

*L'étude monographique des fonds d'aide aux jeunes (FAJ) dans cinq départements fait apparaître une importante diversité de leur organisation et de leurs conditions de mise en œuvre.*

*À cet égard, les interactions entre État, départements et initiatives communales sont déterminantes pour expliquer le système d'organisation retenu. De même, le système d'attribution des aides dans le département*

*et la composition des comités locaux d'attribution influent tant sur leurs modes de décisions qu'ils adoptent pour donner une suite aux demandes.*

*Globalement, les actions d'accompagnement financées par les FAJ sont principalement centrées sur l'insertion et relèvent surtout du niveau départemental.*

*Leur ampleur, leur contenu et leurs priorités diffèrent toutefois d'un département à l'autre.*

*Souvent liées à la mise en œuvre du programme Trajet d'accès à l'emploi (TRACE), elles s'articulent plus rarement avec les autres dispositifs contribuant à l'insertion.*

**Sigrine GENEST, Catherine GORGEON**

Acadie

**Hervé LÉON** Aures

**Raphaëlle VERDIER** Trajectoires

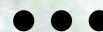
## L'organisation et la mise en œuvre des fonds d'aide aux jeunes

Analyse comparée dans cinq départements

**L**es fonds d'aide aux jeunes (FAJ), créés en 1989 et généralisés en 1993, ont pour objectif de permettre aux jeunes de 18 à 25 ans, en difficulté d'insertion, de bénéficier d'une aide financière ponctuelle ou d'actions d'accompagnement.

L'organisation départementale des FAJ combine la volonté de rapprocher un dispositif d'aide de ses bénéficiaires et une négociation locale entre les partenaires de première ligne que sont la DDASS, le Conseil général et les collectivités locales. Viennent ensuite s'imbriquer les différentes configurations et initiatives locales existant dans les deux domaines de l'insertion sociale [RMI et Commission locale d'insertion (CLI)] et professionnelle des jeunes (missions locales) avec lesquelles les FAJ s'articulent plus ou moins.

Cette diversité d'organisation et d'orientations dans la mise en œuvre des FAJ a fait l'objet d'une étude monographique dans cinq départements, à partir d'entretiens qualitatifs (encadré 1).



Liberté • Égalité • Fraternité  
REPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des Affaires sociales,  
du travail et de la solidarité

Ministère de la Santé,  
de la famille  
et des personnes handicapées

## **Une organisation territoriale qui reflète les interactions entre État, départements et initiatives communales**

L'organisation des FAJ, telle qu'on peut la constater aujourd'hui dans sa diversité, provient très largement des conditions dans lesquelles leur mise en place

s'est faite (encadré 2). *A posteriori*, deux facteurs semblent déterminants : l'existence d'un consensus entre le Département et l'État quant à la configuration à privilégier, d'une part, l'existence d'initiatives locales, plus ou moins nombreuses et structurées, d'autre part.

Confrontés à l'impératif d'une ouverture territoriale complète, l'État et le

département se positionnent par nature différemment vis-à-vis des communes. Le premier a plutôt tendance à valoriser une logique administrative qui opère un découpage raisonné du territoire, le second vise plutôt à préserver les prérogatives des élus locaux, quitte à les inciter à se fédérer ou à s'impliquer plus systématiquement.

### **E•1**

#### **Une étude monographique conduite dans cinq départements**

*L'étude s'est déroulée sur cinq départements de France métropolitaine. Les départements ont été sélectionnés en fonction du mode d'organisation du FAJ en fonds départemental, mixte ou local, du taux de demandes, du montant moyen des aides accordées, du taux d'accord et de la part des jeunes de 18-25 ans bénéficiaires d'aides.*

**Les caractéristiques principales des fonds des cinq départements étudiés sont les suivantes :**

**Le département A est caractérisé par :**

- Un fonds départemental financé à parité par l'État et le Conseil général, animé par la DDASS et géré par une association loi 1901 qui a en charge de statuer sur les actions d'accompagnement et actions collectives proposées par le local et d'en gérer, en partie tout au moins, l'enveloppe financière. En effet, le comité de pilotage départemental du dispositif a décidé d'accorder chaque année une enveloppe aux fonds locaux pour leur permettre de répondre de façon autonome à certaines demandes d'actions d'accompagnement.
- Six fonds locaux qui ont pour assise territoriale les bassins d'emplois sur lesquels interviennent les missions locales. Ils ont pour mission de statuer sur l'ensemble des demandes individuelles, de proposer des actions d'accompagnement en cohérence avec leur politique et de gérer les ressources attribuées à cet effet par le comité de pilotage départemental du FAJ.

Les communes participent au financement des fonds locaux en ce qui concerne les aides individuelles et parfois sur des projets d'accompagnement ou d'actions collectives selon le principe simple du volontariat. Elles ne sont soumises à aucune contrainte ou obligation. En revanche, leur participation financière au dispositif conditionne leur possible participation ou non aux commissions locales d'attribution.

Le Conseil général s'est, quant à lui, engagé très fortement dans une politique départementale d'insertion des jeunes non seulement par sa participation financière au FAJ, mais aussi par la création en 1998 d'une Bourse Emploi qui préfigure en quelque sorte la Bourse à l'emploi (BAE) et dont l'engagement financier était à l'origine proportionnellement plus élevé que celui du FAJ. Cette bourse concerne des jeunes de 18 à 25 ans en difficulté, qui ont un projet professionnel et que l'on va aider financièrement pendant six mois à hauteur maximale de 305 € (2 000 F) renouvelable une fois. Cette bourse entièrement contrôlée dans son attribution par le Conseil général a néanmoins intégré le dispositif organisationnel rattaché au FAJ pour s'inscrire à l'échelle du département dans une démarche apparemment cohérente.

**Le département B est très proche du précédent :**

- Un fonds départemental financé à parité par l'État et le Conseil général, animé par la DDASS et géré par une association loi 1901 qui a en charge de statuer sur l'ensemble des actions d'accompagnement et actions collectives proposées à l'échelle départementale et d'en gérer l'enveloppe financière.
- Neuf fonds locaux dont l'organisation et les missions sont les mêmes que dans le département A.

Il a aussi pour spécificité une implication forte des communes dans le financement des actions individuelles : elles ont accepté contractuellement de gonfler d'un tiers la participation à parité de l'État et du Conseil général.

**Le département C**

Le fonds y est départemental. Son secrétariat est assuré par la DDASS et sa gestion financière, pour l'ensemble du département, par l'association porteuse de la mission locale de l'agglomération principale du département. Seuls sont déconcentrés les comités d'attributions des aides, à l'échelle des arrondissements (trois au total).

**Le département D**

Le FAJ y présente une configuration fortement décentralisée, avec :

- Dix-neuf fonds locaux (seize fonds communaux et trois fonds intercommunaux), créés à l'initiative des communes ou des communautés de communes et dont la gestion est généralement portée par le Centre communal d'action sociale (CCAS), qui assure aussi souvent le secrétariat. Chaque fonds local est abondé aux deux tiers par l'État et le Conseil général, à parité. Leur dotation est déterminée par le montant de la participation de la commune.
- Quatre comités locaux d'attribution du Fonds départemental, qui couvrent le reste du département non couvert par des fonds locaux. Leur périmètre est calé sur celui des missions locales concernées, lesquelles assurent le secrétariat, la gestion financière étant confiée à une association.

L'animation du FAJ à l'échelle départementale est réalisée principalement par la DDASS, qui anime un comité de pilotage et un comité technique. Le premier est convoqué chaque année pour un bilan, mais n'a pas de pouvoir (financier notamment). Le second se réunit ponctuellement pour impulser des améliorations au dispositif mais surtout pour examiner les projets d'actions d'accompagnement portées par des opérateurs locaux.

**Le département E**

Dans ce département coexistent des fonds locaux et un fonds départemental résiduel :

- Six fonds locaux (cinq fonds communaux, un fonds intercommunal), créés à l'initiative des collectivités locales et ayant pour assise territoriale la commune (un seul de ces fonds couvre plusieurs villes), sont gérés soit par la mission locale compétente, soit par le CCAS qui attribuent des aides individuelles (ordinaires ou d'urgence). La dotation de ces fonds est commandée par l'abondement municipal sur lequel se calent l'État et le Conseil général pour calculer leur versement à parité. Ainsi, pour un euro versé par la commune, le fonds local est doté d'un euro par l'État et d'un euro par le Département. À cette dotation s'ajoute une enveloppe FAJ au titre du programme Trajet d'accès à l'emploi (TRACE) calculée à partir du nombre de jeunes de 16 à 25 ans.
- Un fonds départemental résiduel couvre le territoire du département non couvert par des fonds locaux. Le secrétariat en est assuré par la DDASS et sa gestion financière est confiée à la CAF.

Les fonds locaux, comme le fonds départemental, ne sont compétents que pour l'attribution des aides individuelles. La DDASS et le Conseil général assurent, de surcroît, l'animation du FAJ à l'échelle du département. À ce titre, ils constituent un comité technique qui est force de proposition en ce qui concerne les actions d'accompagnement déterminées jusqu'à présent, par appels à projet et dont la décision de financement revient au comité de pilotage (instance politique) du FAJ.

Du point de vue de ces deux critères, les cinq départements observés se répartissent schématiquement comme décrit dans le tableau 1.

Ce n'est qu'en l'absence d'initiatives communales antérieures (départements A et B), que l'on a observé la construction d'un consensus visant à promouvoir une couverture départementale complète ainsi qu'une territorialisation claire et homogène sur l'ensemble du territoire, fondée sur des critères techniques (les bassins d'emploi) plus que politiques (les communes et intercommunalités).

#### ■ Diverses réponses des communes aux incitations départementales.

Les positions respectives des trois partenaires principaux de la mise en place des fonds (État, départements, communes) peuvent se décrire de la façon suivante :

- Du côté de l'État, la territorialisation préconisée reste avant tout technique et fondée sur le souhait d'un rapport étroit entre FAJ et insertion dans l'emploi, avec une référence aux bassins d'emploi et aux territoires de compétence des missions locales. À défaut, si l'État se trouve uniquement en position de pallier un déficit de couverture territoriale dû à une insuffisance d'initiatives communales, une logique administrative de territorialisation, celle de l'arrondissement, prévaudra.

- Du côté des départements, les positions sont contrastées. Certains conseils généraux sont apparus réservés face à un dispositif réglementaire impliquant une nouvelle dépense obligatoire. Ils se contentent alors d'une contribution financière laissant à l'État ou aux communes la charge d'organiser un dispositif qu'ils subissent. D'autres, engagés dans une démarche de structuration de leur action sociale en faveur des jeunes, voient dans les FAJ un nouvel instrument d'action, un levier ou un catalyseur.

- Les communes, quant à elles, sont à l'initiative des fonds locaux, soit se voient proposer, avec plus ou moins d'insistance, un partenariat auquel elles répondent plus ou moins activement. Ce partenariat se traduit tout d'abord en termes de cofinancement. L'incitation y est plus ou moins forte et les conséquences d'une adhésion plus ou moins sensibles.

## E•2

### Les Fonds d'aide aux jeunes : historique et dispositif réglementaire

*La création en 1989 des Fonds d'aide aux jeunes (FAJ) visait, du fait de l'âge tardif de l'ouverture du droit au RMI, à aider des jeunes (18-25 ans) 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 <sup>1</sup> ». Si un certain nombre se crée donc à partir de 1989, la création des FAJ est rendue obligatoire en 1993 afin d'éviter les disparités territoriales dues à une mobilisation différenciée des services déconcentrés de l'État, des missions locales et des collectivités territoriales. Le nouveau dispositif prend alors la coloration suivante :*

- obligation d'une couverture de l'ensemble du territoire ;
- souplesse dans la mise en œuvre et les modalités de fonctionnement (déconcentration du fonds départemental et articulation entre ce fonds et les fonds locaux) ;
- soutien particulier aux jeunes proches de l'exclusion (mise en œuvre de mesures d'accompagnement social, possibilités de renouvellement).

*Ce dernier objectif se renforce avec la création en 1998 du programme Trajet d'accès à l'emploi (TRACE) : une circulaire du 20 mai 1999 précise en effet que si les FAJ ne sont pas dédiés exclusivement aux jeunes qui relèvent du programme TRACE, ils doivent être utilisés pleinement en appui à ce dispositif, notamment à travers l'ouverture des comités d'attribution aux pilotes du programme TRACE et la prise en compte des opérateurs TRACE en qualité de référents pour les FAJ.*

*En ce qui concerne les modalités de mise en œuvre, la circulaire de 1993 précise que la participation des communes au titre du fonds n'est pas obligatoire et qu'en conséquence « Il convient d'organiser la déconcentration des attributions sur la partie du département non couverte par des fonds locaux afin de favoriser l'accès des jeunes au fonds <sup>2</sup> ». Le découpage alors recommandé est celui des commissions locales d'insertion (CLI) ou des ressorts des missions locales. La circulaire insiste également sur l'importance de maintenir un partenariat actif notamment avec les communes les plus importantes et, toujours dans un souci d'efficacité, d'éviter un « émiettement » des fonds.*

1. Circulaire n° 13-25 du 25 juin 1993 relative aux fonds d'aide aux jeunes en difficulté.

2. Ibidem.

### T 01 répartition des départements observés selon qu'ils privilégient le consensus avec l'État ou les initiatives locales

Consensus État-département	Initiatives locales	Oui	Non
	Oui		
Non		département D département E	département C

La position des communes semble alors largement dépendre de celle des conseils généraux (tableau 2).

C'est en fonction du caractère plus ou moins contraint et massif de leur engagement financier que les communes de l'échantillon tentent de conserver le contrôle financier du dispositif et de défendre une politique d'aide qui leur est propre. La gestion est alors préférentiellement portée par le Centre communal d'action sociale (CCAS), le secrétariat pouvant être délégué à la mission locale pour garantir la dimension insertion du

dispositif ou être assuré par le CCAS, penchant plus alors vers l'assistance. Dans ce jeu à trois (État, département et collectivités), ce sont les positions acquises par les communes à travers leurs initiatives préexistantes qui sont les plus déterminantes.

#### L'incidence du système d'attribution sur la politique d'aide

L'attribution des aides financières est décidée concrètement par les comités locaux d'attribution (CLA) : il existe gé-

**T**  
**02** mise en place des fonds d'aide

Position d'origine	Participation des communes	Quasi obligatoire (refus pénalisant)	Incitatif (abondement cumulés)	Facultatif (sans compétence)
À l'initiative d'un fonds local			département D département E	
Pas à l'initiative		département A		département C département A

néralement un comité par fonds local ; pour les fonds départementaux, plusieurs comités locaux ont pu être mis en place selon la taille du territoire à couvrir.

Les critères d'attribution des aides du FAJ sembleraient donner lieu à une tension entre deux principes entrant en concurrence dans l'attribution des aides : la fixation *a priori* de sommes et de barèmes et le règlement au cas par cas en fonction de critères spécifiques. L'aide accordée est toutefois conçue pour ne jamais apparaître comme un dû, ni comme un complément permanent de ressources, mais oscille toujours entre une aide assistancielle et une aide à l'insertion.

■ **Le « filtrage » de la demande.**

La demande d'aide formulée par les jeunes est le résultat d'un double filtrage en amont.

L'absence d'information directe des jeunes, unanimement voulue par les fonds observés, constitue un premier filtre. Celui-ci laisse d'ailleurs craindre à certains animateurs de fonds que des besoins aigus de jeunes particulièrement désinsérés ne soient pas exprimés. C'est cet obstacle que peut lever un accès au FAJ plus ouvert, mettant par exemple en complémentarité des services accueillant des jeunes en errance ou en demande d'hébergement et les services de la mission locale (Département C).

Le second filtre est celui qui traduit la demande du jeune en un dossier éligible au fonds. Suivant les commissions, la distance observée entre l'expression et la présentation de la demande est plus ou moins grande. Le jeune peut être invité à remplir son dossier ou à l'argumenter lui-même par courrier ou encore à se

présenter physiquement devant la Commission. Mais le plus souvent, le dossier est constitué par le référent dans un dialogue, plus ou moins formalisé, avec le jeune. Il vise à organiser la demande de manière à la rendre éligible :

- en calibrant la demande d'aide financière en fonction des réglementations existantes ;

- en adossant cette demande d'aide financière à un « projet d'insertion ».

La proximité entre l'expression de la demande et sa présentation est essentielle. Elle permet tout à la fois d'attester de la bonne foi du jeune en démontrant son engagement ou celui de son référent et d'apporter toutes les informations, pratiques ou personnelles, qui permettent de juger de la nécessité effective de l'aide. Cette proximité doit être complétée par une expression de la demande qui soit, aussi, suffisamment proche des décideurs pour construire un argumentaire en phase avec les attentes des membres de la Commission.

Ces attentes oscillent d'ailleurs en fonction des orientations des fonds et de la composition du Comité entre : mérite individuel ou souci d'égalité, obligation d'assistance ou incitation à l'insertion, générosité ou méfiance.

■ **Une composition des comités locaux d'attribution qui influe sur leurs modes de décision.**

Le rapport entre la demande et l'aide accordée se révèle dépendre assez étroitement des relations qui se sont établies entre les porteurs de la demande et les acteurs, juges de la suite à donner. Ces relations sont plus ou moins consensuelles selon qu'existe ou non une règle explicite et reconnue par les deux parties,

mais aussi et surtout en fonction de la composition du Comité local.

La présence plus ou moins affirmée des élus<sup>1</sup> semble, en effet, avoir des effets induits non négligeables sur la politique mise en œuvre dans les cinq départements étudiés. Selon la réalité de leur présence, le Comité dispose ainsi d'une autonomie plus ou moins grande, tant en termes d'énonciation que d'application des règles d'attribution des aides. La présence des élus introduit en effet un rapport d'autorité face auquel, le rappel par un technicien de la règle départementale peut perdre de sa force. De surcroît, dans les villes de petite taille, la connaissance personnelle que l'élu peut avoir de la situation de tel ou tel jeune peut interférer avec les propositions d'aide « standardisées » des professionnels.

La composition technique ou administrative des CLA en termes de niveau hiérarchique influe par ailleurs également sur les modes de décision :

- Les directeurs ou gestionnaires ont plutôt tendance à être garants des règles qu'ils ont négocié et contribué à formaliser ;

- Les chefs de services, cadres intermédiaires se situent plutôt en position d'expert, examinant les demandes pour en souligner les points forts ou les incohérences au regard des objectifs considérés comme partagés ;

1. Les principaux facteurs qui déterminent la présence ou non d'élus, départementaux ou municipaux, sont le niveau territorial auquel sont organisés les comités locaux d'attribution et les modalités d'abondement des communes aux fonds.

- Les travailleurs sociaux et référents de terrains s'attachent à défendre les demandes qu'ils ont traduites en propositions d'aide.

Or, le niveau hiérarchique de représentation au sein du Comité dépend assez mécaniquement du nombre de comités existant dans le département. Plus ils sont nombreux, plus les réunions sont fréquentes, plus le temps à y consacrer est important et justifie d'une délégation de responsabilité. Ce niveau hiérarchique dépend aussi du mode de travail prévu pour ces comités : choix entre un travail plus ou moins délégué au secrétariat (présentations sur listes), ou plus ou moins réalisé en comité.

C'est, par exemple, le cas de deux comités d'attribution des départements A et B qui, face à un afflux de dossiers, se sont donnés des règles locales, généralement des seuils financiers, en deçà desquels les demandes sont étudiées et instruites en interne par les secrétariats. Les CLA valident alors, *a posteriori*, les décisions prises par leur secrétariat. Le même principe a été retenu dans le département E où, étant donné le grand nombre de dossiers présentés en commissions d'attribution du fonds départemental, une « pré-commission » se réunit la veille pour examiner les dossiers et entériner les demandes qui ne posent pas de problème. Cette pré-commission est réduite à deux membres : une des deux représentantes de la DDASS et la représentante du Conseil général.

En résumé, la multiplication des réunions de comités locaux d'attribution des aides, conduit quasi-mécaniquement à une « localisation des décisions », et donc à un rôle important des élus locaux. Ceci a, par exemple dans le département B, fait émerger la nécessité de réfléchir, à l'échelle départementale, à l'établissement de règles d'attribution qui soient cohérentes d'un territoire à l'autre et à la formulation d'une jurisprudence qui limite le risque d'arbitraire local.

À l'inverse, dans le département E, le nombre des commissions a été réduit (pour le fonds départemental, une seule commission au lieu de trois se réunit chaque semaine) et les financeurs sont représentés systématiquement par les mêmes personnes (trois au total, deux pour la DDASS qui se répartissent sur les différents fonds locaux, et une pour

le Conseil général qui assiste à toutes les commissions). En revanche, le niveau de représentation des opérateurs et structures référentes varie selon les fonds.

Dans le département D, la DDASS n'est plus représentée dans les commissions des fonds locaux. Le Conseil général est représenté par le responsable territorial de l'aide sociale à l'enfance, qui se positionne généralement comme expert, les orientations définies au niveau départemental étant plutôt laissées à l'appréciation de chaque fonds local.

#### ■ Des orientations dont le partage détermine la suite apportée aux demandes.

Le plus ou moins grand partage de vues entre référent et secrétariat (tous deux CCAS ou mission locale, ou bien associant CCAS et mission locale, par exemple) dans la présentation des dossiers, et le consensus entre les médiateurs de la demande (les référents) et les orientations impulsées par les membres dominants de la Commission semblent déterminer les suites données à la demande. Les aides accordées telles quelles sont souvent débattues selon le degré de confiance qui existe entre les acteurs.

Dans le département C, l'inscription d'un jeune dans le programme Trajet d'accès à l'emploi (TRACE) est, par exemple, vecteur de consensus. Du côté des décideurs, le programme apparaît lui-même comme une garantie quant au rôle d'appui à l'insertion de l'aide financière demandée. La même observation peut être faite pour le département D, où la demande d'un jeune en parcours Trajet d'accès à l'emploi (TRACE) est systématiquement acceptée, notamment s'il s'agit d'une demande d'aide d'urgence, à laquelle le secrétaire cherche à apporter une réponse la plus rapide possible.

L'aide sollicitée a au contraire tendance à être mise en débat, réduite ou réorientée quand il s'agit d'encadrer les organismes présentant les demandes, de constituer une jurisprudence départementale ou locale. Cette vigilance préside à l'instruction, *a posteriori*, des aides accordées en urgence dans les départements C et E.

Enfin, lorsque l'incompréhension ou le désaccord est patent, la demande sera rejetée, mais plus fréquemment ajournée,

dans la perspective d'une reformulation plus précise ou cadrant mieux avec les attendus du Comité.

En définitive, il ressort de l'étude que les positions des CLA ne sont pas homogènes dans un même département. Ces différences traduisent entre autres des contraintes d'organisation distinctes entre métropole et monde rural.

Elles se traduisent principalement par des modalités différentes de traitement des demandes en fonction de l'interprétation formulée localement des fondements de l'aide financière, dans un équilibre plus ou moins affirmé entre réponse au cas par cas et référence à un barème ou à une règle, entre outil d'assistance et levier de l'insertion, entre aide facultative et droit ouvert...

#### *Des actions d'accompagnement centrées sur l'insertion et relevant essentiellement du niveau départemental*

Compte tenu de la règle de l'individualisation de l'aide et de l'application du principe de proximité, qui ont présidé à la création des FAJ, une tension demeure dans les cinq départements observés entre la volonté d'assurer une égalité dont l'État serait le garant (à partir notamment des régulations réalisées par les fonds départementaux quand il existe des fonds locaux) et une mise en œuvre locale nécessairement productrice d'inégalités de traitement.

Certains fonds tentent de minimiser ces écarts, en cherchant à tirer parti des convergences des jurisprudences locales, pour ré-instaurer des règles départementales de distribution des aides financières (département B) ; d'autres tentent d'en minimiser la portée en privilégiant le financement d'actions d'accompagnement gérées au niveau départemental (départements D et E).

#### ■ Des actions d'accompagnement à l'ampleur et au contenu différents.

Les actions d'accompagnement n'ont financièrement pas le même poids dans tous les départements et ne recouvrent pas les mêmes orientations. Les acteurs départementaux souhaitent généralement conserver la maîtrise de cette ligne budgétaire stratégique. Si, dans certains cas, les fonds locaux sont encouragés à af-

fecter une part de leur budget à ces actions d'accompagnement, cette part reste toujours limitée (A, D).

L'importance et l'orientation des actions d'accompagnement caractérisent de façon spécifique les fonds départementaux. En effet, les choix en matière d'usage des fonds diffèrent sensiblement entre les départements. Si deux départements (A et B) affichent une nette priorité à la distribution d'aides individuelles, les autres (C, D et E) consacrent une part majoritaire (environ 60 %) des fonds aux actions d'accompagnement (tableau 3).

Lorsqu'elles sont prioritaires, les actions d'accompagnement ont tendance à être directement gérées au niveau départemental, et ce même lorsqu'il existe une forte déconcentration des fonds (D et E). Inversement, quand elles sont quantitativement marginales, elles sont laissées largement à l'initiative du local (A et B).

Ces priorités contrastées ne correspondent pas pour autant à des orientations précises même si des publics préférentiels sont ciblés (ou plutôt évoqués dans les départements B et E), notamment ceux dont les difficultés personnelles et sociales constitueraient un obstacle réel à une insertion professionnelle.

Les actions d'accompagnement se positionnent principalement sur quatre grands champs avec des orientations qui, en 2000, ont souvent été formulées

à l'occasion de reports de crédits importants :

- le développement du suivi individuel, classique ou sous une forme renouvelée, destiné à initier un projet avec les jeunes les plus en difficulté (C, D, E) ;

- la prise en charge des difficultés d'hébergement spécifique des jeunes, de façon séparée (C) ou en prolongement des dispositions du Fonds de solidarité logement (FSL) [A,E] ;

- le développement d'actions ponctuelles de remobilisation personnelle ou d'accès à la culture et aux loisirs (B,C) ou, sur une plus longue durée, d'actions visant à mettre en place un suivi individuel à partir d'un support particulier (B,C) ;

- le développement d'opportunités d'insertion par l'économique (B).

#### ■ Une mise en œuvre et des priorités variables d'un département à l'autre.

Dans le département A, la priorité est explicitement de répondre aux besoins d'aides individuelles. En ce qui concerne les actions d'accompagnement, une part en est initiée par les fonds locaux sur la base d'une enveloppe limitative, une autre partie de ces actions (la partie la plus conséquente), est étudiée par un comité d'attribution restreint. Ce dernier est composé de la DDASS et des services du Conseil général dont le rôle sera d'expertiser la demande et d'en valider les objectifs. Les actions d'accompagnement engagées à

l'initiative des fonds locaux le sont sur deux registres essentiels, la professionnalisation et l'emploi, d'une part, la mobilisation sociale, d'autre part.

Dans le département B, le budget des actions d'accompagnement ne représente que 21 % de l'enveloppe du FAJ. Il est entièrement maîtrisé par l'échelon départemental : c'est le Comité technique départemental composé de la DDASS et des services du Conseil général qui se charge d'étudier, de valider les projets et de donner l'ordre de paiement pour leur mise en œuvre. Les actions collectives sont perçues dans ce département comme un levier indispensable à la mobilisation des jeunes les plus en difficulté. Les projets concernent à la fois le champ de l'insertion par l'économique et la remobilisation des jeunes.

Dans le département C, le poids des actions d'accompagnement trouve son origine, semble-t-il, dans la nécessité de répondre à deux besoins : le déficit de moyens pour instruire les demandes d'aides des jeunes et le déficit de lieux d'accueil et d'orientation des jeunes en rupture d'hébergement. Ce positionnement a été facilité grâce à l'existence de reports budgétaires qui ont permis de répondre sans restriction aux initiatives en la matière. Ainsi, les actions visant l'accès à l'hébergement et au logement représentent plus de la moitié des actions d'accompagnement.

6

**T 03** proportion du budget FAJ accordé aux actions d'accompagnement par département

	Département A	Département B	Département C	Département D	Département E
<b>Actions d'accompagnement sur budget FAJ</b>	10 %	21 %	66 %	59 %	61 %
<b>Initiative</b>	fonds local	fonds local			appel à projet départemental
<b>Décision</b>	locale	départementale	départementale	départementale	départementale

Dans le département D, les animateurs départementaux du FAJ ont, dès le début, choisi de donner la priorité aux actions d'accompagnement qui représentent, en 2000, 65 % des dépenses du FAJ. Leur objectif était d'atteindre un public très éloigné de l'emploi et bloqué dans sa démarche d'insertion par des difficultés sociales importantes. Ce sont les porteurs de projets locaux qui sollicitent le FAJ pour un soutien, lequel intervient généralement en co-financement avec d'autres dispositifs. Les projets sont examinés dans le cadre d'un comité technique départemental (DDASS, Conseil général, Prévention spécialisée, quelques CCAS) ou dans un cadre plus réduit (DDASS et Conseil général) si la nécessité d'une réponse rapide l'exige.

Dans le département E, c'est la mise en œuvre du programme TRACE qui a permis de relancer la réflexion sur le financement des actions d'accompagnement. Les crédits supplémentaires liés au programme ont facilité les discussions avec le Conseil général et permis de mieux prendre en compte les besoins exprimés par les missions locales dans ce domaine. Un appel à projets a donc été lancé en 1999 et renouvelé en 2000. Les projets retenus sont principalement de trois types : la création d'espaces de socialisation (la mise en place d'actions d'insertion sociale et de formation pour des jeunes sans qualification) ; le suivi de projets des réseaux d'accueil jeunes dans le cadre du programme TRACE ; le financement de projets liés au logement : deux organismes, un foyer de jeunes travailleurs et une association, ont ainsi été financés sur des projets d'accès au logement dans le cadre d'un accompagnement global. Les actions d'accompagnement sont sélectionnées au niveau départemental à partir d'une orientation effectuée par la DDASS.

#### ■ Des actions d'accompagnement liées à la mise en œuvre du programme TRACE.

Ce rééquilibrage de la mobilisation des financements du FAJ vers les actions d'accompagnement et d'insertion a largement été lié à la mise en œuvre du pro-

gramme TRACE et s'est construit en complément du programme sous trois formes principales :

- un appui développant les possibilités d'insertion professionnelle (les chantiers d'insertion en sont le cas le plus fréquent, département B) ;

- le financement de moyens complémentaires pour assurer le suivi individuel d'un grand nombre de jeunes (des travailleurs sociaux en complément des conseillers des métiers)[C], ou le financement supplémentaire des opérateurs externes pour augmenter la capacité d'accueil de jeunes TRACE (E) ;

- la recherche de moyens d'action en faveur des jeunes les plus en difficultés au motif qu'ils risquent d'échapper à un dispositif trop tourné vers l'insertion professionnelle (B,D).

Cet appui aux dispositifs d'insertion professionnelle s'opère aussi en comblant le déficit ou en renforçant les dispositifs plus sectoriels d'aide aux jeunes dans des domaines comme la santé, le logement ou les transports...

C'est le cas dans le département A où une part conséquente des reliquats 2001 a été investie dans la création de nouveaux postes d'accompagnement des jeunes au logement.

C'est aussi le cas dans le département E qui a procédé au financement de deux projets d'accès et de suivi dans le logement (un foyer de jeunes travailleurs et un autre opérateur).

Le département D a, quant à lui, eu tendance à financer des actions innovantes là encore dans les domaines du logement et de la santé. Pour la santé, des actions collectives ont, par exemple, été financées, comme la création de postes de psychologues dans les missions locales qui font du suivi individuel.

#### ■ Une articulation souvent faible avec les autres dispositifs contribuant à l'insertion.

S'agissant des aides individuelles, les FAJ respectent des principes de subsidiarité entre les dispositifs d'aide ne proposant pas d'aide aux transports si des dispositions ont été prises par ailleurs et en n'intervenant en matière de logement

que pour assurer des hébergements en urgence ou le paiement d'impayés inférieurs au seuil de prise en charge du Fonds de solidarité de logement (FSL).

Ce principe de subsidiarité trouve cependant sa limite en ce qui concerne l'action des CCAS et l'aide aux jeunes majeurs mise en place par les départements, ces dispositifs s'attachant tous à offrir, le plus souvent en urgence, des secours en cas de nécessité.

L'enjeu d'articulation avec les autres dispositifs d'insertion se situe surtout dans la programmation et le financement des actions d'accompagnement. Or, dans le cadre de l'étude, leur maîtrise a semblé en partie échapper aux décideurs du FAJ, qui semblent dans certains cas peiner à impulser et à orienter une dynamique en la matière.

En effet, les budgets sont dans certains cas sous-consommés, les actions préconisées, quant elles innovantes ou singulières, trouvent parfois difficilement leurs publics, les appels à projets ne rencontrent pas toujours l'écho attendu, et de nouveaux opérateurs n'émergent pas toujours pour porter l'innovation nécessaire.

La fragmentation des publics, les sollicitations et réponses diverses des opérateurs s'avèrent en effet peser sur la structuration concrète des dispositifs d'insertion et des opérateurs qui les portent. Ceux-ci tendent à s'organiser de plus en plus autour de grandes associations généralistes, seules susceptibles de procéder en interne à l'agencement des financements multiples, permettant à la fois de proposer des actions et de financer la structure les supportant.

Du fait de leur souplesse, les FAJ peuvent aussi être conduits à jouer un rôle d'innovation et d'expérimentation, avec réintégration ultérieure des initiatives prises, dans les dispositifs de droit commun. C'est ainsi que dans le département D, une action visant à proposer à des jeunes en errance un accès à un logement temporaire dans le cadre d'un suivi réalisé par des éducateurs de prévention (Conseil général) est aujourd'hui intégrée dans le schéma départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion (SDHAI). ●

# les publications de la **drees**

Ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité  
Ministère de la Santé, de la famille et des personnes handicapées  
11, place des Cinq martyrs du Lycée Buffon  
75696 Paris cedex 14

Pour toute information sur nos publications récentes :

**Internet** : [www.sante.gouv.fr/htm/publication](http://www.sante.gouv.fr/htm/publication)

Tél. : 01 40 56 81 24



- un hebdomadaire :

## **Études et Résultats**

consultable sur Internet

abonnement gratuit à souscrire auprès de la DREES

télécopie : 01 40 56 80 38

[www.sante.gouv.fr/htm/publication](http://www.sante.gouv.fr/htm/publication)

- trois revues trimestrielles :

## **Revue française des affaires sociales**

revue thématique

dernier numéro paru :

« Le bénévolat »

n° 4, octobre-décembre 2002

## **Dossiers Solidarité et Santé**

revue thématique

dernier numéro paru :

« Comparaisons internationales », n° 3, juillet-septembre 2002

« La tarification à la pathologie - leçons de l'expérience étrangère »,

Actes du colloque du 7 et 8 juin 2001, Hors série, juillet 2002

## **Cahiers de recherche de la MiRe**

- des ouvrages annuels :

**Données sur la situation sanitaire et sociale en France**

**Comptes nationaux de la santé**

**Comptes de la protection sociale**

- et aussi...

**Chiffres repères sur la protection sociale  
dans les pays de l'Union européenne**

**STATISS, les régions françaises**

Résumé des informations disponibles dans les services statistiques des DRASS

consultable sur Internet :

[www.sante.gouv.fr/drees/statiss/default.htm](http://www.sante.gouv.fr/drees/statiss/default.htm)



Les revues et ouvrages sont diffusés par la Documentation Française

29, quai Voltaire - 75344 Paris cedex 07

tél. : 01 40 15 70 00

Internet : [www.ladocfrancaise.gouv.fr](http://www.ladocfrancaise.gouv.fr)