqu'il n'y a pas de fonds local, c'est le fonds départemental qui intervient	1	6%
Total	17	100%

9 bis - Lorsqu'il n'y a pas de fonds locaux, le fonds départemental couvre-il la totalité du territoire départemental ?

	Réponses des DDASS	
	Nombre	%
Oui	12	100%
Non	-	
Non-répondants	6	
Total	18	

10 - Les problèmes particuliers posés par les fonds locaux

Département	Les problèmes particuliers posés par les fonds locaux	- nombre actuel de fonds locaux
01 - AIN	Équité de traitement entre eux - rémunération des gestionnaires	3
06 - ALPES-MARITIME	Demandent un travail de gestion administrative et comptable ainsi qu'une approche sociale qui paraissent très lourdes aux gestionnaires (missions locales) surtout au regard de la faible et décourageante rémunération des frais de gestion d'où une menace de ne plus les gérer si des moyens corrects ne leur sont pas	6

	alloués. D'autre part les publics les plus démunis ne sont pas atteints.	
13 - BOUCHES DU RHÔNE	Participation financière minimale (en moyenne 40 000 francs) servant à couvrir les frais de secrétariat. s'ils n'apportent pas de problèmes particuliers ces Fonds ne nous semblent pas apporter non plus une véritable plus-value.	4
16 - CHARENTE	Disparités dans les montants attribués au regard d'une même situation	5
22-COTES D'ARMOR	Mise en œuvre d'accompagnement social spécifique	5
28-EURE ET LOIR	Frais de gestion insuffisants.	4
33 - GIRONDE	Les dérives sur la proportion des aides d'urgences 5 % difficultés de certains pour privilégier des réponses définies en partenariat local plutôt que des petites aides très ponctuelles (moins de 200F).	10
59 - NORD	L'interprétation par chaque fonds local du règlement intérieur	24
66 - PYÉNÉES-ORIENTALES	Problème d'harmonisation dans l'attribution des aides	3
69 - RHÔNE	Les moyens du travail partenarial.	18
73 - SAVOIE	Charge très lourde en matière de gestion.	4
78 - YVELINES	6 comités locaux se réunissent à un rythme mensuel, 1 comité bi-mensuellement ; cette organisation ne répond donc pas à l'urgence - les communes n'abondent pas le fonds	7
91-ESSONNE	Les frais de gestion trop faibles	12
974 - RÉUNION	Versements tardifs des participations communales	4

3- Le financement et la gestion financière

11 - - Quel montant a été notifié pour le FAJ

En moyenne par département

répondant

En 1999 : 1 035 564 F

En 2000 : 1 220 037 F

Nombre de départements répondants pour 1999 : 17

Nombre de départements répondants pour 2000 : 20

12 -Quel a été le taux de consommation des crédits FAJ

En moyenne par département

répondant

En 1999 : 88%

En 2000 : 80%

Nombre de départements répondants pour 1999 : 27

Nombre de départements répondants pour 2000 : 16

13 - Les fonds ont-ils connu des difficultés de trésorerie au cours des trois dernières années ?

	Réponses des DDASS	
	Nombre	%
Oui	10	29%
Non	25	71%
Total répondants	35	100%

Source IGAS, interrogation de 35 DDASS par voie télématique.

Lecture du tableau :

Selon les DDASS interrogées, une majorité de fonds n'a pas connu de difficultés de trésorerie au cours des trois dernières années mais, précise la DDASS du Nord, cela pourrait venir compte tenu d'une "montée en charge importante du dispositif TRACE en 2000 (et d'une)

sous consommation les années précédentes."

14 - Quels sont les critères retenus en 2000 pour la répartition des fonds entre fonds locaux ?

	- Quels sont les critères retenus en 2000 pour la répartition des fonds entre fonds locaux ?	Nombre actuel de fonds locaux
01 - AIN	Au prorata de leurs dépenses en n- 1	3
06 - ALPES-MARITIME	Le niveau de consommation de l'année N-1	6
13 - BOUCHES DU RHONE	Aucun critère particulier. L'organisation des 10 comités d'attribution est homogène sur l'ensemble du territoire ; il n'y a pas d'enveloppe préétablie par fonds local.	4
14 - CALVADOS	En fonction de l'utilisation de l'enveloppe de l'année précédente et du nombre de jeunes sur le programme TRACE	3
16 - CHARENTE	Utilisation - consommation des fonds de l'année 1999	5
22-COTES D'ARMOR	Jeunes entre 15 et 25 ans - demandeurs d'emploi de - de 25 ans	5
28-EURE ET LOIR	Nombre de demandeurs d'emploi de moins de 26 ans	4
33 - GIRONDE	Consommation crédits N-1 et demandes augmentées des fonds locaux	10
39-JURA	Taux de consommation	4
59 - NORD	Le nombre de jeunes suivis l'année précédente, la consommation du fonds en n-1, et le nombre de jeunes relevant du dispositif TRACE par bassin d'emploi fourni par la DRTEFP.	24
66 - PYENEEES-ORIENTALES	Nombre de jeunes âgés de 18 à 25 ans par bassin	3
69 - RHONE	La demande de la (ou des) collectivité(s) locale(s) qui dote le fonds local pour 1/3 et le fonds départemental dote pour les 2/3 restants. Ces dotations sont arrêtées d'un commun accord en fonction des dépenses engagées l'année précédente et du solde en report éventuel. Elles n'intègrent pas l'ensemble des actions d'accompagnement sur le ressort du fonds local qui sont financées et arrêtées sur le budget du fonds départemental.	18
73 - SAVOIE	En fonction des besoins de chaque comité et en parité avec le Conseil Général	4
78 - YVELINES	Nombre de jeunes aidés au cours des 3 derniers exercices	7
91-ESSONNE	Dépenses réelles de l'année n-1	12
974 - REUNION	Population et nombre de jeunes inscrits en mission locale	4

15 – selon vous, le montant des crédits du FAJ est-il suffisant au regard des besoins des jeunes en difficulté de votre département ?

	Réponses des DDASS	
	Nombre	%
1 – Oui	15	47%
Oui - montée en charge de l'urgence	1	3%
Oui au vu des demandes présentées ; Non au ressenti des besoins non exprimés	1	3%
Oui - en raison des reports cumulés chiffres 99 : 697 900 F	1	3%
Oui au vu des critères d'attribution actuels	1	3%
A priori, compte tenu de la relative sous consommation des fonds on peut répondre que les crédits sont suffisants, cependant la montée en charge du dispositif TRACE va vraisemblablement nuancer la sous consommation. Néanmoins, le dispositif FAJ n'est pas	1	3%
Besoins différents selon la couverture géographique du fonds gestionnaires	1	3%
2 – Non	8	25%
Non (au vu du nombre de jeunes fréquentant la MLI, 9400 jeunes, les Pyrénées-orientales étant un département les plus sinistrés au niveau demandeurs d'emploi)	1	3%
Non car si nous n'avions pas un reliquat dû à une situation antérieure exceptionnelle nous n'arriverions pas à couvrir l'ensembles des besoins.	1	3%
Non, mais irrégularité des participations du Conseil Général	1	3%
Total	32	100%
Non répondants	3	
Total	35	

Source IGAS, interrogation de 35 DDASS par voie télématique.

Lecture du tableau :

Le montant des crédits du FAJ est considéré comme suffisant, au regard des besoins des jeunes en difficulté de leur département, par une grande majorité des DDASS (59%)

4 - Les aides

16 - La nomenclature de la circulaire de 1993 (secours temporaire, aide au projet d'insertion, accompagnement du projet d'insertion) est-elle opérationnelle ?

	Nombre	%
1 - Oui	26	74%
Oui - Doit être adapté	1	3%
Oui Aide au projet d'insertion, accompagnement du projet	1	3%
Oui mais il conviendrait de faire apparaître une rubrique " avance sur rémunération " du CNASEA par exemple.	1	3%
2 - Non	4	11%
Non, car il n'y a pas de mesure d'accompagnement au projet d'insertion. Le conseil général du Nord a toujours refusé de financer de l'accompagnement collectif pour le projet d'insertion.	1	3%
L'attribution des aides vise toujours un projet d'insertion plus ou moins élaboré : cas de l'aide vitale qui peut s'apparenter à un secours temporaire alors qu'il s'agit d'une étape d'une insertion sociale	1	3%
Total	35	100%

Source IGAS, interrogation de 35 DDASS par voie télématique

Lecture du tableau : - La nomenclature de la circulaire de 1993 (secours temporaire, aide au projet d'insertion, accompagnement du projet d'insertion) est considérée comme opérationnelle par la plupart des DDASS interrogées (83%).

17 – Existe-t-il d'autres aides spécifiques destinées aux jeunes de 16 à 25 ans qui soient financées par le département, une commune du département, la région

DDASS qui citent une aide financée par :

	Le département	Une commune du département	La région
Oui	61%	39%	32%

Non	39%	61%	57%
nsp			11%
Total répondants	100%	100%	100%
Nombre de répondants	28	28	28

Lecture du tableau : Une DDASS interrogée sur 5 ne répond pas à ces questions (7 sur 35). Près des 2/3 de celles qui répondent font état d'autres aides spécifiques destinées aux jeunes de 16 à 25 ans versées par le département, principalement l'aide sociale aux jeunes majeurs ; elles ne sont plus qu'un tiers environ, à faire état d'aides financées par une commune du département ou par la région. Les montants dépensés pour ces aides par les autres partenaires ne sont en général pas connus.

18 - Les aides collectives du FAJ versées dans le département

			En % des répondants	
	1998	1999	1998	1999
Oui	22	28	71%	85%
Non	9	5	29%	15%
Total répondants	31	33	100%	100%
Non répondants	4	2		
Total	35	35		

19 - - Quelle part des dépenses totales de l'année, les aides collectives du FAJ ont-elles représentée

en %	en 1998	en 1999
Moyenne	12,3%	15,0%
Taux maximum	51%	67%
Taux minimum	0%	0%
Nombre de réponses	31	33

Source IGAS, interrogation de 35 DDASS par voie télématique.

Lecture des tableaux : La plupart des DDASS interrogées versent des aides collectives du FAJ (85% d'entre elles en 1999). La part des dépenses du FAJ en aides collectives est en moyenne de 15% en 1999 pour les 33 DDASS qui répondent à cette question. Elle est conséquente pour

9 départements (plus du quart des dépenses annuelles en 1999) et surtout dans le Rhône (67% des dépenses en 1999), les Alpes-maritimes et l'Aube (42%). Elle est inférieure à 10% des dépenses 1999 dans 10 départements. Ces prises en charges se sont en général accrues entre 1998 et 1999 en termes de nombre de départements et financier de part de dépenses annuelles. Cette part financière diminue dans 4 départements : l'Aveyron, la Drôme, Loir-et-Cher. La baisse enregistrée dans les Pyrénées -orientales est due à l'augmentation des dépenses de 1999 à la suite d'un mouvement de chômeurs en fin d'année - le FAJ avait alors bénéficié de 200 000 F supplémentaires)

20 - Les trois principaux motifs d'aides individuelles dans le département

Nombre de DDASS citant

	en n°1	en n°2	en n°3
Aide alimentaire, subsistance, vie quotidienne	26	5	3
Formation	2	6	7
Logement, Hébergement	2	8	7
Transport, mobilité	4	13	6
Autres ou mixtes	1	2	6
Total répondants	35	34	29
Non répondants	0	1	6
Total	35	35	35

Nombre de DDASS citant

En %

	en n°1	en n°2	en n°3
Aide alimentaire, subsistance, vie quotidienne	74%	15%	10%
Formation	6%	18%	24%
Logement, Hébergement	6%	24%	24%
Transport, mobilité	11%	38%	21%
Autres ou mixtes	3%	6%	21%
Total répondants	100%	100%	100%

Source IGAS, interrogation de 35 DDASS par voie télématique.

Lecture du tableau : L'aide alimentaire, de subsistance ou encore à la vie quotidienne est le principal motif d'aides individuelles du FAJ. La plupart des DDASS interrogées (74%) le citent en premier lieu. Le motif le plus cité est ensuite le transport et la mobilité : 11% des DDASS le citent comme premier motif mais 38 % en 2^{ème}. La formation et le logement sont surtout cités en 2^{ème} ou 3^{ème} position.

21 Quelles sont les principales particularités des aides FAJ versées dans le département par rapport à la circulaire de 1993

Nombre de DDASS :	Nombre	%
Qui en font état	19	54%
Qui répondent explicitement qu'il n'y en a pas	3	9%
Non ou NR	13	37%
Total	35	100%

Lecture du tableau : Plus de la moitié des DDAS font état explicitement de particularités. Si

l'esprit de la circulaire est bien respecté dans le Val de Marne, les Alpes-Maritimes, les Côtes d'Armor, les autres fonds ont des pratiques très différentes : En Pyrénées-Orientales, il y a peu d'aides liées à un réel projet d'insertion, ; d'autres département font essentiellement des aides à la réalisation d'un projet (dans les Yvelines par exemple). Dans le Rhône, les actions d'accompagnement sont privilégiées par rapport à l'objectif des jeunes qui rencontrent des difficultés. A l'inverse, en Charente, il n'y a pas d'aide à l'accompagnement du projet pour les jeunes en très grande difficulté. Dans le Pas-de-Calais : pas d'accompagnement social mais des aides aux projets collectifs. Les aides collectives ne sont pas accordées dans le Nord - le Conseil Général refusant de contractualiser sur ces aides collectives - ni en Corse du Sud. Dans le Loir-et-Cher, les secours temporaires sont conséquents (22 %). Certains fonds ne font pas de prêts (en Isère, en Haute-Garonne, dans la Loire). L'Ain ne verse en général pas d'aide au règlement de créance. Dans les Alpes de Haute Provence, les aides du fonds peuvent être attribuées pour une année scolaire (pour les étudiants notamment) contrairement à ce qui est dit dans la circulaire de 1993. En Savoie, dérogation pour les mineurs en apprentissage et en formation professionnelle, et pour les étudiants. Versement d'aides liées à un projet et aides attribuées en urgence. A la Réunion, financement de 4 postes de travailleurs sociaux au titre des actions collectives et aide à la mobilité vers la métropole.

22 – Existence de plafond annuel en montant et/ou en nombre d'aide du FAJ par jeune

	En montant d'aide du FAJ par jeune		En nombre d'aide du FAJ par jeune	
	Nombre de DDASS	%	Nombre de DDASS	%
Oui	30	86%	3	9%
Non ou NR	5	14%	32	91%
Total	35	100%	35	100%

Lecture du tableau : La plupart des DDASS font état de l'existence d'un plafond d'aides du FAJ en montant (86%) mais pas en nombre de jeunes aidés. Ces plafonds sont proches des montants donnés par la circulaire de 1993 à titre indicatif (2 000F à 3000F sur 1 à 3 mois ; aide plus longue d'au plus 1 500F par mois).

Plafond maximum : 2 800 F par an pour l'aide d'urgence dans les Pyrénées-Atlantiques
Plafond maximum : 18 000F par an et par jeune dans le Nord.

5 - Le contrôle

23- Date du dernier contrôle sur pièces et sur place du dispositif FAJ : DDASS donnant une date ou des indications de contrôle

	Réponses des DDASS	
	Nombre	%
Oui	20	71%
Non	8	29%
Total répondants	28	100%
NR	7	
Total	35	

Lecture du tableau : La date du dernier contrôle sur pièces et sur place par la DDASS du dispositif FAJ est peu renseignée. Seules 6 DDASS indiquent une date en mois et année. 20 d'entre elles donnent cependant une indication de contrôle.

24 – Disposez-vous d'évaluations du FAJ effectuées au cours des trois dernières années

	Réponses des DDASS	
	Nombre	%
Oui	16	48%
Non	17	52%
Total répondants	33	100%
NR	2	
Total	35	

Source IGAS, interrogation de 35 DDASS par voie télématique.

Lecture du tableau : Une majorité des DDASS interrogées (52%) ne dispose pas d'évaluations du FAJ au cours des trois dernières années. Ce résultat est à interpréter en fonction du fait qu'une partie d'entre elles a été choisie parce qu'elle ne transmettait pas de fiche statistique à la DREES. Des bilans annuels d'activité sont mentionnés par les DDASS du Rhône, du Val de Marne, le Nord (bilan annuel réalisé par chaque fonds local et transmis à la DDASS et au conseil général), des bilans réguliers dans l'Ain, un du bilan comité de pilotage dans

l'Aveyron.

25 - Quelles difficultés rencontrez-vous pour remplir la fiche statistique de la DREES ?

1 - Les 9 DDASS qui ne renvoient pas d'information indiquent une réticence des services du Conseil Général dans 4 de ces 9 départements : l'Ariège, les Alpes de Haute-Provence, l'Eure-et-Loir et la Haute Savoie et/ou des services de la DDASS. Ces refus ou réticences sont motivés en particulier par la lourdeur de la fiche, sa redondance avec le formulaire mis en place par les CASU et la faiblesse de retours d'information vers les opérateurs.

2 - Les réponses des autres DDASS interrogées :

- ne font état d'aucune difficulté : 6 départements (Ain, Charente, Drôme, Guadeloupe, Isère et Paris)
- Les critiques portent : sur la lourdeur du remplissage, la fréquence des envois qui fait que certains fonds locaux omettent ou oublient d'adresser les fiches à la D.R.E.E.S, et également sur les erreurs d'interprétation des questions posées en particulier sur la confusion entre aide occasionnelle délivrée ou non en urgence et procédure d'urgence. Le peu d'intérêt perçu par certains : « inexploitable » (Calvados), « les référents jeunes considèrent la fiche comme une contrainte et n'y voient aucun bénéfice en terme de bilan individuel pour le jeune suivi » (Yvelines). Des lacunes de l'information sont à noter sur le montant des crédits consommés, sur le nombre de jeunes participant à des actions collectives et sur les actions collectives elles-mêmes (Nord).

6 – L'opinion des DDASS sur la situation des jeunes et le FAJ

26 Quels sont, en termes d'insertion sociale et/ou professionnelle, les principaux problèmes des jeunes dans votre département ?

Département	Réponses
01 - AIN	Problématique assez différenciée selon les secteurs géographiques de façon générale les 2 principaux problèmes : mobilité et logement
04-ALPES DE HAUTE PROVENCE	Problème de transport, bassin d'emploi limité, problème d'éloignement des grandes villes
06 - ALPES-MARITIME	Essentiellement problèmes de logement au coût inaccessible dans ce département, de subsistance, de transport très mal organisé et onéreux et trop faibles rémunération des SIFE , et autres contrats rémunérés à 2002F par rapport au coût de la vie dans le 06. Par ailleurs, problème des jeunes très marginalisés ne se projetant pas dans l'avenir et principalement préoccupés par la survie au quotidien
07 - ARDECHE	Absence de qualification, éloignement de centres urbains, difficulté de mobilité
09-ARIEGE	Logements intermédiaires ; Accompagnement social de proximité insuffisant
10-AUBE	Subsistance - Faible niveau de qualification.
12-AVEYRON	Ruptures familiales et mouvements migratoires des jeunes - Aide relais dans l'attente de bourses et aides à la formation
13 - BOUCHES DU RHÔNE	Hormis les difficultés classiques d'accès à l'emploi. En retour des missions locales il semble que les jeunes rencontrent des difficultés d'accès au logement (manque de structure entre le foyer familial et le logement autonome), de transport pour les jeunes qui vivent hors Marseille, illettrisme, errance sur le centre ville de Marseille, relâchement des liens familiaux selon la communauté et enfin les jeunes sont souvent en attente de rémunération notamment pour les emplois aidés de type : Formation, CES / CEC payés par le CNASEA.
14 - CALVADOS	Isolement, éloignement géographique
16 - CHARENTE	Problèmes de mobilité et de faible qualification
22-COTES D'ARMOR	Mobilité, Souffrance psychique
26 - DRÔME	Formation - mobilité en zone rurale - accès au logement
28-EURE ET LOIR	Mobilité, logement, absence de ressources, souffrances psychologiques, conflits familiaux, paiements tardifs de bourses...
2A - CORSE DU SUD	Problème de mobilité, difficulté à réaliser un projet professionnel sur place: nécessité de se rendre sur le continent
31 - HAUTE-GARONNE	Faible qualification - absence de solvabilité pour accéder à un logement autonome. difficulté de mobilité dans le rural
38 - ISÈRE	Hébergement - Accueil - Discrimination - Prise en charge de la Santé Mentale.

41 - LOIR-ET-CHER	Les niveaux scolaires ; les emplois précaires ; l'isolement des jeunes avec des parcours difficiles et ne vivant plus chez leurs parents
42 - LOIRE	Pas d'informations pertinentes disponibles
62 - PAS-DE-CALAIS	L'accès au logement du fait du manque de petits logements chez les bailleurs sociaux et de leur réticence à accueillir des jeunes du fait de la précarité de leurs ressources. Pour l'accès à l'emploi.
66 - PYÉNÉES-ORIENTALES	Ruptures familiales, transport, logement (pas de résidence sociale type FJT)
68 - HAUT-RHIN	Jeunes en rupture familiale
69 - RHÔNE	L'absence de ressource et d'un soutien familial fort ne permet pas un environnement structurant en terme éducatif et de repères sur l'insertion sociale et professionnelle. Les interventions d'accompagnement individuels et professionnels sont insuffisants
70 - HAUTE-SAÔNE	Mobilité
73 - SAVOIE	Précarité - Endettement - Problèmes de mobilité (permis de conduire) - Problèmes de logement des jeunes en rupture familiale ou issus de familles au RMI - Coût de formation et subsistance
74-HAUTE SAVOIE	L'instabilité des jeunes
75 - PARIS	Faible niveau d'études => difficultés d'accès à l'emploi et à la formation - problème de logement
78 - YVELINES	Absence ou insuffisance de qualification, insuffisance de ressources des parents, temps trop long d'attente du FINANCEMENT CNASEA, accès au logement, coût des transport et mal être
91-ESSONNE	Problème de logement- problème de transport
94 - VAL DE MARNE	Rupture familiale, isolement, logement et subsistances, problème de santé, psychologiques
971- GUADELOUPE	Grand besoin de formation - Problème de santé (hygiène bucco-dentaire, difficultés psychologiques, alcoolisme et toxicomanie)
974 - RÉUNION	Logement et accès à l'emploi

27 -- Le FAJ est-il un outil adapté à la situation des jeunes dans votre département ?

	Réponses des DDASS	
	Nombre	%
Oui	30	86%
Non	3	9%
Oui et Non	2	6%
Total	35	100%

Source IGAS, interrogation de 35 DDASS par voie télématique.

Lecture du tableau : La plupart des DDASS interrogées jugent le FAJ adapté à la situation des jeunes dans leur département (86% des DDASS interrogées). Seules, la Charente et la Loire ont une opinion inverse. Les Alpes-Maritimes et les Yvelines ont un jugement partagé ainsi que les Alpes de Haute Provence.

28 – Quelles en sont les 3 principales raisons d'adaptation ou non du FAJ à la situation des jeunes dans votre département ?

Département	Réponses des DDASS
01 - AIN	Outil généraliste (quel que soit le besoin), réactivité (urgence), adapté aux diverses situations des jeunes (réponse ponctuelle, accompagnement à projet individuel et collectif)
04-ALPES DE HAUTE PROVENCE	1) Raisons financières 2) Le FAJ est limité dans le temps 3) N'apporte que des réponses ponctuelles à des situations parfois chroniques
06 - ALPES-MARITIME	Pas adapté en particulier aux jeunes qui sont déjà installés dans la grande marginalité, et qu'il n'atteint que très rarement sauf à travers les actions collectives d'accompagnement d'où leur développement.
07 - ARDECHE	Rapidité des paiements, - bonne connaissance des services instructeurs du public jeune, - souplesse quantité aux attribution des fonds
09-ARIEGE	Outil souple, accord large (problème – montant) FAJ accordé sur 2, 3 mois afin de permettre aux jeunes de se mobiliser sur un projet.
10-AUBE	L'activité - Aide à la subsistance - Bon niveau d'accompagnement
12-AVEYRON	Souplesse et rapidité du dispositif, large éventail de l'aide possible.
13 - BOUCHES DU RHÔNE	Rapidité de la délivrance des aides ; souplesse des critères d'attribution tenant compte des spécificités locales ; sans se substituer aux politiques de droit commun le FAJ est souvent complémentaire à ces politiques notamment en matière de plan régional de formation, de logement, à l'action sociale CROUS sous certaines conditions pour les étudiants.
14 - CALVADOS	Délocalisé, intervient dans l'urgence, lien avec un projet de vie et quand c'est possible d'insertion professionnelle
16 - CHARENTE	1) Le montant plafond limite les interventions 2) Pas de financement d'actions collectives 3) Interventions dans la durée limitées, difficiles
22-COTES D'ARMOR	Suivi du jeune, aide au démarrage, favoriser l'insertion
26 - DRÔME	Souplesse d'utilisation
28-EURE ET LOIR	Souplesse, proximité, rapidité.
2A - CORSE DU SUD	Prise en compte des difficultés de ressources, accompagnement dans le projet du jeune, rapidité de paiement
31 - HAUTE-GARONNE	Souplesse, possibilité d'amorcer un projet avec un référent vérification des droits
33 - GIRONDE	Souple, rapide, dynamise un partenariat local.
38 - ISÈRE	1) Prise en compte de la situation spécifique et individuelle. 2) Souplesse. 3) Favorise le partenariat des services donc une meilleure prise en charge
41 - LOIR-ET-CHER	Les procédures d'urgence, les aides à l'insertion et l'accompagnement sont bien utilisés
42 - LOIRE	- Gestion et animation pas assez territorialisée (en cours d'évolution) - Pas de lisibilité sur les besoins non satisfaits - Pas de statistiques sur les jeunes aidés pour un meilleur pilotage du dispositif
52 - HAUTE-MARNE	- Réponse adaptée au contexte local (ruralité du départ., précarisation du départ. notamment des jeunes) - Souplesse dans les critères d'attribution - Rapidité de mobilisation des fonds
59 - NORD	C'est un outil souple par rapport à la situation du jeune. - C'est un outil réactif, car des aides d'urgence peuvent être attribuées pour les situations les plus difficiles. - C'est un outil adaptable, puisqu'il est au plus prêt du terrain et peut donc de ce fait prendre en compte les spécificités environnementales.
62 - PAS-DE-CALAIS	1) Réponse à l'urgence 2) Non plafonnement du montant et nombre des aides 3) Seul dispositif pouvant apporter de multiples réponses aux jeunes
66 - PYÉNÉES-ORIENTALES	Rapidité du dispositif - manque d'autres dispositifs pour les jeunes- fort dispositif d'accompagnement social très articulé avec la MLI
69 - RHÔNE	Le comité d'attribution du fonds local est une instance partenariale opérationnelle qui permet des rapprochements de compétences et de collaboration entre plusieurs services et professionnels.. Une réponse aux

	problèmes et à la situation sociale des jeunes.
73 - SAVOIE	Gestion de proximité - Rapidité d'intervention - Souplesse des critères d'attribution - Réponse individualisé - Aide en soutien et en complément de l'accompagnement du jeune - Rapidité déblocage des fonds
74-HAUTE SAVOIE	Le FAJ répond aux situations d'urgence, égalité de traitement de tous les jeunes car fonds unique
78 - YVELINES	Le FAJ accompagne le projet d'insertion, le délai de versement de l'aide par le FAJ est trop long
91-ESSONNE	Le FAJ permet l'aide au travers du parcours d'insertion en matière de logement et de transport
94 - VAL DE MARNE	1) Rapidité, 2) Souplesse, 3) Partenariat grâce au caractère départemental du fond qui permet un partenariat cohérent sur le département
971- GUADELOUPE	1) Situation archipélagique du département.- 2) Fort taux de chômage de la population - 3) Insuffisance des structures.
974 - RÉUNION	Accès (en théorie) facile, gestion décentralisée par les 4 missions locales, accompagnement social des jeunes

29 - Existe-t-il, du point de vue de la situation des jeunes, des disparités d'utilisation du FAJ selon les différents fonds de votre département ?

Réponses des DDASS	Nombre de DDASS			%		
	Ont des fonds locaux	N'ont pas de fonds locaux	Total	Ont des fonds locaux	N'ont pas de fonds locaux	Total
Oui	6	2	8	40%	29%	36%
Non	8	5	13	53%	71%	59%
NSP	1		1	7%	0%	5%
Total répondants	15	7	22	100%	100%	100%
NR	2	11	13			
Total	17	18	35			

Lecture du tableau :

Des disparités d'utilisation du FAJ, du point de la situation des jeunes, selon les différents fonds, sont signalés par 6 DDASS sur les 17 qui ont des fonds locaux.

Source IGAS, interrogation de 35 DDASS par voie télématique.

30-- Quelles améliorations du FAJ préconiserez-vous ?

Département	Réponses des DDASS
01 - AIN	Augmentation du taux de rémunération des gestionnaires. Dans le cadre de la subsidiarité, ouverture aux étudiants et scolaires
04-ALPES DE HAUTE PROVENCE	Le FAJ pourrait être plus performant si parallèlement une allocation légale d'autonomie pouvait être mise en place pour les étudiants ou pour les jeunes ayant un projet professionnel ce qui permettrait d'être plus efficace avec les jeunes en plus grande difficulté.
09-ARIEGE	Développement des mesures d'accompagnement social (individuelles ou collectives)
10-AUBE	Aucune
12-AVEYRON	Développement d'actions collectives
13 - BOUCHES DU RHÔNE	Suppression des fonds locaux qui n'abondent pas ou très peu le fonds départemental ou redéfinition du montant que la collectivité locale devrait être en mesure de verser. Les demandes faites auprès du FDAJ ne doivent pas être considérées comme des demandes relevant d'une logique " d'aide sociale " mais d'un véritable parcours d'insertion socioprofessionnelle ceci nécessite un fort pilotage et une coordination des politiques et des aides accordées par les collectivités territoriales que les services ne sont pas toujours en capacité de réaliser faute de moyens humains suffisants ; La mise en réseau informatique des secrétariats et des financeurs et de l'organisme gestionnaire permettrait d'alléger le suivi effectué par la DDASS des procédures comptables. Cela dégagerait du temps pour l'animation du dispositif. La limite des 4 % de frais de gestion imposée par la loi ne permet pas de moderniser la gestion du FONDS.
16 - CHARENTE	Déplafonnement du montant des aides - Financement d'actions collectives plus important
22-COTES D'ARMOR	Rémunérations plus rapides de la part du CNASEA
26 - DRÔME	
28-EURE ET LOIR	Augmentation des frais de gestion
2A - CORSE DU SUD	Élargir le fonds aux 16-18 ans
31 - HAUTE-GARONNE	au plan local, mise en place d'actions d'accompagnement individuelles ou collectives.
33 - GIRONDE	Peser sur le choix des gestionnaires locaux.
38 - ISÈRE	Réponse à l'urgence à améliorer.
42 - LOIRE	- Modification du décret /frais de gestion

	- Suppression distinction secours temporaire et aide financière pour aider à la réalisation d'un projet dans la mesure où cette distinction se confond le plus souvent avec les modalités d'attribution - Informations statistiques sur le profil des jeunes aidés dont les étudiants pour un meilleur ciblage des publics en difficulté - Suppression des montants plafonds pour l'attribution des aides
52 - HAUTE-MARNE	Sur le plan local : finaliser l'écriture des conventions et du règlement intérieur
62 - PAS-DE-CALAIS	Façon de travailler dans le département du Pas-de-Calais : groupes de réflexions sur thèmes qui permet d'élargir l'octroi des aides soit sur des projets soit sur des aides individuelles
66 - PYÉNÉES-ORIENTALES	Développement des aides liées à un projet d'insertion et prise en charge à long terme (type contrat jeune majeur)
68 - HAUT-RHIN	Délocalisation sur 2 sites et mise en place d'un accompagnement social
69 - RHÔNE	Coordination des pratiques et des modalités d'intervention pour le travail du comité technique départemental.
73 - SAVOIE	Accorder moins d'importance aux exigences de solidarité familiale (dans l'intérêt du droit à l'accès à l'autonomie du jeune) - Meilleure contractualisation avec les structures d'hébergement /FAJ logement - Mode d'utilisation des chèques services en fonction des besoins d'achats - Simplification de la gestion administrative
74-HAUTE SAVOIE	Nécessité de moyens humains
78 - YVELINES	Intégration du FAJ dans la CASU pour réduire les délais de traitement , Vérifier l'ensemble des ouvertures potentielles de droits, permettre des cofinancements.
91-ESSONNE	Meilleur cadrage des règlements intérieurs locaux
94 - VAL DE MARNE	Amélioration des délais (entre demande initiale et versement de l'aide au jeune) - Évolution du plafond
971- GUADELOUPE	Continuer à réduire les délais d'intervention en étroite collaboration avec les autres partenaires.
974 - RÉUNION	Assouplissement (local) des règles d'intervention

Lecture du tableau : 28 DDASS sur les 35 interrogées proposent des améliorations

7 – Les données de cadrage

31 - Demandes d'aides du FAJ

Département	Réponses des DDASS en nombre			évolutions 1999/1998 en %	Données DREES	
	en 1998	en 1999	au 1 ^{er} semestre 2000 (a)		1er semestre 2000 (b)	Écart (b) –(a)
01 -AIN	842	935	ND	11,0%	433	ND
04-ALPES DE HAUTE PROVENCE	478	599	294	25,3%	ND	ND
06 - ALPES-MARITIME	ND	ND	1 440		1 719	279
07 - ARDECHE	1 276	1 451	1 350	13,7%	449	-901
09-ARIEGE	439	ND	ND		ND	ND
10-AUBE	988	955	431	-3,3%	ND	ND
12-AVEYRON	401	467	218	16,5%	ND	ND
13 - BOUCHES DU RHÔNE	6 756	7 210	3 848	6,7%	2 910	-938
14 - CALVADOS	ND	ND	ND		ND	ND
16 - CHARENTE	1 850	2 195	869	18,6%	895	26
22-COTES D'ARMOR	1 383	1 436	1 328	3,8%	ND	ND
26 - DRÔME	1 151	1 435	805	24,7%	769	-36
28-EURE ET LOIR	1 160	1 834	940	58,1%	ND	ND
2A - CORSE DU SUD	90	192	ND	113,3%	136	ND
31 - HAUTE-GARONNE	1 873	2 040	980	8,9%	930	-50
33 - GIRONDE	3 316	3 880	2 197	17,0%	2 653	455
38 - ISÈRE	2 103	2 248	951	6,9%	793	-158
39-JURA	409	484	127	18,3%	ND	ND
41 - LOIR-ET-CHER	583	715	331	22,6%	344	13
42 - LOIRE	1 923	1 681	835	-12,6%	835	0
52 - HAUTE-MARNE	258	285	247	10,5%	258	11
59 - NORD	6 555	7 816	4 066	19,2%	5 149	1 083
62 - PAS-DE-CALAIS	4 366	3 688	1 691	-15,5%	1 896	205
66 - PYÉNÉES-ORIENTALES	2 004	2 370	1 381	18,3%	1 306	-76
68 - HAUT-RHIN	308	397	206	28,9%	201	-5
69 - RHÔNE	4 447	5 846	ND	31,5%	3 039	ND

70 - HAUTE-SAÔNE	623	564	261	-9,5%	253	-8
73 - SAVOIE	1 106	1 190	717	7,6%	533	-184
74-HAUTE SAVOIE	1 564	1 756	ND	12,3%	ND	ND
75 - PARIS	540	748	385	38,5%	355	-30
78 - YVELINES	815	839	366	2,9%	321	-45
91-ESSONNE	ND	ND	ND		ND	ND
94 - VAL DE MARNE	1 236	1 313	910	6,2%	664	-246
971- GUADELOUPE	ND	ND	ND		234	ND
974 - RÉUNION	ND	ND	ND		1 192	

32— Demandes attribuées

Département	Réponses des DDASS en nombre			évolutions 1999/1998	Données DREES	
	en 1998	en 1999	au 1 ^{er} semestre 2000 (a)	en %	1er semestre 2000 (b)	Écart (b) - (a)
01 - AIN	792	875	ND	10,5%	403	403
04-ALPES DE HAUTE PROVENCE	314	459	232	46,2%	ND	ND
06 - ALPES-MARITIME	ND	ND	1 184		1640	456
07 - ARDECHE	1 147	1 261	1 180	9,9%	309	-871
09-ARIEGE	354	ND	ND		ND	ND
10-AUBE	635	726	298	14,3%	ND	ND
12-AVEYRON	359	441	198	22,8%	ND	ND
13 - BOUCHES DU RHÔNE	5 669	6 122	3 345	8,0%	2651	-694
14 - CALVADOS	ND	1 172	ND		ND	ND
16 - CHARENTE	1 784	2 111	832	18,3%	828	-4
22-COTES D'ARMOR	1 484	1 504	1 543	1,3%	ND	ND
26 - DRÔME	920	1 223	714	32,9%	682	-32
28-EURE ET LOIR	1 031	1 743	898	69,1%	ND	ND
2A - CORSE DU SUD	60	120	ND	100,0%	83	ND
31 - HAUTE-GARONNE	1 552	1 747	858	12,6%	846	-12
33 - GIRONDE	2 926	3 422	1 948	17,0%	2411	463
38 - ISÈRE	1 791	1 768	729	-1,3%	604	-125
39-JURA	342	370	109	8,2%	ND	ND
41 - LOIR-ET-CHER	535	644	311	20,4%	317	6
42 - LOIRE	1 312	1 233	609	-6,0%	711	102
52 - HAUTE-MARNE	ND	ND	253		240	-13
59 - NORD	5 537	7 097	4 067	28,2%	4691	624
62 - PAS-DE-CALAIS	3 060	2 502	1 227	-18,2%	1231	4
66 - PYÉNÉES-ORIENTALES	1 937	2 261	1 199	16,7%	1052	-147
68 - HAUT-RHIN	252	338	177	34,1%	174	-3
69 - RHÔNE	3 974	5 367	2 953	35,1%	2728	-225
70 - HAUTE-SAÔNE	435	445	203	2,3%	207	4
73 - SAVOIE	1 006	1 106	689	9,9%	465	-224
74-HAUTE SAVOIE	1 283	1 475	ND	15,0%	ND	ND
75 - PARIS	455	626	353	37,6%	322	-31
78 - YVELINES	650	727	ND	11,8%	285	ND
91-ESSONNE	4 174	5 132	2 451	23,0%	ND	ND
94 - VAL DE MARNE	1 026	1 001	774	-2,4%	518	-256
971- GUADELOUPE	62	358	172	477,4%	206	34
974 - RÉUNION	2 028	2 217	1 407	9,3%	1102	-305

33- Nombre de jeunes aidés

Département	Réponses des DDASS en nombre			évolutions 1999/1998	Données DREES	
	en 1998	en 1999	au 1 ^{er} semestre 2000 (a)	en %	1er semestre 2000 (b)	Écart (b) - (a)
01 - AIN	ND	ND	ND		327	ND
04 - ALPES DE HAUTE PROVENCE	ND	ND	183		ND	ND
06 - ALPES-MARITIME	ND	ND	617		825	208
07 - ARDECHE	745	786	1 095	5,5%	259	-836
09 - ARIEGE	357	0	0		ND	ND
10 - AUBE	740	658	259	-11,1%	ND	ND
12 - AVEYRON	ND	ND	ND		ND	ND
13 - BOUCHES DU RHÔNE	4 510	4 113	2 203	-8,8%	2250	47
14 - CALVADOS	ND	ND	ND		ND	ND
16 - CHARENTE	792	884	314	11,6%	530	216
22 - COTES D'ARMOR	1 199	1 012	1 143	-15,6%	ND	ND
26 - DRÔME	ND	ND	ND		516	ND
28 - EURE ET LOIR	775	ND	ND		ND	ND
2A - CORSE DU SUD	60	120	ND	100,0%	68	ND
31 - HAUTE-GARONNE	1 086	1 221	574	12,4%	795	221
33 - GIRONDE	ND	ND	ND		1368	ND
38 - ISÈRE	ND	ND	ND		534	ND
39 - JURA	342	370	109	8,2%	ND	ND
41 - LOIR-ET-CHER	433	524	265	21,0%	270	5
42 - LOIRE	963	828	526	-14,0%	519	-7
52 - HAUTE-MARNE	222	277	199	24,8%	218	19
59 - NORD	ND	ND	ND		3360	ND
62 - PAS-DE-CALAIS	ND	ND	ND		1106	ND
66 - PYÉNÉES-ORIENTALES	1 149	1 395	763	21,4%	775	12
68 - HAUT-RHIN	183	255	250	39,3%	110	-140
69 - RHÔNE	ND	ND	ND		2040	ND
70 - HAUTE-SAÔNE	ND	ND	ND		196	ND
73 - SAVOIE	782	836	580	6,9%	353	-227
74 - HAUTE SAVOIE	ND	976	ND		ND	ND
75 - PARIS	415	583	315	40,5%	311	-4
78 - YVELINES	608	698	364	14,8%	269	-95
91 - ESSONNE	ND	ND	ND		ND	ND
94 - VAL DE MARNE	905	817	565	-9,7%	302	-263
971 - GUADELOUPE	62	352	165	467,7%	206	41
974 - RÉUNION	1 696	1 854	1 120	9,3%	967	-153

34 – Montant moyen versé par aide

Département	Réponses des DDASS en francs			évolutions 1999/1998	Données DREES	
	en 1998	en 1999	au 1 ^{er} semestre 2000 (a)	en %	1er semestre 2000 (b)	Écart (b) -(a)
01 - AIN	2 102 F	1 824 F		-13%	1 555 F	ND
04-ALPES DE HAUTE PROVENCE	2 354 F	2 354 F	2 354 F	0,0%	ND	ND
06 - ALPES-MARITIME	ND	ND	1 164 F		468 F	696 F
07 - ARDECHE	1 013 F	1 133 F	1 152 F	11,8%	828 F	- 324 F
09-ARIEGE	1 850 F	ND	ND		ND	ND
10-AUBE	1 000 F	1 000 F	1 100 F	0,0%	ND	ND
12-AVEYRON	2 427 F	2 036 F	2 368 F	-16,1%	ND	ND
13 - BOUCHES DU RHÔNE	1 718 F	1 774 F	1 704 F	3,3%	1 090 F	- 614 F
14 - CALVADOS	1 150 F	ND	ND		ND	ND
16 - CHARENTE	900 F	824 F	754 F	-8,4%	668 F	- 86 F
22-COTES D'ARMOR	ND	ND	ND		ND	ND
26 - DRÔME	1 567 F	1 514 F	1 554 F	-3,4%	2 000 F	446 F
28-EURE ET LOIR	873 F	ND	ND		ND	ND
2A - CORSE DU SUD	ND	ND	1 570 F		2 300 F	730 F
31 - HAUTE-GARONNE	1 882 F	1 842 F	2 040 F	-2,1%	503 F	- 537 F
33 - GIRONDE	ND	1 324 F	ND		957 F	ND
38 - ISÈRE	1 961 F	1 943 F	1 565 F	-0,9%	1 826 F	261 F
39-JURA	1 700 F	1 500 F	1 500 F	-11,8%	ND	ND
41 - LOIR-ET-CHER	2 318 F	2 531 F	2 194 F	9,2%	2 177 F	- 17 F
42 - LOIRE	1 681 F	1 828 F	2 158 F	8,7%	1 351 F	- 807 F
52 - HAUTE-MARNE	ND	ND	1 098 F		1 055 F	- 43 F
59 - NORD	ND	ND	ND		1 297 F	ND
62 - PAS-DE-CALAIS	ND	ND	ND		4 382 F	ND
66 - PYÉNÉES- ORIENTALES	800 F	836 F	766 F	4,5%	517 F	- 249 F
68 - HAUT-RHIN	ND	ND	ND		890 F	ND
69 - RHÔNE	500 F	500 F	ND	0,0%	525 F	ND
70 - HAUTE-SAÔNE	1 642 F	1 672 F	ND	1,8%	2 602 F	ND
73 - SAVOIE	975 F	717 F	748 F	-26,5%	896 F	148 F
74-HAUTE SAVOIE	ND	ND	ND		ND	ND
75 - PARIS	ND	ND	ND		3 836 F	ND
78 - YVELINES	1 439 F	1 621 F	ND	12,6%	1 750 F	ND
91-ESSONNE	ND	ND	ND		ND	ND
94 - VAL DE MARNE	1 202 F	2 637 F	1 176 F	119,4%	844 F	- 332 F
971- GUADELOUPE		2 680 F	1 007 F		ND	ND
974 - RÉUNION	1 132 F	1 155 F	897 F	2,0%	786 F	- 111 F

34 b - Montant moyen versé par aide : moyenne des DDASS qui répondent

	1998	1999	au 1er semestre 2000
En francs	1 486 F	1 602 F	1 443 F
Nombre de réponses des DDASS	30	30	25

35 Montant moyen versé par jeune aidé : moyenne des DDASS qui répondent

	1998	1999	au 1er semestre 2000
En francs	1 834 F	1 873 F	1 556 F
Nombre de réponses des DDASS	26	30	26

Pour les 26 DDASS qui répondent sur les 2 années :

	1998	1999	évolutions 1999/1998
Nombre de demandes attribuées	44 471	51 640	16%
Montant total versé (en millions F)	71,0	87,5	23%
Montant moyen versé	1 596 F	1 694 F	6%

Questionnaire adressé aux DDASS par voie télématique

DDASS de :

1. Le fonds départemental

- date de création (mois/année)
- attribue-t-il des aides individuelles ? (oui =1 non = 0)
- attribue-t-il des aides collectives ? (oui =1 non = 0)
- existe-t-il un règlement intérieur ? (oui =1 non = 0)
- si oui, ce règlement intérieur est-il commun à l'ensemble des fonds ? (oui =1 non = 0)
- existe-t-il un comité de pilotage départemental ? (oui =1 non = 0)

2. Fonds locaux

- nombre actuel de fonds locaux
- dates de création de chacun des fonds (en mois/année par FLAJ)
- les fonds locaux couvrent-ils la totalité du territoire départemental ? (oui =1 non = 0)
- quels sont les problèmes particuliers posés par les fonds locaux ?

3. Le financement et la gestion financière

- à quelles dates les crédits du chapitre 46.81-20 vous ont-ils été notifiés par l'administration centrale en 1999 ?
- à quelles dates les crédits du chapitre 46.81-20 vous ont-ils été notifiés par l'administration centrale en 2000 ?
- quel montant a été notifié pour le FAJ en 1999 ?
- quel montant a été notifié pour le FAJ en 2000 ?
- quel a été le taux de consommation des crédits FAJ en 1999 ? (en % du total des crédits notifiés sur l'année)
- quel a été le taux de consommation des crédits FAJ en 2000 ? (en % du total des crédits notifiés sur l'année)
- à quelle date a été signé l'avenant financier du fonds départemental en 1999 ?
- à quelle date a été signé l'avenant financier du fonds départemental en 2000 ?
- les fonds ont-ils connu des difficultés de trésorerie au cours des trois dernières années ? (oui =1 non = 0)
- quels sont les critères retenus en 2000 pour la répartition des fonds entre fonds locaux ?
- selon vous, le montant des crédits du FAJ est-il suffisant au regard des besoins des jeunes en difficulté de votre département ? (oui =1 non = 0)

4. Les aides

- la nomenclature de la circulaire de 1993 (secours temporaire, aide au projet d'insertion, accompagnement du projet d'insertion) est-elle opérationnelle ? (oui =1 non = 0)
- existe-t-il d'autres aides spécifiques destinées aux jeunes de 16 à 25 ans qui soient financées par le département (oui =1 non = 0),
- existe-t-il d'autres aides spécifiques destinées aux jeunes de 16 à 25 ans qui soient financées par le par une commune du département (oui =1 non = 0)
- existe-t-il d'autres aides spécifiques destinées aux jeunes de 16 à 25 ans qui soient financées par la région (oui =1 non = 0) ?
- si oui, quelle sont ces aides : nature financées par le département
- si oui, quelle sont ces aides : nature financées par une commune du département
- si oui, quelle sont ces aides : nature financées par la région
- si oui, quelle sont ces aides : montants dépensés en 1999 par le département
- si oui, quelle sont ces aides : montants dépensés en 1999 par une commune du département
- si oui, quelle sont ces aides : montants dépensés en 1999 par la région
- si oui, quelle sont ces aides : montants dépensés en 2000 par le département
- si oui, quelle sont ces aides : montants dépensés en 2000 par une commune du département
- si oui, quelle sont ces aides : montants dépensés en 2000 par la région
- quelle part des dépenses totales de l'année, les aides collectives du FAJ ont-elles représentée en 1998 (en %) ?
- quelle part des dépenses totales de l'année, les aides collectives du FAJ ont-elles représentée en 1999 (en %) ?
- quels sont les trois principaux motifs d'aides individuelles dans le département ?

- quelles sont les principales particularités des aides FAJ versées dans le département par rapport à la circulaire de 1993 ?

- y a-t-il un plafond annuel en montant d'aide du FAJ par jeune (oui =1 non = 0)?

- y a-t-il un plafond annuel en nombre d'aide du FAJ par jeune (oui =1 non = 0)?

5. Contrôle et évaluation

- Date du dernier contrôle sur pièces et sur place par la DDASS du dispositif FAJ

- Disposez-vous d'évaluations du FAJ effectuées au cours des trois dernières années ? (oui =1 non = 0)

si oui, merci de nous en adresser une fiche de synthèse.

6. Les jeunes et le FAJ

6-1 Les jeunes

- Quels sont, en termes d'insertion sociale et/ou professionnelle, les principaux problèmes des jeunes dans votre département ?

6-2 Le FAJ

- Le FAJ est-il un outil adapté à la situation des jeunes dans votre département ? (oui =1 non = 0)

- Quelles en sont les 3 principales raisons ?

- Existe-t-il, de ce point de vue, des disparités d'utilisation du FAJ selon les différents fonds de votre département ? (oui =1 non = 0)

- Quelles améliorations du FAJ préconiserez-vous ?

7 - Quelques données de cadrage

En 1998, 1999 et au 1er semestre 2000 :

1 Nombre de demandes d'aides du FAJ

2 Nombre d'aides attribuées

3 Nombre de jeunes aidés

4 Âge moyen des bénéficiaires

5 Montant moyen versé par bénéficiaire

6 Montant moyen versé par aide

7 Montant annuel total dépensé

7.1 dont État

7.2 dont CG

8 Quelles difficultés rencontrez-vous pour remplir la fiche statistique de la DREES ?

**Annexe 5 : Données de cadrage sur
les jeunes et le fonds d'aide aux
jeunes.**

ANNEXE 5 – DONNEES DE CADRAGE SUR LES JEUNES ET LE FONDS D'AIDE AUX JEUNES

I – Cadrage national

Des seuils d'âge de la jeunesse	France
Droit de retrait bancaire	12 ans
Sortie du système scolaire obligatoire	16 ans
Majorité civique	18 ans
Fin de rattachement au foyer fiscal des parents pour les non étudiants	21 ans
Eligibilité à la députation	23 ans
Âge limite emploi-jeune	25 ans
Âge minimum pour bénéficier du RMI (sauf chargé de famille)	25 ans
Âge limite "carte jeune"	26 ans

In Christine Chambaz "Les jeunes adultes en Europe"

Situation des jeunes de 15 à 25 ans

au 1^{er} janvier 2000

	moins de 18 ans	18-19 ans	20-21 ans	22-23 ans	24 ans et plus	Total moins de 25 ans
1 - Population au 1er janvier 2000	1 567 448	1 633 720	1 516 165	1 471 629	1 543 968	7 732 930
2 - Nombre de bénéficiaires du fonds au cours du 1er semestre 2000 : 16 – 25 ans	3 640	6 760	15 600	14 560	11 440	52 000
[2] *2/[(1)] Nombre de bénéficiaires du fonds pour 1000 jeunes (population au 1er janvier 2000)	4,6	8,3	20,6	19,8	14,8	13,4

- (1) Source INSEE
(2) Source DREES

Jeunes sortis du système scolaire sans qualification

	1990	1998	Evolution 1990-1998	En % de la population de 16 - 25 ans au 1 ^{er} janvier 1998
1 - Jeunes sortant de formation initiale				
- Non qualifiés (VI et V bis) Nombre :	83 000	60 000	-28%	7,6
en % des sortants de l'année :	13%	8%		
- Niveau CAP BEP (V) en % des sortants de l'année	195 000 31%	165 000 23%	-15%	20,8
2 - Aucun diplôme ou CEP Nombre :	133 000	96 000	-28%	12,1
en % des sortants de l'année	21%	13%		

Source : "L'état de l'école" ministère de l'Éducation nationale, 30 indicateurs sur le système éducatif français, n°10, octobre 2000

Selon cette source, les jeunes qui achèvent leurs études initiales sont plus formés qu'au début des années 1990.

Bénéficiaires du fond d'aide aux jeunes par niveau de formation %

Niveaux de formation regroupés	Demandeurs d'aide non scolarisés au 1er semestre 2000 (*)	Demandeurs d'aide non scolarisés au 4 ^{ème} trimestre 1999 (*)	FAJ 1995 (**)	FAJ 1991 (**)	Sortants du scolaire système en 1998 (***)
Non qualifiés, niveaux VI et V bis	46	42	60	70	8
Total Niveaux V à I	54	58	40	70	92
Ensemble	100	100	100	100	100

Champ : Non-scolarisés

(*) Sources: DREES, Études et résultats N° 65 mai 2000 Murielle MONROSE, Les fonds d'aide aux jeunes : premiers résultats au 4^e trimestre 1999 et au 1^{er} semestre 2000, n°93, décembre 2000

(**) Les fonds d'aide aux jeunes, Claudine Padieu, ODAS, Revue Échanges Santé, n° 90 juin 1998 et ministère de l'Éducation nationale et de la recherche

(***) voir ci-dessus

D'après les données de la DREES, les jeunes demandeurs d'aide du fonds ont quitté l'école souvent sans qualification et ne participent au mouvement de prolongation de la scolarité qui caractérise leur génération de la fin des années 1980 au début des années 1990 qui a fait passer l'âge moyen de sortie de formation initiale de moins de 20 ans en 1985 à 21,6 ans depuis 1995.

Rappel des chiffres DREES 1er semestre 2000 :

Ensemble des demandes d'aide : 79 663 (arrondi à 80 000)

Demandes acceptées : 69 997 (arrondi à 70 000) , soit un taux d'acceptation de 88%

Demandes acceptées en procédure d'urgence : 25 884 soit 37% des demandes acceptées

Bénéficiaires ; 51 833 (arrondi à 52 000)

L'autonomie des jeunes

D'après les exploitations spécifiques du CEREQ, citées par le rapport 2000 de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion, 27 % des jeunes sortis en 1992 du système éducatif n'avaient pas obtenu de diplôme au moins équivalent au CAP, soit 146 000 jeunes. En 1997, cinq ans après leur sortie du système de formation initiale sans diplôme en 1992, les jeunes non diplômés se répartissent de la façon suivante : 69 000 sont autonomes, 30 000 sont dans une situation de dépendance, voire d'exclusion, 46 000 sont encore dans une situation transitoire voire précaire avec, pour certains, un risque d'exclusion comparable aux précédents¹⁹. Ces données, rappelle le rapport, ne concernent qu'une génération de sorties de non diplômés de l'appareil scolaire une année donnée. On ne peut en déduire une estimation de la totalité des jeunes dépendants ou précaires en 1999 ou en 2000.

L'activité des jeunes

Situation des jeunes en janvier 1999

Effectifs (en milliers)		Taux d'activité					Taux de scolarité (b)	Taux d'inactivité non scolaire ©	Ensemble (a+b+c)
		Totale (a)	dont taux d'emploi		dont part de chômage	dont contingent			
			Taux	dont études					
Hommes									
15-19 ans	1 994	11,1%	8,7%	7,3%	2,4%	0,0%	87,6%	1,3%	100,0%
20-25ans	1 819	55,2%	37,0%	6,4%	13,6%	4,6%	41,8%	3,0%	100,0%
Ensemble 15-25 ans	3 813	32,1%	22,2%	6,9%	7,7%	2,2%	65,8%	2,1%	100,0%
Femmes									
15-19 ans	1 914	5,3%	3,4%	2,6%	1,9%	-	93,3%	1,4%	100,0%
20-25ans	1 820	44,8%	31,8%	6,0%	13,0%	-	47,8%	7,4%	100,0%
Ensemble 15-25 ans	3 734	24,6%	17,2%	4,3%	7,3%	-	71,1%	4,3%	100,0%
Ensemble									
15-19 ans	3 908	8,3%	6,1%	5,0%	2,2%	0,0%	90,4%	1,3%	100,0%
20-25ans	3 639	50,0%	34,3%	6,2%	13,4%	2,3%	44,8%	5,2%	100,0%
Ensemble 15-25 ans	7 547	28,4%	19,7%	5,6%	7,6%	1,1%	68,4%	3,2%	100,0%

Source Insee, enquête Emploi (âge atteint au 31 décembre de l'année). in « Les jeunes, contours et caractère - Portrait social », INSEE septembre 2000

Taux de chômage des jeunes

Jeunes de moins de 25 ans		
	Taux de chômage (1)	Proportion de chômeurs (2)
mars-1980	13,9	7,7
mars-1985	23,7	12,3
janv-1990	18,1	8,0
mars-1995	24,0	9,2
mars-2000	19,3	7,2

(1) calculé sur les jeunes actifs

(2) calculé sur la population

Source INSEE, enquêtes Emplois citée par la brochure n°10 octobre 2000 du ministère de l'Éducation nationale

L'amélioration de la conjoncture depuis le second semestre 1997 s'est accompagnée d'une forte baisse du taux de chômage des jeunes (19,3 % des actifs de 15- 25 ans en mars 2000 sont au chômage en baisse de 4,6 points en 2 ans, baisse qui a plus profité aux jeunes diplômés.

L'inscription à l'ANPE

Demandes en fin décembre 1999 France métropolitaine	Nombre		Répartition en %		Part dans l'ensemble des DEFM par catégorie
	Total 16-25 ans	Dont 16-17 ans	Total 16-25 ans	Dont 16-17 ans	
Demandeurs sans emploi immédiatement disponibles					
catégorie 1 recherche CDI à temps plein	586 484	12 464	62,6%	80,4%	22,2%
catégorie 2 recherche CDI à temps partiel	40 739	385	4,3%	2,5%	8,9%
catégorie 3 recherche CDD, temporaire, saisonnier	35 668	512	3,8%	3,3%	19,7%
catégorie 1+2+3	662 891	13 361	70,7%	86,2%	20,2%
Demandeurs sans emploi non immédiatement disponibles					
catégorie 6 recherche CDI à temps plein	168 925	262	18,0%	1,7%	46,7%
catégorie 7 recherche CDI à temps partiel	9 103	10	1,0%	0,1%	12,1%
catégorie 8 recherche CDD, temporaire, saisonnier	11 964	18	1,3%	0,1%	23,6%
catégorie 6+7+8	189 992	290	20,3%	1,9%	38,9%
Demandeurs non immédiatement disponibles					
catégorie 4 sans emploi	57 905	1 778	6,2%	11,5%	32,3%
catégorie 5 en emploi à la recherche d'un autre emploi	26 690	66	2,8%	0,4%	16,3%
catégorie 4+5	84 595	1 844	9,0%	11,9%	24,7%
Total inscription à l'ANPE	937 478	15 495	100,0%	100,0%	22,8%
En % de la population au 1/1/1998	11,8%	0,9%			

Source : DARES, ANPE

Les jeunes indemnisés en fin octobre 2000

	Nombre moins de 25 ans	Proportion de moins de 25 ans par allocation%	En ‰ de la population 16- 25 ans au 1/1/1998
Allocation unique dégressive (AUD)	166 007	12%	21,0
Allocation d'insertion (AI)	8 432	31%	1,1
Allocation de solidarité spécifique (ASS)	0	0%	0,0
Ensemble (régimes d'assurance chômage et de solidarité (hors AFR))	174 439	9%	22,0
Allocation -formation-reclassement (AFR)	9 945	18%	1,3
Ensemble (régimes d'assurance chômage et de solidarité (yc AFR))	184 384	10%	23,3

Source : Bulletin mensuel de l'UNEDIC, novembre 2000

Les jeunes dans les dispositifs ciblés de politique de l'emploi

	Flux annuel des entrées en 1999 (*)	Stocks annuels fin 1999 (*)	La dépense en 1999 (*)
	en milliers	en milliers	millions de F
1 Emploi non marchand aidé (tous âges)	618	508	33 881
1.1 Emplois Jeunes	91	170	14 538
Quel que soit l'âge :			
1.2 Contrat emploi - solidarité (CES)	403	223	12 994
1.3 Emploi consolidé (CEC)	120	112	6 196
1.4 Contrat emploi de ville (CEV)	4	3	153
2 Emploi marchand aidé	965	1597	39 508
2.1 Exonération et primes à l'embauche de jeunes	503	953	4 467
2.2 Contrats en alternance :	408	564	13 631
2.2.2 Contrat d'apprentissage	224	374	4 770 (1)
2.2.3 Contrat de qualification (non adultes)	117	145	8 033
2.2.4 Contrat d'adaptation	61	43	743
2.2.5 Contrat d'orientation	6	2	85
1+2 Total Emploi aidé (tous âges)	1 583	2 105	73 389
Part des dispositifs "Jeunes" en %	63%	80%	44%
3. Formation professionnelle*** (tous âges) dont	434	298	28 211
3.1 Stages « Jeunes »	251	85	5 199
3.1.1 Stages 16-25 ans FFPPS, APP			126
3.1.2 Actions de form. alternée du CFI jeunes			4 818
3.1.3 Dispositif de l'Éducation nationale DIJEN / MIGEN			255
3.2 Stages organisés par les Régions (quel que soit l'âge)			2 600
Part des "Stages Jeunes" en %	58%	29%	18%

(*) "La politique d'emploi en 1999", 1ères informations DARES décembre 2000, n° 52,2

(**) Crédits consommés, source DARES Comptes de l'Emploi

(***) Champ de la dépense pour l'emploi (hors formation professionnelle continue)

(1) y compris primes, crédit d'impôt, aide à formation.

Source DARES, comptes de l'Emploi série cohérente avec celle des « 40 ans de politique d'Emploi »

Les entrées dans le programme TRACE (trajet d'accès à l'emploi)

Programme TRACE: Cumul des entrées mensuelles

Nombre d'entrées cumulées des 16 à moins de 26 ans	Métropole	France entière
Cumul annuel en fin décembre (1)		
1998	3 528	3 782
1999	36 363	38 266
Cumul total 1998 à fin décembre 2000 (2)	93 250	
☐ En % de la population au 1/1/1998	11,8	

(1) Source : DARES

(2) Source DARES/DIIJ

Le cumul des entrées dans le programme TRACE était de plus de 70 000 jeunes en septembre 2000, soit 9 jeunes entrés en TRACE pour 1 000 jeunes au 1^{er} janvier 1998.

Jeunes en contact avec le réseau des missions locales et PAIO

	Nombre		dont niveaux VI et V bis (e)		Part des bas niveaux de formation		En % de la population 16-25 ans au 01/01/1998
			Nombre		%		
	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998
- Jeunes en contact (au moins un contact avec la structure dans l'année)	1 600 000	1 580 000	558 400	581 440	34,9%	36,8%	20,2%
- Jeunes en contact actif (au moins un entretien avec la structure dans l'année)	1 280 000	1 230 000	458 240	461 250	35,8%	37,5%	16,2%
- Sorties supposées (nombre de jeunes ayant eu un contact l'année précédente et aucun dans l'année)	550 000	710 000	185 900	249 920	33,8%	35,2%	6,9%
- 1er accueils	430 000	390 000	110 080	112 320	25,6%	28,8%	5,4%

Source "Résultats du panel TERSUD en 1999" DARES/DIIJ Exploitation du logiciel PARCOURS

Autour de 110 000 jeunes de bas niveaux de formation ont eu un 1^{er} contact avec une des 601 missions locales ou une permanence d'accueil et d'orientation, soit 54 jeunes de niveaux VI et V bis en contact avec une ML pour 1000 jeunes au 1^{er} janvier 1998. Les jeunes les moins qualifiés (niveaux VI et V bis) représentent plus de 37% des jeunes en 1ers contacts, actifs ou non, et 29% des jeunes dont c'est le 1ers accueils, signe d'un retour plus fréquent des jeunes les moins qualifiés à la mission locale.

L'accueil provisoire des jeunes majeurs issus de l'aide sociale à l'enfance

		Nombre		
		Métropole	Outre-mer	France entière
Nombre d'enfants confiés à l'ASE	1998		5 055	115 851
	1999	111 393	5 237	116 630
Accueil provisoire jeunes majeurs	1998	14 284	896	15 180
	1999	14 329	946	15 274

Source : DREES - enquête Aide sociale.

L'accueil provisoire des jeunes majeurs concerne près de 15 300 jeunes en 1999 et un peu moins en 1998. Cela représente pour la métropole 18 jeunes issus de l'aide sociale à l'enfance sur 10 000 jeunes au 1^{er} janvier 1998.

Allocataires de minima sociaux au 31/12/1998

	Moins de 25 ans (1)	Ensemble (2)	% de moins de 25 ans (1)/(2)	En % de la population 16-25 ans au 01/01/1998
RMI	29 799	993 300	3,0%	3,8
AAH	51 760	647 000	8,0%	6,5
API	53 471	150 200	35,6%	6,8
AI	7 343	21 100	34,8%	0,9
ASS	488	487 800	0,1%	0,1
Veuvage	78	19 600	0,4%	0,0
S/Total	142 939	2 319 000	6,2%	18,0
ASI	nd	100 700	nd	
FSV	0	760 300	0,0%	0,0
Ensemble		3 180 000		

Source DREES, études et résultats n°67, juin 2000

Évolution des bénéficiaires du fond d'aide aux jeunes depuis le démarrage du dispositif ; comparaison avec les bénéficiaires du RMI

	Nombre	Flux annuel		évolution annuelle en %	
		FAJ (estimation)	RMI (tous âges)	FAJ (estimation)	RMI (tous âges)
1 ^{er} semestre 2000 (*)	52 000	100 000			
4 ^{ème} trimestre 1999 (*)		100 000	1145023	14%	3%
			1112108	14%	4%
1997 (**)		80/85 000	1067901	12%	6%
1996 (**)		66/72 000	1010472	14%	7%
			946010	14%	4%
1994 (**)		53 000	908336	51%	15%
1993 (**)		35 000	792947		18%

(*) Sources: DREES, Études et résultats N° 65 mai 2000 Murielle MONROSE, Les fonds d'aide aux jeunes : premiers résultats au 4^e trimestre 1999 et au 1^{er} semestre 2000, n°93, décembre 2000

(**) Les fonds d'aide aux jeunes, Claudine Padiou, ODAS, Revue Échanges Santé, n°90 juin 1998

Les jeunes en CHRS au 1er janvier 1998

	Nombre	%
moins de 25 ans	4 418	29,0%
dont :		
16 - 19 ans	888	5,8%
20 - 24 ans	3 530	23,2%
25 - 29 ans	2 520	16,6%
Tous âges	15 216	100,0%

Source DREES, Statistiques des régions françaises, Mai 2000

Les jeunes qui fréquentent les CHRS sont 4 400 en janvier 1998, soit 5 à 6 jeunes accueillis dans ces structures pour 10 000 jeunes au 1^{er} janvier 1998.

Population de jeunes détenus au 1er janvier 1998

	Nombre			%		
	Métropole	Outre-mer	France entière	Métropole	Outre-mer	France entière
moins de 25 ans	12 402	807	13 209	25,0%	24,5%	24,9%
dont						
moins de 18 ans	662	52	714	1,3%	1,6%	1,3%
18-25 ans	11 740	755	12 495	23,6%	23,0%	23,6%
25-30 ans	9 657	566	10 223	19,4%	17,2%	19,3%
Tous âges	49 672	3 289	52 961	100,0%	100,0%	100,0%

Source rapport annuel d'activité 1998 administration pénitentiaire

Les jeunes détenus sont 13 000 au 1^{er} janvier 1998, soit 15 à 16 jeunes détenus pour 10 000 jeunes au 1^{er} janvier 1998. 165 000 jeunes de 16 à 24 ans ont été condamnés en 1997, soit 21 jeunes pour 1 000 jeunes.

	16-19 ans	20-24 ans	Total 16-24
Nombre de condamnations en 1997	55 450	109 385	164 835

Source : ministère de la Justice (données provisoires, casier judiciaire) INSEE portraitsocial " Les jeunes "

Le niveau et les conditions de vie des jeunes

19 - 29 ans (*)

% 1997	au foyer des parents	hors du foyer des parents	Ensemble
En couple	1,2	44,4	45,6
Non en couple	39,1	15,3	54,4
Ensemble	40,3	59,7	100,0

Source INSEE 1997 "Les étudiants, les autres jeunes (*), leur famille et la pauvreté", Nicolas Herpin, Daniel Verger
 (*) Enquête Jeunes et Carrière en mars 1997 à partir du tiers sortant de l'enquête Emploi auprès de 8 300 jeunes [population ne touche pas les jeunes en logement non ordinaire sans attache familiale en France : jeunes étrangers (étudiants ou travailleurs), SDF, jeunes en CHR...]

Les ressources

Ensemble 19-29 ans en 1997	en francs/an 1997	équivalent mensuel	%
Revenu annuel par uc	88 837 F	7 403 F	
Revenu annuel du ménage	125 466 F	10 456 F	100%
Aide privée familiale	21 770 F	1 814 F	17%
Revenu du travail et allocations de chômage	93 976 F	7 831 F	75%
Allocations familiales et sécurité sociale maladie	7 494 F	625 F	6%
RMI + bourses (1)	2 226 F	186 F	2%

Source INSEE, Nicolas Herpin, Daniel Verger, opus cité

Les « ressources personnelles » des jeunes

19 - 29 ans dans leur foyer 1997	en francs/an 1997	équivalent mensuel	Total au foyer %	Dont : Est étudiant %	N'est pas étudiant %
Total par tête	38 696 F	3 225 F	100%	100%	100%
Aide privée familiale	13 453 F	1 121 F	35%	73%	18%
Revenu du travail et allocations de chômage	22 717 F	1 893 F	59%	16%	78%
Allocations familiales et séc.soc.maladie	862 F	72 F	2%	2%	2%
RMI + bourses (1)	1 665 F	139 F	4%	9%	2%

Pauvreté monétaire parmi les 19-29 ans au foyer des parents en 1997 :

	% en dessous du seuil de pauvreté (*)		dont ensemble de la famille d'ouvriers ensemble de la famille d'agriculteur	
	1995	1997	1997	1997
Ménages étudiants	8,6%	7,7%	19%	23%
Ménages sans étudiants	10,6%	10,2%	14%	11%

Par rapport au seuil de pauvreté 1995 établi par l'enquête Budget des familles ou du Panel européen : soit la 1/2 médiane des revenus par unité de compte (UC) qui est de 42 000 F (annuel) soit 3 500 F mensuel

Source INSEE 1997 "Les étudiants, les autres jeunes (*), leur famille et la pauvreté", Nicolas Herpin, Daniel Verger

Montant minimal de ressources estimé pour des jeunes étudiants

Chiffrage du minimum absolu pour un étudiant	en francs/an 1997	équivalent mensuel
Île de France	30 924 F	2 577 F
Autres régions	28 224 F	2 352 F

% de Ménage en dessous de ce seuil de pauvreté étudiants en 1997 :

Ménages étudiants	3%
Ménages non étudiants	4%

Montant des bourses (1997)

Annuel

Mensuel

Minimum	7 164 F	597 F
maximum	19 314 F	1 610 F

Source INSEE 1997 "Les étudiants, les autres jeunes (*), leur famille et la pauvreté", Nicolas Herpin, Daniel Verger

La confrontation de 3 indicateurs, le premier monétaire, le second plus subjectif (avis sur) et le troisième relatif aux conditions de vie sont tous pertinents. La population identifiée comme pauvre diffère selon le type d'indicateur retenu, il est préférable de retenir les trois²⁰. Olivier Galland privilégie la combinaison de quatre critères pour analyser et mesurer la situation d'"indépendance" constitutive de l'état adulte,²¹: l'occupation d'un emploi stable qui garantit une certaine pérennité des moyens d'existence, l'autonomie financière qui indique que l'activité professionnelle fournit la majorité des ressources, l'occupation d'un logement payé par la personne elle-même, signe d'une indépendance acquise par rapport aux parents, enfin la formation d'un couple qui représente l'accès à une certaine stabilité affective.

II Cadrage européen

Structure des ménages	France	UE-14
ménages hébergeant des jeunes adultes (18-29 ans)	20%	23%
ménages avec enfants	24%	24%
ménages sans enfants	56%	53%
	100%	100%
ménages hébergeant des jeunes adultes (18-29 ans) :		
étudiants	55%	38%
actif occupé	34%	52%
chômeur	19%	19%

Source : Eurostat, panel communautaire de ménage, vague 3 (1996) – Exploitation DREES Christine Chambaz²²

Entre 18 et 29 ans, environ 6 jeunes adultes européens en logement ordinaire sur 10 vivent chez leurs parents (1996) dont les 2/3 ont un conjoint et 40% ont un enfant

% de jeunes qui vivent chez leurs parents	< 50%	> 50%, < 60%	>60%, < 75%	autour de 80%
	1 = Danemark	5 = Allemagne	10 = Grèce	12 = Italie
	2 = Finlande	6 = France	11 = Irlande	13 = Espagne
	3 = Pays-Bas	7 = Autriche		14 = Portugal
	4 = Royaume-Uni	8 = Luxembourg		
		9 = Belgique		

Source : Christine Chambaz opus cité

% de pauvres (<à la demi médiane des niveaux de vie)	France	UE-14
18-29 ans	12%	14%
Chez leurs parents	9%	12%
En logement indépendant	15%	17%
Ensemble tous âges	9%	11%

Source : Christine Chambaz opus cité

Les transferts sociaux dans les ressources des jeunes

Structures des transferts sociaux perçus par les 18 – 29 ans

%	Fran ce	Moy enne UE-

²⁰ "Un réexamen de la mesure de la pauvreté ; comment s'ensortent les jeunes en phase d'insertion", Josiane Vero, Patrick Werquin, Economie et statistique INSEE 1997

²¹ CAHIER 4 du rapport de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion : « Jeunes, pauvreté et exclusion en France » Olivier Galland CNRS

²² Christine Chambaz, « Les jeunes en Europe », Etudes et Résultats, n° 90, octobre 2000, DREES.

		14
Indemnités de chômage	29%	27%
Prestations familiales	21%	23%
Prestations invalidité-maladie	7%	8%
Prestations éducation	14%	14%
Autres prestations individuelles	5%	11%
Aide sociale	4%	5%
Prestations logement	19%	13%
	100	100
	%	%

Source : Christine Chambaz opus cité

Le poids des allocations de logement est plus important en France (20% des prestations perçues par les jeunes français mais pour un montant moyen plus faible qu'ailleurs). Près d'un jeune français sur quatre vivant en logement indépendant en bénéficie, principalement des chômeurs et des étudiants.

Les jeunes en France sont relativement précoces par rapport aux pays européens étudiés pour occuper un logement différent de celui de leurs parents et vivre en couple, ils le sont beaucoup moins pour l'insertion professionnelle stable et l'autonomie financière procurée par des revenus autonomes. D'autant que pour eux, les transferts sociaux sont assez nettement inférieurs à la moyenne communautaire. Quand l'aide des parents, complétée parfois par des aides publiques (l'aide au logement social pour les étudiants par exemple), leur permet de s'émanciper partiellement avant d'être totalement maîtres de leurs ressources, une partie d'entre eux se retrouve démunis.

Comparaison européenne

	% de jeunes vivant chez leurs parents	Âge auquel la moitié des 18-29 ans ne vivent plus chez leurs parents	Taux d'emploi % de jeunes, actifs occupés	Statut d'emploi % de salariés	Niveau des ressources personnelles des jeunes/ aux adultes	Part des revenus du travail parmi les ressources personnelles des jeunes	% de bénéficiaire s de transferts sociaux (hors retraite)	Part des de transferts sociaux dans les ressources personnelles des jeunes	Part des de transferts sociaux dans les ressources personnelles des bénéficiaire s	% de pauvres (<à la demi médiante des niveaux de vie)	% de pauvres (<à la demi médiante des niveaux de vie)
	18-29 ans	18-29 ans	18-29 ans	18-29 ans	18-29 ans	18-29 ans	18-29 ans	18-29 ans	18-29 ans	18-29 ans	Ensemble tous âges
1 = Danemark	30%	22 ans	71%	75%		68%	59%	26%	48%	9%	5%
2 = Finlande	32%	21 ans	40%	87%		58%	74%	15%	54%	17%	7%
3 = Pays-Bas	39%	23 ans	71%	92%	-40%		39%	13%	38%	16%	7%
4 = Royaume-Uni	42%	23 ans	72%	91%	-26%		49%	14%	37%	12%	12%
5 = Allemagne	51%	25 ans	72%	75%			27%	9%	38%	15%	12%
6 = France	52%	24 ans	48%	94%	-45%		51%	15%	28%	12%	9%
7 = Autriche	54%	25 ans	73%	89%	-20%		32%	12%	36%	7%	7%
8 = Luxembourg	57%						33%	7%	21%	9%	6%
9 = Belgique	61%	26 ans	50%	88%			33%	15%	39%	11%	11%
10 = Grèce	67%	28 ans	44%	70%			7%	2%	25%	13%	14%
11 = Irlande	71%	26 ans	59%	88%			45%	19%	47%	10%	8%
14 = Portugal	78%	28 ans	58%	87%			15%	4%	18%	8%	15%
13 = Espagne	83%	29 ans	41%	81%	-42%		14%	8%	47%	13%	12%
12 = Italie	83%	>29 ans	36%	78%			4%	3%	42%	19%	13%
UE-14	60%	25 ans	55%	84%	-35%	82%	29%	12%	36%	14%	11%

Source : "Les jeunes adultes en Europe" Christine Chambaz

III Cadrage départemental

Nombre

Inde x	Départements	Population de 16 -25 ans	Bénéficiair es du fonds flux semestriel	Demandes d'aides du fonds flux semestriel	TRACE Flux cumulé d'entrées depuis le début	DEFM cat 1,2,3 et 6,7,8 16-25 ans	Jeunes en 1ers contacts avec les missions locales flux annuel	RMI (tous âges)
		Au 1 ^{er} janvier 1998	1 ^{er} semestre 2000	1 ^{er} semestre 2000	1998 à fin septembre 2000	En fin déc 1999	1999	Au 31 décembre 1999
1	01-Ain	68 899	327	433	295	4 889	2 700	4 100
2	02-Aisne	71 820	825	1100	1326	10 668	4 866	8 143
3	03-Allier	40 023	489	762	582	5 272	2 481	5 840
4	04-Alpes de haute provence	15 060	ND	ND	172	1 860	849	2 433
5	05-Hautes-Alpes	14 559	124	164	127	1 263	1 054	1 109
6	06-Alpes-Maritimes	115 093	825	1719	1030	11 146	5 127	21 382
7	07-Ardèche	33 765	259	449	246	4 369	1 807	3699
8	08-Ardenne	38 198	204	351	584	5 902	1 444	6 407
9	09-Ariege	14 980	ND	ND	109	2 091	827	3 437
10	10-Aube	38 417	ND	ND	453	4 493	1 714	4 699
11	11-Aude	34 999	304	380	536	4 896	2 467	8985
12	12-Aveyron	29 889	ND	ND	165	2 806	1 050	2196
13	13-Bouches-du-Rhône	237 484	2250	2910	2537	30 363	16 580	68733
14	14-Calvados	95 659	ND	363	1258	12 114	4 115	10 974
15	15-Cantal	18 135	233	330	165	2 073	712	1903
16	16-Charente	40 762	530	895	366	5 535	2 033	6173
17	17-Charente-Maritime	63 139	504	655	567	9 707	4 261	11 615
18	18-Cher	37 782	322	417	353	4 362	1 784	5710
19	19-Corrèze	26 047	168	218	353	2 491	1 759	2428
20	21-Côte d'Or	74 749	356	545	653	7 615	2 918	5866
21	22-Côtes D'armor	63 585	ND	ND	451	7 379	3 414	6 360
22	23-Creuse	12 155	105	163	169	1 613	738	1751
23	24-Dordogne	42 446	38	43	484	5 490	2 836	6 835
24	25-Doubs	72 865	614	781	640	6 299	3 644	6818
25	26-Drôme	53 626	516	769	550	7 108	3 683	7 713
26	27-Eure	72 305	221	316	430	9 034	3 062	6903
27	28-Eure et Loir	55 668	ND	ND	563	6 096	2 503	4 437
28	29-Finistère	109 933	718	1563	611	12 475	5 129	11 065
29	30-Gard	74 598	729	1178	925	11 516	4 324	19 681
30	31-Haute-Garonne	150 940	795	930	1563	17 932	6 918	25 667
31	32-Gers	17 610	93	125	133	1 656	911	1803
32	33-Gironde	185 684	1368	2653	1325	22 903	10 121	25 548
33	34-Hérault	124 468	775	1315	1246	16 619	6 347	30 217
34	35-Ille-et-Vilaine	131 623	819	1043	713	12 956	5 163	8888
35	36-Indre	25 915	48	149	260	3 246	429	2280
36	37-Indre-et-Loire	75 530	334	423	819	8 817	2 873	8312
37	38-Isère	157 766	534	793	932	15 447	6 738	13 316
38	39-jura	31 544	ND	ND	209	2 802	1 738	1916
39	40-Landes	36 062	268	363	312	5 103	1 775	4 433
40	41-Loir-et-Cher	38 060	270	344	379	4 258	1 569	4 004
41	42-Loire	101 378	519	835	658	11 966	4 343	10 334
42	43-Haute-Loire	25 480	29	60	196	3 035	989	1653
43	44-Loire-Atlantique	160 681	811	1255	1523	20 803	7 331	18 603
44	45-Loiret	84 487	434	936	602	8 023	2 284	7605

45	46-Lot	16 219	176	263	164	1 933	968	2 155
46	47-Lot-et-Garonne	34 908	269	394	312	4 758	2 159	6 011
47	48-Lozère	8 452	66	106	71	781	717	652
48	49-Maine-et-Loire	111 232	634	846	924	13 433	5 053	9 473
49	50-Manche	61 928	413	510	640	7 619	2 612	4 934
Ind ex	Départements (suite)	Population de 16 -25 ans	Nombre de bénéficiaires du fonds flux semestriel	Demandes d'aides du fonds flux semestriel	TRACE Flux cumulé d'entrées depuis le début	DEFM cat 1,2,3 et 6,7,8 16-25 ans	Jeunes en 1ers contacts avec les missions locales flux annuel	RMI (tous âges)
50	51-Marne	85 567	551	1044	874	8 971	1 011	8 509
51	52-Haute-Marne	25 363	218	258	288	3 103	2 903	2 385
52	53-Mayenne	38 925	152	263	192	3 361	1 209	1 826
53	54-Meurthe-et-Moselle	103 823	779	1717	1518	9 777	4 582	12 646
54	55-Meuse	24 764	162	198	241	2 663	1 012	2 722
55	56-Morbihan	83 219	649	942	623	10 314	5 168	7138
56	57-Moselle	136 057	720	1417	1814	14 303	4 685	12 583
57	58-Nièvre	25 613	193	336	269	3 058	1 773	3 744
58	59-Nord	394 938	3360	5149	4927	55 496	18 287	65 282
59	60-Oise	109 245	973	1277	1553	11 793	5 644	9 579
60	61-Orne	37 180	182	240	385	4 370	1 424	4 252
61	62-Pas-de-Calais	203 537	1106	1896	3216	33 293	12 245	34 638
62	63-Puy-de-Dôme	83 051	665	1089	679	9 324	3 321	8 750
63	64-Pyrénées-Atlantiques	73 660	688	1186	870	8 795	4 065	10 640
64	65-Hautes-Pyrénées	24 887	292	468	432	3 528	1 622	3 463
65	66-Pyrénées-Orientales	42 795	775	1306	536	6 397	2 797	13 429
66	67-Bas-Rhin	141 085	754	1223	1350	9 914	5 618	12 560
67	68-Haut-Rhin	91 534	110	201	656	6 784	3 551	6 785
68	69-Rhône	230 399	2040	3039	1849	19 544	9 117	25 374
69	70-Haute-Saône	29 091	196	253	220	3 106	1 776	2 482
70	71-Saône-et-Loire	66 242	580	792	626	8 027	3 292	5 915
71	72-Sarthe	68 523	335	478	758	8 350	3 978	7 122
72	73-Savoie	49 354	353	533	355	4 209	2 657	3 801
73	74-Haute savoie	84 867	ND	ND	446	6 292	4 362	5 848
74	75-Paris	327 494	311	355	1043	17 263	8 735	51163
75	76-Seine-Maritime	173 953	716	1149	1262	26 225	8 831	26 338
76	77-Seine-et-Marne	168 688	567	1238	806	11 605	7 151	10 412
77	78-Yvelines	197 357	269	321	808	10 377	5 609	10 152
78	79-Deux-Sèvres	43 094	309	462	414	5 791	2 668	3 784
79	80-Somme	78 900	187	292	1323	11 360	3 255	10 482
80	81-Tarn	39 973	446	719	508	5 390	2 348	5 643
81	82-Tarn-et-Garonne	24 130	328	507	315	3 228	0	4 017
82	83-Var	100 564	898	1608	874	13 924	7 722	22 584
83	84-Vaucluse	61 748	729	1236	749	8 103	4 513	12 624
84	85-Vendée	69 591	351	519	421	8 346	2 828	4 443
85	86-Vienne	56 126	722	1081	722	6 533	2 275	6 256
86	87-Haute-Vienne	45 188	611	859	414	4 665	2 832	5 301
87	88-Vosges	49 548	485	698	601	5 372	1 675	4 350
88	89-Yonne	40 996	236	290	398	4 896	2 335	4 224
89	90-Territoire-de-Belfort	19 131	280	416	210	1 845	904	2 068
94	91-Essonne	160 089	ND	ND	838	9 563	8 416	13 090
90	92-Hauts-de-Seine	197 011	1002	1355	751	10 287	8 320	20 619
91	93-Seine-Saint-Denis	205 080	1066	1285	1262	21 671	10 981	39 971
92	94-Val-de-Marne	170 115	302	664	799	11 206	6 456	21 388
93	95-Val-d'Oise	162 085	229	314	790	11 953	6 046	14 925
95	2ACorse du Sud	14 102	68	136	211	1 485	1 685	3362
96	2B-Haute-Corse	16 190	203	260	229	2 004		3979
<i>Sous-total répondants FAJ</i>		<i>7 427 380</i>	<i>45 457</i>	<i>70 909</i>	<i>66 700</i>	<i>809 497</i>	<i>327 730</i>	<i>973 431</i>

Corse						5	
France métropolitaine	7 921 479	45 457	70 909	70 106	852 879	372 603	1 017 847
⁹⁷ 971 - Guadeloupe		206	234				28 586
⁹⁸ 972 - Martinique		47	54				8 605
⁹⁹ 973 - Guyane		82	105				28 178
¹⁰⁰ 974 - Réunion		967	1192				61 807
France entière		46 760	72 493				1 145 023
Données redressées		51 833	79 663				

Sources : INSEE, DREES, DARES, DIJ

Poids dans la population de 16 à 25 ans de chaque département et montant moyen par bénéficiaire

Inde x	Départements	FAJ : Flux annuel (semestriel * 2)/ population 16-25 ans au 1 ^{er} janvier 1998		TRACE	DEFM cat	Jeunes en	Montant
		Bénéficiaires du fonds %	Demandes d'aides %	Flux cumulé	1,2,3 et	iers contacts	moyen par
				1998 - sept 2000	6,7,8 fin 1999 16-25 ans	ML flux 1999	bénéficiaire (*)
				/ population	/ population	/ population	En francs
				16-25 ans au 1 ^{er} janvier 1998, %	16-25 ans au 1 ^{er} janvier 1998, %	16-25 ans au 1 ^{er} janvier 1998 %	
¹	01-Ain	0,95%	1,26%	0,43%	7,10%	3,92%	1 599,60 F
²	02-Aisne	2,30%	3,06%	1,85%	14,85%	6,78%	1 485,22 F
³	03-Allier	2,44%	3,81%	1,45%	13,17%	6,20%	787,66 F
⁴	04-Alpes de haute provence	ND	ND	1,14%	12,35%	5,64%	ND
⁵	05-Hautes-Alpes	1,70%	2,25%	0,87%	8,68%	7,24%	1 295,94 F
⁶	06-Alpes-Maritimes	1,43%	2,99%	0,89%	9,68%	4,45%	475,78 F
⁷	07-Ardèche	1,53%	2,66%	0,73%	12,94%	5,35%	817,99 F
⁸	08-Ardenne	1,07%	1,84%	1,53%	15,45%	3,78%	1 231,02 F
⁹	09-Ariege	ND	ND	0,73%	13,96%	5,52%	ND
¹⁰	10-Aube	ND	ND	1,18%	11,70%	4,46%	ND
¹¹	11-Aude	1,74%	2,17%	1,53%	13,99%	7,05%	2 253,35 F
¹²	12-Aveyron	ND	ND	0,55%	9,39%	3,51%	ND
¹³	13-Bouches-du-Rhône	1,89%	2,45%	1,07%	12,79%	6,98%	1 133,25 F
¹⁴	14-Calvados	ND	0,76%	1,32%	12,66%	4,30%	ND
¹⁵	15-Cantal	2,57%	3,64%	0,91%	11,43%	3,93%	1 112,34 F
¹⁶	16-Charente	2,60%	4,39%	0,90%	13,58%	4,99%	678,86 F
¹⁷	17-Charente-Maritime	1,60%	2,07%	0,90%	15,37%	6,75%	1 543,67 F
¹⁸	18-Cher	1,71%	2,20%	0,93%	11,55%	4,72%	1 040,55 F
¹⁹	19-Corrèze	1,29%	1,67%	1,36%	9,56%	6,75%	1 058,39 F
²⁰	21-Côte d'Or	0,95%	1,46%	0,87%	10,19%	3,90%	1 476,35 F
²¹	22-Côtes D'armor	ND	ND	0,71%	11,60%	5,37%	ND
²²	23-Creuse	1,72%	2,68%	1,39%	13,27%	6,07%	2 074,33 F
²³	24-Dordogne	0,18%	0,20%	1,14%	12,93%	6,68%	904,44 F
²⁴	25-Doubs	1,69%	2,14%	0,88%	8,64%	5,00%	1 127,45 F
²⁵	26-Drôme	1,92%	2,87%	1,03%	13,25%	6,87%	2 093,11 F
²⁶	27-Eure	0,61%	0,87%	0,59%	12,49%	4,23%	2 530,75 F
²⁷	28-Eure et Loir	ND	ND	1,01%	10,95%	4,50%	ND
²⁸	29-Finistère	1,31%	2,84%	0,56%	11,35%	4,67%	975,63 F
²⁹	30-Gard	1,95%	3,16%	1,24%	15,44%	5,80%	1 081,17 F
³⁰	31-Haute-Garonne	1,05%	1,23%	1,04%	11,88%	4,58%	1 000,00 F
³¹	32-Gers	1,05%	1,42%	0,76%	9,40%	5,17%	1 367,09 F
³²	33-Gironde	1,47%	2,86%	0,71%	12,33%	5,45%	946,89 F
³³	34-Hérault	1,25%	2,11%	1,00%	13,35%	5,10%	1 157,73 F
³⁴	35-Ille-et-Vilaine	1,24%	1,59%	0,54%	9,84%	3,92%	1 497,35 F
³⁵	36-Indre	0,37%	1,15%	1,00%	12,53%	1,66%	1 980,00 F
³⁶	37-Indre-et-Loire	0,88%	1,12%	1,08%	11,67%	3,80%	ND
³⁷	38-Isère	0,68%	1,01%	0,59%	9,79%	4,27%	2 215,00 F
³⁸	39-Jura	ND	ND	0,66%	8,88%	5,51%	ND
³⁹	40-Landes	1,49%	2,01%	0,87%	14,15%	4,92%	1 054,30 F
⁴⁰	41-Loir-et-Cher	1,42%	1,81%	1,00%	11,19%	4,12%	2 174,49 F
⁴¹	42-Loire	1,02%	1,65%	0,65%	11,80%	4,28%	1 333,59 F
⁴²	43-Haute-Loire	0,22%	0,47%	0,77%	11,91%	3,88%	100,00 F
⁴³	44-Loire-Atlantique	1,01%	1,56%	0,95%	12,95%	4,56%	1 134,35 F
⁴⁴	45-Loiret	1,03%	2,22%	0,71%	9,50%	2,70%	1 415,33 F
⁴⁵	46-Lot	2,17%	3,24%	1,01%	11,92%	5,97%	1 238,33 F
⁴⁶	47-Lot-et-Garonne	1,54%	2,26%	0,89%	13,63%	6,18%	1 289,44 F
⁴⁷	48-Lozère	1,56%	2,51%	0,84%	9,24%	8,48%	1 523,53 F
⁴⁸	49-Maine-et-Loire	1,14%	1,52%	0,83%	12,08%	4,54%	1 349,50 F
⁴⁹	50-Manche	1,33%	1,65%	1,03%	12,30%	4,22%	1 140,20 F
⁵⁰	51-Marne	1,29%	2,44%	1,02%	10,48%	1,18%	1 448,00 F

51	52-Haute-Marne	1,72%	2,03%	1,14%	12,23%	11,45%	1 058,67 F
52	53-Mayenne	0,78%	1,35%	0,49%	8,63%	3,11%	1 150,70 F
53	54-Meurthe-et-Moselle	1,50%	3,31%	1,46%	9,42%	4,41%	713,37 F
54	55-Meuse	1,31%	1,60%	0,97%	10,75%	4,09%	2 088,40 F
Inde x	Départements	FAJ : Flux annuel (semestriel * 2)/ population 16-25 ans au 1^{er} janvier 1998		TRACE Flux cumulé 1998 – sept 2000	DEFM cat 1,2,3 et 6,7,8 fin 1999 16-25 ans	Jeunes en ML flux 1999	Montant moyen par bénéficiaire (*) En francs
		Bénéficiaires du fonds %	Demandes d'aides %	/ population 16-25 ans au 1 ^{er} janvier 1998, %	/ population 16-25 ans au 1 ^{er} janvier 1998, %	/ population 16-25 ans au 1 ^{er} janvier 1998, %	
55	56-Morbihan	1,56%	2,26%	0,75%	12,39%	6,21%	802,40 F
56	57-Moselle	1,06%	2,08%	1,33%	10,51%	3,44%	880,11 F
57	58-Nièvre	1,51%	2,62%	1,05%	11,94%	6,92%	1 052,60 F
58	59-Nord	1,70%	2,61%	1,25%	14,05%	4,63%	1 360,50 F
59	60-Oise	1,78%	2,34%	1,42%	10,80%	5,17%	1 508,25 F
60	61-Orne	0,98%	1,29%	1,04%	11,75%	3,83%	973,77 F
61	62-Pas-de-Calais	1,09%	1,86%	1,58%	16,36%	6,02%	4 465,63 F
62	63-Puy-de-Dôme	1,60%	2,62%	0,82%	11,23%	4,00%	828,36 F
63	64-Pyrénées-Atlantiques	1,87%	3,22%	1,18%	11,94%	5,52%	1 673,87 F
64	65-Hautes-Pyrénées	2,35%	3,76%	1,74%	14,18%	6,52%	187,50 F
65	66-Pyrénées-Orientales	3,62%	6,10%	1,25%	14,95%	6,54%	532,74 F
66	67-Bas-Rhin	1,07%	1,73%	0,96%	7,03%	3,98%	1 546,08 F
67	68-Haut-Rhin	0,24%	0,44%	0,72%	7,41%	3,88%	919,79 F
68	69-Rhône	1,77%	2,64%	0,80%	8,48%	3,96%	583,28 F
69	70-Haute-Saône	1,34%	1,74%	0,76%	10,68%	6,10%	2 551,15 F
70	71-Saône-et-Loire	1,75%	2,39%	0,95%	12,12%	4,97%	1 807,01 F
71	72-Sarthe	0,98%	1,40%	1,11%	12,19%	5,81%	922,39 F
72	73-Savoie	1,43%	2,16%	0,72%	8,53%	5,38%	783,66 F
73	74-haute savoie	ND	ND	0,53%	7,41%	5,14%	ND
74	75-Paris	0,19%	0,22%	0,32%	5,27%	2,67%	3 852,95 F
75	76-Seine-Maritime	0,82%	1,32%	0,73%	15,08%	5,08%	1 110,46 F
76	77-Seine-et-Marne	0,67%	1,47%	0,48%	6,88%	4,24%	951,27 F
77	78-Yvelines	0,27%	0,33%	0,41%	5,26%	2,84%	1 750,00 F
78	79-Deux-Sèvres	1,43%	2,14%	0,96%	13,44%	6,19%	1 035,67 F
79	80-Somme	0,47%	0,74%	1,68%	14,40%	4,13%	1 397,40 F
80	81-Tarn	2,23%	3,59%	1,27%	13,48%	5,87%	974,21 F
81	82-Tarn-et-Garonne	2,72%	4,20%	1,31%	13,38%	ND%	1 007,30 F
82	83-Var	1,79%	3,20%	0,87%	13,85%	7,68%	909,72 F
83	84-Vaucluse	2,36%	4,00%	1,21%	13,12%	7,31%	1 285,67 F
84	85-Vendée	1,01%	1,49%	0,60%	11,99%	4,06%	1 007,29 F
85	86-Vienne	2,57%	3,85%	1,29%	11,64%	4,05%	991,42 F
86	87-Haute-Vienne	2,71%	3,80%	0,92%	10,32%	6,27%	1 261,66 F
87	88-Vosges	1,96%	2,82%	1,21%	10,84%	3,38%	1 414,35 F
88	89-Yonne	1,15%	1,41%	0,97%	11,94%	5,70%	1 243,13 F
89	90-Territoire-de-Belfort	2,92%	4,35%	1,10%	9,64%	4,73%	753,08 F
94	91-Essonne	0,28%	0,39%	0,49%	7,37%	3,73%	766,47 F
90	92-Hauts-de-Seine	ND	ND	0,52%	5,98%	5,26%	ND
91	93-Seine-Saint-Denis	1,02%	1,38%	0,38%	5,22%	4,22%	1 687,74 F
92	94-Val-de-Marne	1,04%	1,25%	0,62%	10,57%	5,35%	2 299,91 F
93	95-Val-d'Oise	0,36%	0,78%	0,47%	6,59%	3,80%	773,21 F
95	2ACorse du Sud	0,96%	1,93%	1,50%	10,53%	11,95%	2 825,00 F
96	2B-Haute-Corse	2,51%	3,21%	1,41%	12,38%	ND%	997,20 F
	<i>Sous-total répondants FAJ</i>	1,15%	1,91%				
	France métropolitaine			0,87%	10,73%	4,36%	
97	971 - Guadeloupe						
98	972 - Martinique						1 250,00
99	973 - Guyane						2 500,00 F

¹⁰⁰ 974 - Réunion	F 971
974 - Réunion	815,44 F
France entière	1 298,01 F

(*) **Variable mal renseignée** – Le taux de réponse est en moyenne de 34,5 % de l'ensemble des bénéficiaires, varie de 1% dans les Hautes-Pyrénées à 81% à Paris.

Un bénéficiaire = Un jeune qui a obtenu au moins une aide dans l'année

Source DREES, DIJ, DARES

Annexe 6 : Circulaire de 1993.

ANNEXE 6 – CIRCULAIRE DE 1993 (Annexe manquante)

**Annexe 7 : Fiche statistique
individuelle de demande d'aide aux
fonds d'aide aux jeunes.**

***ANNEXE 7 – FICHE STATISTIQUE INDIVIDUELLE DE DEMANDE D'AIDE
AUX FONDS D'AIDE AUX JEUNES***

(Annexe manquante)

**Annexe 8 : Rapport du gouvernement
au Parlement sur les aides aux
familles auxquelles ouvre droit la
charge de jeunes adultes et celles qui
leur sont versées.**

**ANNEXE 8 – RAPPORT DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT SUR LES
AIDES AUX FAMILLES AUXQUELLES OUVRE DROIT LA CHARGE DE
JEUNES ADULTES ET CELLES QUI LEUR SONT VERSEES**

(Annexe manquante)

**Annexe 9 : Analyse succincte des
rapports récents sur la situation des
jeunes et du fonds.**

ANNEXE 9 – ANALYSE SUCCINCTE DES RAPPORTS RECENTS SUR LA SITUATION DES JEUNES ET DU FONDS

Document	Problèmes identifiés	Propositions de réforme	Cibles prioritaires	Montant de l'aide	
Rapport Commission d'évaluation du RMI « Le pari de l'insertion » 1992	<ul style="list-style-type: none"> • Problème important posé par les jeunes / RMI • Aggravation récente des problèmes d'exclusion des jeunes • Existence des fonds subordonnée à l'initiative des collectivités territoriales • Risques d'écrémage vers le haut en faveur des jeunes les plus dynamiques • Le FAJ ne résoud pas la question de la solvabilisation des jeunes 	<ul style="list-style-type: none"> • Le cas échéant, assurer le financement des FAJ par l'Etat seul, les CL finançant toute intervention susceptible de faciliter les actions d'insertion • Mise en place d'un dispositif généralisé d'insertion et de garantie de ressources, via formule de type « contrat ou projet d'insertion » gérée à un niveau très décentralisé • Accès dérogatoire au RMI jouant le rôle de sas • Ouverture du bénéfice du RMI 	<ul style="list-style-type: none"> • Jeunes très en difficulté (toxicomanes, sortants de prison, délinquants...) et n'ayant trouvé aucune solution dans le cadre des dispositifs existants. • Jeunes qui à un moment donné ne trouve place ni dans les dispositifs existants ni dans la formule « contrat ou projet d'insertion », • Couples de moins de 25 ans attendant un enfant 	<ul style="list-style-type: none"> • Non précisée • Montant du RMI 	<ul style="list-style-type: none"> • •
Rapport Cohésion sociale et prévention de l'exclusion Bertrand Fragonard – Janvier 1993	<ul style="list-style-type: none"> • situation des 18-25 ans complètement nouvelle • Trois problèmes clés : insertion dans l'emploi, solvabilité des jeunes étudiants issus de familles modestes et moyennes et des jeunes de plus de 18 ans sans travail et sans activité, logement 	<ul style="list-style-type: none"> • Pratiquer une politique beaucoup plus volontariste en matière d'aide contractualisée aux jeunes (comme les fonds Jeunes) • Augmenter les dotations budgétaires des fonds jeunes • Les ancrer dans un dispositif de prise en charge des jeunes plus efficace pour permettre leur ancrage et leur valorisation 			
Rapport évaluation insertion des jeunes en difficulté - Février 1993	<ul style="list-style-type: none"> • les jeunes les plus en difficulté ne sont pas prioritaires et sont peu et mal repérés • les FAJ ont essentiellement 	<ul style="list-style-type: none"> • recentrer les FAJ sur les jeunes les plus en difficulté • ne pas avoir une conception uniquement professionnelle de 			

	bénéficié à ceux déjà engagés dans un parcours professionnel	l'insertion <ul style="list-style-type: none"> s'engager sur un financement pluriannuel 			
Rapport Consultation nationale des Jeunes - 1994		<ul style="list-style-type: none"> Doubler les crédits des FAJ (part Etat portée à 165 MF en 1995) 			
Pour une politique de la famille rénovée Dominique Gillot - 1998		<ul style="list-style-type: none"> Verser les AF jusqu'à 20 ans Prendre en compte le jeune à charge de ses parents jusqu'à 22 ans dans le calcul de l'allocation logement 			
Politique familiale, bilan et perspectives Claude Thélot et Michel Villac – mai 1998	<ul style="list-style-type: none"> Système d'aide à la famille peu axé sur le jeune adulte et aidant davantage l'étudiant que le jeune chômeur ou le jeune salarié dont le salaire est inférieur à un certain plafond Inadaptation à la difficulté d'insertion et d'indépendance de la jeunesse, notamment les « non-étudiants » 	<ul style="list-style-type: none"> Relèvement de l'âge limite de versement des AF Instauration d'une « aide à la jeunesse » versée aux parents ou, dans certains cas, aux jeunes directement Abaisser à 22 ans l'âge auquel la charge d'enfant donne droit au RMI 	<ul style="list-style-type: none"> Jeunes de 20 à 22 ans à charge de leurs parents Tous les jeunes, y compris ceux qui exercent un emploi, jusqu'à 22 ou 23 ans 	<ul style="list-style-type: none"> 500 F à 1.000 F par mois 	
Rapport « Chômage : mesures d'urgence et minima sociaux » Marie-Thérèse Join-Lambert - 1998	<ul style="list-style-type: none"> Jeunes de moins de 25 ans exclus des minima sociaux existants Situation des jeunes dégradée par rapport à l'emploi Montée de la pauvreté chez les jeunes de moins de 25 ans Les FAJ ont du mal à trouver leur place : dispositif très inégalement réparti, très grandes disparités suivant les départements 	<ul style="list-style-type: none"> Rechercher une meilleure couverture de l'emploi et des ruptures dans le cadre du régime d'indemnisation du chômage Faire bénéficier les jeunes primodemandeurs d'emploi d'une allocation d'insertion « nouvelle manière », liée à un contrat d'accompagnement social Les fonds d'aide aux jeunes verseraient (avec le fonds d'urgence sociale) des aides d'urgence Regrouper dans un « fonds unifié » le FSL, les fonds eau/gaz/électricité, le FAJ et le FUS 			
Rapport évaluation loi exclusion Michel Thierry –	<ul style="list-style-type: none"> Sous-consommation des crédits FAJ Insuffisante continuité 	<ul style="list-style-type: none"> faire bénéficier toutes les missions locales d'un droit de tirage sur 	<ul style="list-style-type: none"> les jeunes en TRACE sont cités 	<ul style="list-style-type: none"> 1.800 F par jeune 	pas p

1999	<p>des ressources des jeunes en TRACE</p> <ul style="list-style-type: none"> • co-gestion obligatoire crée des lourdeurs • intervention au coup par coup, pour des durées très brèves selon les procédures de droit commun à chaque fois renouvelées 	<p>le FAJ</p> <ul style="list-style-type: none"> • solvabiliser les interstices du parcours en TRACE • créer une garantie de ressources • meilleure harmonisation FSL-FAJ • Investir plus fortement à l'avenir sur les jeunes sortant d'une prise en charge institutionnelle sous ses formes les plus diverses 	explicitement		
Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale - Avis du 8 décembre 1999	<ul style="list-style-type: none"> • trop fréquente absence, pour jeunes entrés en TRACE, d'un revenu régulier pendant la période d'attente d'un stage ou d'un contrat de travail • totalité des crédits disponibles n'est pas utilisée • situation de très grande difficulté des jeunes qui ne sont pas aujourd'hui en TRACE 	<ul style="list-style-type: none"> • Mobilisation plus large du fonds afin d'assurer une garantie de continuité de ressources aux jeunes dans les périodes où ils ne disposent pas d'une rémunération issue d'un stage ou d'un contrat de travail • Situation des jeunes hors Trace exigera des mesures complémentaires 		ND	
UNIOPSS Décembre 1999	<ul style="list-style-type: none"> • croissance du nombre de jeunes en grande difficulté et complètement dépourvus de ressources • FAJ est un fonds de secours, accessible au coup par coup et sur présentation d'un justificatif : un système de dépannage inadapté au traitement massif de situations de difficulté 	<ul style="list-style-type: none"> • Création d'un droit à une allocation d'insertion gérée par les ASSEDIC 	<ul style="list-style-type: none"> • 3 ans ? 	<ul style="list-style-type: none"> • niveau du RMI 	
Rapport minima sociaux, revenus d'activité, précarité J.M Bélorgey – Mai 2000	<ul style="list-style-type: none"> • situation alarmante des jeunes liée à indemnités du chômage rares, exclusion du RMI, suppression de l'AI • le FAJ ouvre une « étrange possibilité d'accès » 	<ul style="list-style-type: none"> • permettre à tous les jeunes de se construire leur identité individuelle et sociale par le travail en instaurant une sécurisation des trajectoires : • créer un filet de sécurité sous forme de droits interprétables et assorti d'un accompagnement social (allocation jeunes isolés) • donner une sécurité financière d'un montant convenable aux jeunes en 	<ul style="list-style-type: none"> • les jeunes en général (pour a et b) • les jeunes en insertion • les jeunes exclus durablement du marché du travail (pour c) 	<ul style="list-style-type: none"> • 4/5 du RMI pour l'AJI • Pas de détail pour aide à insertion 	Non

		insertion, dont TRACE			
Proposition de loi allocation autonomie Bocquet – Novembre 2000		<ul style="list-style-type: none"> • créer une allocation d'autonomie sur la base d'un projet personnel de formation professionnelle et d'accès à l'emploi • allocation attribuée par une commission sous l'autorité des préfets, après avis du conseil départemental de la jeunesse 	<ul style="list-style-type: none"> • jeunes de 16 à 25 ans 	<ul style="list-style-type: none"> • non précisée 	<ul style="list-style-type: none"> •
Rapport Jeunes et Politiques publiques 2001 (à paraître)	<ul style="list-style-type: none"> • crise par rigidification du « modèle » français d'insertion des jeunes • précarisation des parcours • différenciation des sorts sociaux, et notamment de l'investissement éducatif public selon les jeunes • renforcement des inégalités face aux changements • exclusion professionnelle durable pour une fraction 	<ul style="list-style-type: none"> • proposition clé de création d'un droit individuel à l'éducation-formation • création d'un droit à l'expérience professionnelle • pour les étudiants : création à partir de 18 ans d'une allocation de formation et liée au déroulement normal du cursus avec création complémentaire d'un développement des prêts à taux zéro • Pour les jeunes en difficulté d'insertion, mise en œuvre d'un « accompagnement éducatif et social adapté », avec contrat tripartite collectivité, jeune, organisme accompagnant, incluant modalités d'évaluation de la démarche et de ses résultats • Mise en place d'un dispositif généralisé de mutualisé pour l'accès et le maintien dans le logement (au delà du 1% logement, du FAJ et du FSL..) 	<ul style="list-style-type: none"> • Tous les jeunes 	<ul style="list-style-type: none"> • Non spécifiée 	