



**ENSP**

ÉCOLE NATIONALE DE  
LA SANTÉ PUBLIQUE

**RENNES**

---

**Inspecteurs des Affaires Sanitaires et Sociales,**

Date du Jury : **12 et 13 septembre 2002**

---

**LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION DES  
JEUNES EN DEUX-SEVRES :  
L'INSERTION PAR L'ALIMENTAIRE**

---

**Sébastien VIVES-TORRENS**

---

# Sommaire

---

<b>SOMMAIRE.....</b>	<b>2</b>
<b>LISTE DES SIGLES UTILISÉS .....</b>	<b>5</b>
<b>REMERCIEMENTS .....</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>11</b>
<b>I. L'ACTION SOCIALE D'URGENCE A DESTINATION DES JEUNES EN GRANDE DIFFICULTE DANS LE DEPARTEMENT DES DEUX-SEVRES.....</b>	<b>18</b>
<b>A. LA PROBLEMATIQUE DE LA PRISE EN CHARGE DES JEUNES EN GRANDE DIFFICULTE.....</b>	<b>18</b>
<b>1. L'approche de la notion d'action sociale d'urgence à destination des jeunes.....</b>	<b>18</b>
a) Les caractéristiques de l'action sociale d'urgence à destination des jeunes .....	18
b) Les notions et concepts connexes à l'action sociale d'urgence en faveur des jeunes en difficulté .....	22
<b>2. Le dispositif général de lutte contre les exclusions voulu par les pouvoirs publics de l'Etat .....</b>	<b>30</b>
a) Le contexte de la mise en place du dispositif de lutte contre les exclusions .....	30
b) Le dispositif de prévention et de lutte contre les exclusions .....	32
<b>B. LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION DES JEUNES EN DEUX-SEVRES .....</b>	<b>37</b>
<b>1. La présentation de la situation des Deux-Sèvres, département rural en région Poitou- Charentes .....</b>	<b>37</b>
a) Les caractéristiques démographiques, épidémiologiques, sanitaires et sociales de la région Poitou-Charentes et du département des Deux-Sèvres en 2001 .....	37
b) L'offre globale d'insertion à destination des jeunes en Deux-Sèvres.....	42

<b>2. L'affirmation de la place de la DDASS des Deux-Sèvres dans la coordination des dispositifs d'action sociale d'urgence .....</b>	<b>51</b>
a) La légitimité renforcée de la DDASS des Deux-Sèvres .....	52
b) La mise en place de la Commission d'Action Sociale d'Urgence des Deux-Sèvres .....	54
 <b>II. LA NECESSITE D'AMELIORER LE DISPOSITIF D'AIDE ALIMENTAIRE D'URGENCE A DESTINATION DES JEUNES EN DIFFICULTE .....</b>	<b>57</b>
 <b>A. DES DEMANDES CROISSANTES REVELANT LES CARENCES DU DISPOSITIF D'AIDE ALIMENTAIRE D'URGENCE .....</b>	<b>57</b>
 <b>1. L'analyse comparée des demandes de Fonds d'Aide aux Jeunes en Deux-Sèvres et en France .....</b>	<b>58</b>
a) La situation nationale.....	58
b) La situation du département des Deux-Sèvres.....	61
 <b>2. Les carences du dispositif d'aides alimentaires d'urgence à destination des jeunes..</b>	<b>65</b>
a) Les dysfonctionnements imputables au fonctionnement de la CASU 79.....	66
b) Les autres dysfonctionnements du Fonds d'Aide aux Jeunes en matière d'urgences alimentaires .....	68
 <b>B. ETRE PLUS RAPIDE POUR ETRE PLUS EFFICACE : L'INSERTION PAR L'ALIMENTAIRE .....</b>	<b>70</b>
 <b>1. Propositions pour une meilleure insertion des jeunes en grande difficulté .....</b>	<b>71</b>
a) Simplifier les procédures de traitement des demandes d'aides alimentaires d'urgences à destination des jeunes en difficulté.....	71
b) Les différentes solutions envisageables pour prévenir l'exclusion des jeunes .....	73
 <b>2. Le volet éducatif des aides d'urgence et des dispositifs d'insertion à destination des jeunes.....</b>	<b>78</b>
a) L'éducation à la santé des jeunes en difficulté en Deux-Sèvres .....	79

b) Le repérage et l'évaluation de l'état de santé des plus démunis .....	83
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>90</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>94</b>
<b>LISTE DES ANNEXES .....</b>	<b>97</b>

---

## Liste des sigles utilisés

---

<b>AAH</b>	Allocation aux Adultes Handicapés
<b>ACTP</b>	Allocation Compensatrice Tierce Personne
<b>AES</b>	Allocation d'Education Spéciale
<b>AFCO</b>	Association de Formation, de Conseil et d'Orientation
<b>AFPA</b>	Association pour la Formation Professionnelle des Adultes
<b>AI</b>	Allocation d'Insertion
<b>AI</b>	Association Intermédiaire
<b>AL</b>	Allocation de logement
<b>ALE</b>	Agence Locale pour l'Emploi
<b>ALF</b>	Allocation de Logement Familiale
<b>ALS</b>	Allocation de Logement à caractère Social
<b>ALT</b>	Allocation de Logement Temporaire
<b>ANPE</b>	Agence Nationale Pour l'Emploi
<b>APA</b>	Allocation Personnalisée à l'Autonomie
<b>APE</b>	Allocation Parentale d'Education
<b>APE</b>	Appui Personnalisé vers l'Emploi
<b>API</b>	Allocation Parent Isolé
<b>APJE</b>	Allocation Pour Jeune Enfant
<b>APL</b>	Aide Personnalisée au Logement
<b>APP</b>	Ateliers Pédagogiques Personnalisés
<b>ARS</b>	Allocation de Rentrée Scolaire
<b>ASI</b>	Appui Social Individualisé
<b>ASPEI</b>	Accompagnement SocioProfessionnel vers l'Emploi et l'Insertion
<b>ASS</b>	Allocation Spécifique de Solidarité
<b>ASSEDIC</b>	Association pour l'Emploi Dans l'Industrie et le Commerce
<b>BAE</b>	Bourse d'Accès à l'Emploi
<b>BAFA</b>	Brevet d'Aptitude aux Fonctions d'Animateur de centre de loisirs
<b>BEP</b>	Brevet d'Etudes Professionnelles
<b>CAF</b>	Caisse d'Allocations Familiales
<b>CAP</b>	Certificat d'Aptitude Professionnelle
<b>CASU</b>	Commission d'Action Sociale d'Urgence
<b>CCAS</b>	Centre Communal d'Action Sociale
<b>CCPD</b>	Conseil Communal de Prévention de la Délinquance

<b>CDI</b>	Conseil Départemental d'Insertion
<b>CDI</b>	Contrat à Durée Indéterminée
<b>CEC</b>	Contrat Emploi Consolidé
<b>CEL</b>	Contrats Educatifs Locaux
<b>CEMEA</b>	Centre d'Entraînement aux Méthodes d'Education Active
<b>CES</b>	Contrat Emploi Solidarité
<b>CFES</b>	Comité Français d'Education pour la Santé
<b>CHRS</b>	Centre d'Hébergement et de Réadaptation Sociale
<b>CIE</b>	Contrat Initiative Emploi
<b>CIH</b>	Classification Internationale des Handicaps
<b>CLI</b>	Commission locale d'insertion
<b>CLS</b>	Contrat Local de Sécurité
<b>CMU</b>	Couverture Maladie Universelle
<b>COTOREP</b>	Commission Technique d'Orientation et de Reclassement Professionnel
<b>CPAM</b>	Caisse Primaire d'Assurance Maladie
<b>CRAM</b>	Caisse Régionale d'Assurance Maladie
<b>CREAHI</b>	Centre Régional d'Etude et d'Action pour les Handicaps et l'Insertion
<b>DAGPB</b>	Direction de l'Administration Générale, du Personnel et du Budget
<b>DARES</b>	Direction de l'Animation de la Recherche des Etudes et des Statistiques
<b>DAS</b>	Direction de l'Action Sociale
<b>DDASS</b>	Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
<b>DDTEFP</b>	Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
<b>DEFA</b>	Diplôme d'Etat aux Fonctions d'Animation
<b>DEFM</b>	Demandeurs d'Emploi en Fin de Mois
<b>DGS</b>	Direction Générale de la Santé
<b>DIV</b>	Délégation Interministérielle à la Ville
<b>DIJ</b>	Délégation Interministérielle à l'Insertion professionnelle et sociale des Jeunes en difficulté
<b>DIPAS</b>	Direction de la Prévention et de l'Action Sociale du Conseil Général des Deux-Sèvres
<b>DRASS</b>	Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales
<b>DREES</b>	Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques
<b>DRTEFP</b>	Direction Régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
<b>DSS</b>	Direction de la Sécurité Sociale
<b>EMT</b>	Evaluations en Milieu de Travail
<b>ENSP</b>	Ecole Nationale de la Santé Publique

<b>ETTI</b>	Entreprises de Travail Temporaire d'Insertion
<b>FAJ</b>	Fonds d'Aide aux Jeunes
<b>FAS</b>	Fonds d'Action Sociale
<b>FDAJ</b>	Fonds Départemental d'Aide aux Jeunes
<b>FINESS</b>	Fichier National des Etablissements Sanitaires et Sociaux
<b>FJT</b>	Foyers de Jeunes Travailleurs
<b>FNARS</b>	Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réadaptation Sociale
<b>FONJEP</b>	Fonds de Coopération de la Jeunesse et de l'Education Populaire
<b>FSL</b>	Fonds de Solidarité pour le Logement
<b>FSV</b>	Fonds de Solidarité Vieillesse
<b>FUS</b>	Fonds d'Urgence Sociale
<b>HLM</b>	Habitation à Loyer Modéré
<b>IAE</b>	Insertion par l'Activité Economique
<b>IGAS</b>	Inspection Générale des Affaires Sociales
<b>INED</b>	Institut National d'Etudes Démographiques
<b>INSEE</b>	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
<b>IRTS</b>	Institut Régional du Travail Social
<b>MILDT</b>	Mission Interministérielle de Lutte contre les Drogues et la Toxicomanie
<b>MOUSA</b>	Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale de l'Agglomération
<b>MSA</b>	Mutualité Sociale Agricole
<b>MUS</b>	Mission d'Urgence Sociale
<b>NTIC</b>	Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
<b>OMS</b>	Organisation Mondiale de la Santé
<b>ORS</b>	Observatoire Régional pour la Santé
<b>PAIO</b>	Permanence d'Accueil, d'Information et d'Orientation
<b>PDI</b>	Programme Départemental d'Insertion
<b>PDIAE</b>	Plan Départemental d'Insertion par l'Activité Economique
<b>PEPS</b>	Programme d'Education et de Promotion de la Santé
<b>PIB</b>	Produit Intérieur Brut
<b>PJJ</b>	Protection Judiciaire de la Jeunesse
<b>PMI</b>	Protection Maternelle et Infantile
<b>PRAPS</b>	Programmes Régionaux d'Accès à la Prévention et aux Soins
<b>RESO</b>	Réseau d'Ecoute Sociale et d'Orientation
<b>RMI</b>	Revenu Minimum d'Insertion
<b>SAE</b>	Stage d'Accès à l'Emploi
<b>SDF</b>	Sans Domicile Fixe
<b>SIFE</b>	Stage d'Insertion et de Formation à l'Emploi

<b>SONACOTRA</b>	Société Nationale de Construction de logements pour les Travailleurs
<b>SPE</b>	Service Public de l'Emploi
<b>TRACE</b>	Trajectoire d'Accès à l'Emploi
<b>UDAF</b>	Union Départementale des Associations Familiales
<b>UNAFO</b>	Union Nationale des Associations Gestionnaires de Foyers de Travailleurs Migrants, de Résidences Sociales
<b>UNCASS</b>	Union Nationale des Caisses de Sécurité Sociale
<b>URSSAF</b>	Union de Recouvrement des Cotisations de Sécurité Social et d'Allocations Familiales



## **REMERCIEMENTS**

*Merci à...*

Monsieur Jean-Paul SEYER, Directeur Départemental des Affaires Sanitaires et Sociales des Deux-Sèvres,

Madame Carmen LAVALLEE, Responsable du Pôle Social, Conseillère Technique en Travail Social, mon maître de stage,

Monsieur Pierre SELLES, Responsable du Pôle Santé Publique, Inspecteur Principal,

Ainsi qu'à l'ensemble du personnel de la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales des Deux-Sèvres,

Sans oublier l'ensemble des personnes qui ont accepté d'être interviewées...

*« Notre société maîtrise ses pauvres. Elle les relègue dans ses banlieues, les enferme dans les labyrinthes de ses services sociaux, tente de les exclure du paysage urbain. Les soupes populaires, dans l'espace public, sont un sas officiel entre la marge et la normalité où elle les accueille, les nourrit, les regarde... ».*<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Christelle Violette in On ne parle pas la bouche pleine... Les jeunes des soupes populaires. AGORA débats/jeunesses , 1998, 14, 4e trimestre, pp. 99-114

# INTRODUCTION

La pauvreté est de toutes les époques et de toutes les sociétés pour ce qui concerne les pays industrialisés ; cependant, elle n'a pas toujours été synonyme d'exclusion sociale. Désormais, les pauvres n'ont plus l'utilité sociale et la place qu'ils occupaient dans l'organisation traditionnelle rurale lorsqu'ils symbolisaient la rédemption des péchés par l'aumône.

Aujourd'hui, la question réside désormais dans le constat que les pauvres ne sont pas seulement pauvres : ils sont exclus !

En effet, **l'exclusion** constitue un ensemble de mécanismes de rupture, tant sur le plan symbolique (stigmates ou attributs négatifs) que sur le plan des relations sociales (rupture des différents liens sociaux qui agrègent les hommes entre eux).

L'exclusion est à la fois un processus (produit par un défaut de la cohésion sociale) et un état (résultat d'un défaut d'insertion).

Le concept d'exclusion sociale est caractérisé par 3 grandes dimensions. La première est celle de la sphère économique, incluant les formes de précarité vis-à-vis de l'emploi, et l'insuffisance chronique ou répétée des ressources, marque classique de la pauvreté. La seconde dimension est celle de la non reconnaissance, ou du non usage des droits sociaux, mais aussi des droits civils et des droits politiques. La troisième est celle des relations sociales. Elle représente les formes aiguës de déstructuration sociale et psychologique que la crise économique et les situations de non droit engendrent chez les individus, familles ou groupes sociaux.

Cependant, le processus d'exclusion a essentiellement pour point de départ une situation de précarité plus ou moins aiguë et se doublant d'une situation réelle de pauvreté.

Ainsi, **la précarité** se définit comme l'absence des conditions élémentaires permettant aux personnes et aux familles d'assumer normalement leurs responsabilités et de jouir de leurs droits fondamentaux. Elle constitue une période de fragilité, de dépendance à la société par la perception de minimas sociaux mais les bénéficiaires restent encore inclus dans un groupe social.

Les situations de précarité économique et sociale sont diverses et souvent cumulatives. Elles sont liées en grande partie à la dégradation du marché de l'emploi. Elles peuvent aussi avoir pour origine ou être associées à d'autres facteurs qui, en se combinant, risquent de les faire évoluer vers des situations d'extrême pauvreté, à la limite de l'exclusion.

Enfin, **la pauvreté** se définit comme l'état d'une personne, d'une famille ou d'un groupe qui dispose de faibles ressources. Toutefois elle n'est pas réductible au seul indicateur de type monétaire mais concerne également d'autres aspects du quotidien comme le logement, la santé, la formation, le travail, la vie familiale.

La notion de pauvreté est relative et le seuil de pauvreté est apprécié de façon variable selon l'histoire, les cultures, le niveau de vie moyen du groupe.

Les seuils de pauvreté et de grande pauvreté sont déterminés par l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE). Il est fait également référence à une pauvreté absolue fondée sur des besoins minimaux et consommations incompressibles (consommation alimentaire, habillement ...). Cette conception incite à concevoir un seuil de pauvreté universel, indépendant des conditions sociales, économiques, culturelles et politiques des personnes.

Les sociétés démocratiques considèrent que la pauvreté doit être combattue. Cet objectif a été mis en relief dans le traité d'Amsterdam de l'Union Européenne et dans la charte sociale du Conseil de l'Europe.

Aujourd'hui, bon nombre d'individus, quel que soit leur âge, sont contraints de tendre la main pour survivre dans une société qui ne leur laisse aucune place. Cette situation ne nous alerterait pas si elle était le fait coutumier d'un pays dit sous-développé mais il s'agit ici de situations que désormais les sociétés occidentales et riches connaissent et ne réussissent pas à éradiquer car longtemps la notion de pauvreté se confondait avec le débat sur les inégalités sociales entre les classes et entre les générations.

Ce constat de l'existence d'un processus d'exclusion n'est malheureusement pas uniquement réservé à une seule catégorie d'individus.

Depuis plusieurs décennies, en France comme en Europe, on assiste à une fragilisation de la jeunesse mais ce n'est en 1981 que la France réalise l'ampleur du phénomène.

En effet, à la demande du Premier Ministre de l'époque – Pierre Mauroy – le professeur Schwartz, dans un rapport qui demeure encore célèbre<sup>2</sup>, montre toutes les difficultés d'insertion sociale et professionnelle des jeunes en pleine crise économique ainsi que le développement de la violence urbaine dans les périphéries des grandes villes (« les banlieues ») dont s'émue l'opinion publique. Pour accréditer cette fragilisation de la jeunesse, on a constaté que cette dernière entrait plus tardivement dans la vie active et, plus largement, dans la vie d'adulte. C'est à cette époque que

---

<sup>2</sup> B. Schwartz, L'insertion professionnelle et sociale des jeunes, 1981

l'on constate des taux de chômage des jeunes nettement supérieurs à la moyenne nationale (de l'ordre du double !). Désormais, la pauvreté concerne au premier chef les jeunes de 18 à 25 ans, jusqu'alors épargnés.

Fort de ces constats, les associations d'abord, puis les pouvoirs publics, ont tenté de réagir, notamment en faveur des jeunes et des personnes les plus démunies. Parallèlement au développement des soupes populaires, des organismes de charité et des « Restos du cœur », l'Etat a mis en place au profit des jeunes tout un ensemble de dispositifs qui aujourd'hui au vu de leur grand nombre se superposent et ne sont plus lisibles. Reste qu'un grand nombre de jeunes aujourd'hui n'ont pas accès à un certain nombre de droits pourtant énoncés comme élémentaires voire universels.

Lorsque Martine Aubry, alors Ministre de l'Emploi et de la Solidarité, présente le 5 mai 1998 à l'Assemblée Nationale le projet de loi d'orientation relative à la prévention et à la lutte contre les exclusions, l'ampleur du phénomène est terrifiante : six millions de personnes dépendantes des revenus minimaux sociaux, deux millions du Revenu Minimal d'Insertion (RMI), un million de chômeurs de longue durée, deux millions de mal logés, deux cent mille sont en errance dans la rue, six cent mille ménages en procédure de surendettement, et 25 % des Français déclarent avoir déjà renoncé à se soigner pour des raisons financières ! Un nombre toujours plus important d'individus n'ont donc pas accès à des droits sociaux élémentaires pourtant garantis par les textes constitutionnels et l'ensemble de l'arsenal juridique français et européen....

Ces personnes vivant dans des conditions sociales et financières précaires et inacceptables sont alors qualifiées d'exclus et des catégories sont même créées dans le langage quotidien pour les distinguer, selon leur degré d'exclusion : « en voie d'exclusion, grands exclus, jeunes exclus, Sans Domicile Fixe (S.D.F.), ... ».

Aujourd'hui, ce sont environ trois millions de personnes, soit près de 5% de la population française, qui bénéficient des différentes formes d'aides alimentaires et dont l'alimentation par voie de conséquence est marquée par la privation de produits alimentaires de qualité (la viande, les légumes verts, les produits laitiers, ...) ; De façon identique, l'alimentation de la population bénéficiaire du RMI, pour une grande partie, montre des déséquilibres importants et des risques de carences non négligeables et alarmants. Plus largement, l'exclusion et la précarité sont intimement liées à un problème plus vaste qu'est l'isolement.

La prise en charge de l'exclusion ne se résume plus à apporter de l'aide d'urgence et à garantir l'accès aux droits élémentaires même si cette garantie doit être un combat permanent. Aujourd'hui,

la prise en charge de l'exclu nécessite de le sortir de l'isolement où il est plongé et de prendre en considération son entière situation.

Ainsi, l'approfondissement de la crise économique, de la crise sur le marché de l'emploi, l'apparition de la très grande pauvreté au-delà de la précarité, ont rendu, de façon évidente, les réponses traditionnelles de l'insertion socioprofessionnelle inadaptées. Désormais, il convient pour les pouvoirs publics dans leurs actions de prévention et de lutte contre les exclusions « de ne plus appréhender le social en le fragmentant en catégories identifiées de populations, d'individus, ... mais d'appréhender les situations individuelles en terme de processus et non plus en terme de statut »<sup>3</sup>.

En effet, la pauvreté et l'exclusion correspondent désormais à des phénomènes pluridimensionnels renvoyant davantage à des processus dynamiques qu'à un examen statique ; elles ne sont plus la résultante unique du chômage qui, au-delà d'engendrer des pertes substantielles de revenus, entraînent par ailleurs des difficultés familiales, de logement, d'accès aux soins pouvant conduire à la rupture de tout lien social et à l'isolement, difficultés renforcées par la modification du statut du salarié qui se voit désormais dans un lien de travail avec ses employeurs de plus en plus précaire.

Désormais, la notion d'intégration, au regard du développement de la grande précarité et de la grande pauvreté, est-elle remplacée dans les discours et les politiques sociales des pouvoirs publics par la notion d'insertion telle qu'elle ressort de la loi n° 88-1088 du 1<sup>er</sup> décembre 1988, relative au Revenu Minimum d'Insertion. Désormais, l'objectif principal des politiques sociales est de favoriser l'insertion des plus démunis, de « constituer les exclus en acteurs reconnus, à la fois à leurs propres yeux, et dans leurs relations avec les autres »<sup>4</sup>. Tous les dispositifs désormais tentent d'avoir une approche globale et individualisée de l'exclusion et de construire des réponses d'intervention adaptées aux particularités de l'individu et aux réalités sociales.

La prise en considération de l'ampleur du phénomène de l'exclusion a conduit les pouvoirs publics à réagir et à instaurer un grand nombre de mesures législatives ; L'Etat de façon traditionnelle intervient dans le champ social et sanitaire mais parallèlement, depuis les grandes lois de décentralisation de 1982-1983, les collectivités locales ont développé leurs propres politiques d'intervention sociale et de distribution de l'aide sociale comme le prévoient d'abord

---

<sup>3</sup> in BEHAR Daniel, L'urgence sociale : alibi des politiques sociales ou vecteur de refondation ?, Fondations, janvier 1997, n° 4

<sup>4</sup> in BORGETTO Michel, LAFORE Robert, Droit de l'aide et de l'action sociales, Montchrestien, 1998

constitutionnellement et légalement les textes pour ce qui concerne les conseils généraux mais également de façon traditionnelle pour les communes, sans qu'il soit fait obstacle à la liberté de l'ensemble des collectivités territoriales d'innover dans le domaine et d'accentuer certaines politiques d'intervention en raison de considérations locales socioprofessionnelles, politiques, philosophiques, religieuses, etc. ....

Cependant, si l'Etat est toujours intervenu dans le champ social et que le processus de décentralisation et de territorialisation s'est particulièrement fait sentir dans ce domaine de compétences, on peut s'apercevoir que depuis peu, l'Etat tente un retour et une reprise en main dans le champ de l'action sociale au regard des lois sur la Couverture Maladie Universelle (CMU), de l'Aide Personnalisée à l'Autonomie (APA), de la Lutte Contre les Exclusions, ...retour amorcé avec la loi sur le RMI.

Mais si toutes ces lois ont le mérite d'instaurer un certain nombre de mesures à destination des exclus et de leur garantir des droits et de leur en ouvrir de nouveaux, il reste que la part des jeunes de 16 à 25 ans présentant des situations de précarité, de pauvreté et d'exclusion majeures est toujours plus importante et a eu tendance à croître ces dernières décennies, malgré l'instauration de multiples dispositifs aux résultats plus que décevants.

C'est au regard de cette situation que le gouvernement de Lionel JOSPIN a décidé en 1997 de mettre en place le dispositif « nouveaux emplois – nouveaux services » encore appelé dispositif « emplois jeunes » pour permettre aux jeunes sans qualifications et/ou sans expériences professionnelles de démarrer dans la vie active, d'avoir une formation pour leur permettre d'acquérir des savoir-faire et par la suite de s'insérer professionnellement. Ce dispositif présente incontestablement un certain nombre d'avancées : autonomie des jeunes, pouvoir d'achat redonné aux familles et aux jeunes, expérience professionnelle, création et révélation de nouveaux besoins, etc., ....

Cependant, des inconvénients majeurs du dispositif sont apparus : ce sont les plus diplômés qui profitent du dispositif, le volet formation qui accompagne le dispositif n'a peu ou jamais été mis en place dans et par les institutions qui ont recruté des jeunes par le biais de ce dispositif, la frustration des jeunes au regard de leur niveau de diplôme, des responsabilités qui leur sont confiées et de leurs rémunérations, beaucoup d'emplois jeunes ont été créés pour pouvoir mettre en œuvre à moindre coût la réforme de l'Aménagement et de la Réduction du Temps de Travail dite « lois Aubry des 35 heures », l'absence de perspectives d'avenir et de titularisation dans le poste occupé, obligation de persuader de l'utilité de son emploi et d'essayer de le pérenniser, ....

Reste qu'un grand nombre de jeunes n'ont pu bénéficier de ces emplois jeunes ; ce sont majoritairement des jeunes sans diplômes, sans qualifications, en rupture familiale, ... qui n'ont pas de moyens de subsistance et qui sont alors jetés dans l'errance la plus totale et qui n'ont pas connaissance des droits qu'ils possèdent.

On voit ici les limites posées par certains dispositifs dont ne peut bénéficier un jeune seul âgé de 16 à 25 ans, âge compris entre la fin de l'obligation scolaire, la fin du versement des allocations familiales et l'âge limite pour pouvoir bénéficier du RMI ; restent alors les dispositifs d'aide sociale d'urgence pour subvenir aux besoins élémentaires de subsistance mais à quel prix, et dans quelles conditions... ! C'est là tout le fondement du débat actuel sur la nécessité ou non de créer une sorte de « RMI jeunes », initiative déjà reprise au niveau local par certains conseils généraux comme a pu le faire un certain temps le département de l'Allier....

Car la problématique de l'insertion socioprofessionnelle des jeunes ne se résume pas à l'ensemble des dispositifs existants en faveur de ce public ; le fondement même de ces dispositifs et de l'ensemble des politiques publiques en faveur des jeunes réside dans l'obligation morale de tout un pays, de toute une nation, de tout un peuple qui ne sauraient laisser au bord de la route les plus jeunes et les plus fragiles d'entre nous. L'avenir d'un pays réside dans sa jeunesse, élément moteur de la vie d'une nation, élément créateur, innovateur de la société. Il est donc de la responsabilité des pouvoirs publics, de l'Etat et de tout un chacun de donner de l'avenir et de l'espoir à sa jeunesse si la nation tout entière veut avoir pour elle-même un réel avenir existentiel.

C'est en étant adjoint sanitaire en Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales que notre premier contact avec ce champ d'action a eu lieu ; dans le cadre de la mise en place du dispositif des impayés d'eau en Deux-Sèvres, le Service Santé-Environnement, pour sa connaissance du terrain et des interlocuteurs locaux dans le domaine de l'eau potable, a été associé aux premières réunions et prises de contact permettant de rassembler autour de la table tous les partenaires de ce vaste chantier, qu'ils soient professionnels de l'eau, décideurs politiques que responsables administratifs et/ou techniques des différents pouvoirs publics et échelons administratifs locaux : ce fut l'occasion de travailler dans le partenariat entre services d'une même direction mais également avec d'autres services déconcentrés de l'Etat.

C'est également lors de commissions hebdomadaires de la Commission d'Action Sociale d'Urgence (CASU), au fur et à mesure que les demandes de Fonds d'Aide aux Jeunes (FAJ), de Fonds d'Aide à l'Energie (FAE), de Fonds de Solidarité Logement (FSL) que le sujet de ce mémoire a naturellement émergé.



La rencontre avec des jeunes marginaux, le contexte local deux-sévrien et niortais nous ont interrogé sur l'ampleur du problème de l'insertion socioprofessionnelle des jeunes et les difficultés pour les jeunes de subvenir à leurs besoins les plus élémentaires dès lors qu'ils sont en errance. Il ne s'agissait pas de savoir pourquoi et comment ces jeunes en étaient arrivés à ce stade car chacun a son histoire et son parcours mais savoir comment les pouvoirs publics et les professionnels pouvaient faire face, par l'intermédiaire des dispositifs existants, aux besoins de ces jeunes, et comment le futur professionnel que nous serons en qualité d'inspecteur des affaires sanitaires et sociales peut comprendre et analyser ces situations et apporter les meilleures réponses institutionnelles possibles et améliorer les dispositifs en vigueur.

En interrogeant les services concernés, les associations caritatives, les pouvoirs publics locaux, il ressort que les demandes au-delà d'être purement matérielles, alimentaires, vestimentaires, de prestations diverses (nursing, hygiène, soins,...), sont des demandes d'écoute et de rupture de l'isolement. Enfoncés dans la marginalisation, ces jeunes ne communiquent pas facilement, ne font pas confiance naturellement et avant d'envisager une réinsertion socioprofessionnelle, avant de « passer contrat », il faut amener le jeune à progresser sur lui-même, à s'accepter, à chasser la violence qu'il porte en lui et à reprendre confiance en sa personne pour qu'il décide de s'en sortir. Tant que cette décision n'est pas prise par le jeune, il est vain de croire, de tenter, d'oser, de réaliser, de planifier....

Pour structurer la problématique de notre étude, nous nous sommes surtout attachés à écouter les acteurs de terrain et institutionnels en charge des populations jeunes et des dispositifs qui leur sont rattachés, à analyser leurs principales caractéristiques.

Tous ces éléments permettront de constituer la première partie de notre travail consacrée à l'analyse du problème.

La seconde partie de l'étude s'attachera plus particulièrement à l'amélioration des dispositifs et des prises en charge des jeunes en grande difficulté et à une meilleure adaptation de l'offre globale à la demande d'aide en urgence, tant dans son acception sociale que du point de vue sanitaire.

# **I. L'ACTION SOCIALE D'URGENCE A DESTINATION DES JEUNES EN GRANDE DIFFICULTE DANS LE DEPARTEMENT DES DEUX-SEVRES**

Parler d'action sociale d'urgence renvoie à des logiques de rapidité, d'efficacité et de proximité. Les pouvoirs publics depuis plus de vingt ans cherchent à combiner ces logiques pour venir en aide aux plus démunis comme l'exigent les traditions républicaines et associatives françaises mais les solutions de l'action sociale d'aujourd'hui doivent s'adapter au mieux aux situations de la réalité socio-économique nouvelle et analyser les différentes situations et parcours individuels de chacun, selon les contextes locaux et les particularismes régionaux.

Ainsi, la définition de l'action sociale d'urgence apparaît renouvelée et élargie à plusieurs notions connexes.

## **A. LA PROBLEMATIQUE DE LA PRISE EN CHARGE DES JEUNES EN GRANDE DIFFICULTE**

La misère, l'exclusion et la précarité de masse induisent désormais des demandes de plus en plus individualisées qui débordent les critères traditionnels de définition de l'action sociale. Au regard de cette définition renouvelée, les pouvoirs publics ont décidé de mettre en place des dispositifs tout en recherchant la coordination la plus efficace et rapide possible.

### **1. L'approche de la notion d'action sociale d'urgence à destination des jeunes**

On peut tenter ici de définir l'action sociale d'urgence et d'établir ses caractéristiques mais cette notion ne prend son sens que dans une certaine globalité qui recouvre d'autres notions et concepts connexes à celle-ci.

#### **a) Les caractéristiques de l'action sociale d'urgence à destination des jeunes**

L'expression, dans son acception la plus étroite, vise la réponse immédiate aux situations de détresse et concerne essentiellement les domaines de l'alimentaire, de l'hébergement et du soin (urgence primaire, garantie des droits élémentaires, subsistance, soins primaires) : « Dormir au chaud, en sécurité, manger et se soigner ».

Dans un sens plus large, si la notion de rapidité de la réponse est toujours bien présente, celle-ci n'est plus exclusive et intègre également celle d'accompagnement social, d'écoute, de suivi dans le cadre d'une démarche globale d'insertion ou de réinsertion.

Cette notion d'action sociale d'urgence apparaît dans les années 70 pour se poursuivre dans les années 80 principalement autour de l'hébergement d'urgence et au travers des premiers plans pauvreté-précarité. Toute la production textuelle et juridique émise alors tend à favoriser les coordinations des actions et des acteurs par les services des Directions Départementales des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS) au moment de la période hivernale, mais sans véritables moyens efficaces.

Dans le sillage du rapport du père Joseph Wresinski de 1987 sur la grande pauvreté, de nouveaux dispositifs sont mis en place par les pouvoirs publics conduisant notamment à la création en 1988 de l'ensemble du dispositif du Revenu Minimum d'Insertion : non seulement ce dispositif instaure le versement d'une allocation financière pour les plus de 25 ans mais il y intègre également l'accès à un certain nombre de droits fondamentaux (santé, logement, ...) et la mise en place de plans d'insertion personnalisés.

D'autres dispositifs plus spécifiques suivront relatifs au droit au logement : Schémas des Centres d'Hébergement et de Réadaptation (puis Réinsertion) Sociale, Plan d'Hébergement d'Urgence pour les personnes sans abris, Fonds de Solidarité Logement, Allocation de Logement Temporaire (ALT), Fonds d'Aide à l'Energie mais également au regard de publics spécifiques comme les jeunes en difficulté : Fonds Départementaux d'Aide aux Jeunes (FDAJ), ....

Parallèlement à ces actions de l'Etat, d'autres organismes interviennent pour développer des actions dans le domaine de l'urgence sociale. En effet, de façon traditionnelle, les réponses aux situations de détresse et d'urgence étaient le fait quasi exclusif du monde associatif et des bénévoles ; cependant, les collectivités locales, – à savoir les communes (via leurs Centres Communaux d'Action Sociale) et les Conseils Généraux (qui depuis la décentralisation, ont hérité de l'Action Sociale au sens large) – ont parallèlement développé des stratégies et des actions pour faire face à l'urgence sociale sur leurs territoires de compétences.

Désormais, l'action sociale d'urgence présente différentes caractéristiques dont les principales peuvent se décliner de la manière suivante :

**La territorialisation** : l'action sociale d'urgence se traduit en actions de proximité pour l'ensemble des acteurs principaux de ce domaine d'action. On peut même s'aventurer à quelques réflexions ici sur le devenir plus global de la déconcentration, de la décentralisation et de la réforme plus globale de l'Etat ; on peut ainsi remarquer que les notions de pays, de bassin de vie, de bassin d'habitat sont de plus en plus présentes dans la mise en place actuelle des réformes sanitaires,

sociales, médico-sociales, etc. ; Et que se pose ainsi la question plus générale de la pertinence des territoires actuels et futurs.

Reste qu'actuellement les dispositifs sont pilotés à l'échelon départemental en raison souvent d'une cogestion par le Préfet de Département et le Président du Conseil Général mais pour plus d'efficacité, de proximité de l'usager, le territoire pertinent pourrait être celui du pays, en ce qui concerne l'élaboration et le pilotage de la politique d'urgence sociale mais la mise en oeuvre de l'urgence sociale, la réponse d'urgence doit se faire au plus près des usagers.

**La sectorisation :** au regard des diverses et multiples demandes de base (se nourrir, se loger, se former, ...), un certain nombre d'acteurs interviennent dans des domaines particuliers (logement, soins, formation, emploi, ...) qui les ont poussés à se spécialiser ; La réponse s'est ainsi sectorisée d'elle-même alors que l'exclusion commande aujourd'hui une réponse plus globale et multiple (aide financière, matérielle, accompagnement, accueil, orientation, remise de dettes, ...) et qu'apparaissent de nouvelles formes d'exclusions notamment dans le domaine des loisirs, de la culture, ....

**L'hétérogénéité des acteurs :** si l'on veut avoir une image assez globale des intervenants dans le domaine de l'action sociale d'urgence, il suffit de se référer à la liste des participants et membres de la Commission d'Action Sociale d'Urgence qu'instaure la loi du 29 juillet 1998, tant au niveau du financement et de la prise de décision que de la gestion financière et administrative et de l'instruction des dossiers de demandes d'aide d'urgence.

Reste que les lois de décentralisation de 1982 et 1983 donnent compétence au Conseil Général et au Département en matière de politique d'aide sociale et qu'il copilote, avec l'Etat, le dispositif RMI en intervenant au niveau de l'insertion des allocataires (par la mise en place et le cofinancement du Programme Départemental d'Insertion - PDI).

L'Etat est l'autre copilote dans le domaine de l'action sociale en tant que garant de la solidarité nationale, de cofinancier, de ses propres missions et champs de compétences en matière d'insertion sociale et professionnelle.

A côté de ces deux principaux pilotes et néanmoins partenaires, on trouve également les communes et leurs CCAS, les caisses de sécurité sociale (CPAM, CAF, CRAM, MSA) ainsi que, de façon incontournable et persistante, le monde associatif tant au niveau du financement d'actions concrètes que de gestion financière et administrative de structures, même si bon nombre d'entre elles reçoivent des financements Etat pour fonctionner et agir.

Enfin, il convient de ne pas oublier les personnes bénéficiaires de l'action sociale d'urgence et premiers partenaires des actions mises en œuvre : il s'agit de les rendre acteurs de leur réinsertion ! sans elles rien ne pourrait se faire !

**La diversité des formes d'aide** : si certaines aides sont distribuées de façon automatique au regard de conditions de ressources, de statut familial et personnel, sans entrer dans le cadre de l'urgence sociale (APL, AL, ...), – même si une situation particulière peut entraîner leur maintien temporaire alors que les conditions préalables ne sont plus remplies –, d'autres aides sont distribuées au regard de la situation d'urgence et d'extrême urgence des demandeurs, de leur situation personnelle et sous des formes diverses tels le prêt, la subvention, le don, l'apport en nature, ...

**La recherche du partenariat** : en raison de la complexité de la notion d'action sociale d'urgence et des situations personnelles des personnes démunies à prendre en charge, le partenariat entre les divers acteurs de l'urgence sociale apparaît incontournable dans un souci d'efficacité et de rapidité des réponses à apporter. Ainsi, le fonctionnement de ce partenariat se décline en trois catégories d'acteurs :

- les décideurs/financeurs
- les gestionnaires (administratifs et financiers)
- les instructeurs et référents

Ce partenariat est souvent formalisé par la signature de conventions et de règlements intérieurs où sont étayés les lieux d'exercice du partenariat, à savoir :

- l'instance de pilotage,
- l'instance politique fixant les grandes orientations,
- l'instance décisionnelle,
- l'instance technique

**La programmation** : bon nombre d'actions font l'objet d'une programmation pluriannuelle et prennent la forme de documents écrits et de plans départementaux. Cependant, pour mettre en place des dispositifs efficaces, il est nécessaire de concrétiser ce partenariat, de se doter d'outils de suivi et d'évaluation des dispositifs mis en place et de procéder à leur réactualisation.

L'action sociale d'urgence apparaît donc renouvelée tant dans sa définition que dans ses caractéristiques principales. Cependant, elle est intimement liée, pour ce qui concerne les actions à destination des plus jeunes, à d'autres notions connexes qu'il convient de présenter maintenant.

## **b) Les notions et concepts connexes à l'action sociale d'urgence en faveur des jeunes en difficulté**

L'action sociale d'urgence, notamment celle constituée des mesures et des dispositifs d'aide aux jeunes en difficulté, recouvre d'autres notions connexes qu'il convient de définir maintenant.

### **✓ De la difficile définition de « la jeunesse »**

La commission « Jeunes et politiques publiques » du Commissariat Général du Plan, présidée par Dominique Charvet, a élaboré, à la demande du Premier Ministre, un rapport<sup>5</sup> qui fait le point sur la situation économique et sociale des jeunes en vue de dégager des orientations politiques nouvelles qui pourraient faciliter leur insertion sociale et leur autonomie ; Ce rapport répond ainsi aux trois missions qui lui ont été fixées :

- évaluer ce qui a été fait en direction de la jeunesse,
- rechercher de nouvelles solutions,
- mais aussi procéder à « une mise à jour des définitions et des conceptions de la jeunesse ».

Il apparaît aujourd'hui particulièrement difficile de définir « la jeunesse », notion particulièrement floue, voire contradictoire au vu des représentations qui s'y attachent, pouvant aller du « jeune à problème » au « dynamique créateur de start-up » ! Aujourd'hui, cette difficulté réside essentiellement dans le fait que les jeunes ne se situent plus dans « l'adultéité » et dans le fait qu'il y a désormais confusion des âges.

Du point de vue théorique, cette définition apparaît aujourd'hui d'autant plus complexe qu'on l'a établie au travers de catégories anciennes qui ne prennent pas en compte l'évolution de la société dans son ensemble. Auparavant, la jeunesse était définie comme « la période intermédiaire entre l'enfance et l'âge adulte » et sa fin marquée par l'entrée dans la vie active, la fin des études, le départ de chez les parents et la création d'une nouvelle famille (« avoir un enfant, devenir parent »). Selon ces critères, on assisterait donc à un allongement de la jeunesse jusqu'à 30 ans, mais avec des situations très variables selon les individus.

En fait, le cycle de vie et de succession des générations est aussi bouleversé. Chaque âge est flou et incertain. Le modèle proposé par la société – formation, activité, retraite – ne correspond plus à la succession des générations – jeunesse, âge adulte, vieillesse – et ce sont les jeunes qui subissent d'abord ces changements.

---

<sup>5</sup> Commissariat Général au Plan, Jeunes et politiques publiques, 2001

La jeunesse n'est pas une catégorie à part, elle révèle simplement comme « une plaque sensible » les profondes mutations culturelles, économiques et sociales du monde d'aujourd'hui.

Néanmoins le fait que la jeunesse vive parfois ces changements comme des problèmes ne devrait pas faire d'elle un problème.

### ✓ **Le phénomène de l'errance**

Lorsque l'on parle d'errance, on pense d'abord et avant tout à l'errance spatiale, à l'errance géographique. Le Petit Robert précise que le verbe « errer » a une double origine.

Il vient du latin « errare », « se tromper », « s'égarer », mais également du vieux français « errer » qui signifie « voyager ». L'errance a donc bien d'abord et avant tout une dimension spatiale.

Toujours selon le Petit Robert, par « errer », il faut entendre « aller de côté et d'autre, au hasard, à l'aventure ». « Errer » a pour synonymes : « déambuler », « divaguer », « flâner », « vadrouriller », « vaguer ». Il y a donc errance lorsqu'il y a déplacement sans but et sans objet. Mais le « déplacement sans objet » ne suffit pas à qualifier l'errance géographique et à lui donner un sens. En effet, les déplacements seront de nature et de signification très différentes selon les dimensions des zones parcourues.

C'est pourquoi, on peut distinguer à juste titre « l'errance locale » et « l'errance itinérante ». Vivraient ainsi dans l'errance locale tous ceux qui se déplaceraient à l'intérieur d'un territoire relativement restreint, en général une ville ou un quartier. En revanche participeraient de l'errance itinérante tous ceux qui effectueraient des déplacements à grande échelle. Là encore, on pourrait distinguer entre l'errance « nationale », « européenne » ou « internationale ».

Mais l'errance ne saurait être considérée seulement sous l'angle de la spatialité. Après tout, on peut être stable d'un point de vue géographique - c'est le cas des jeunes qui ne sortent pas de leur quartier - mais très instable sous d'autres points de vue. C'est ainsi la situation de ceux qui « vadrourillent » entre plusieurs formations, plusieurs petits boulots précaires et le chômage. Cette errance professionnelle peut se déployer uniquement dans l'économie formelle, mais glisser aussi de temps à autres dans l'économie informelle.

Aujourd'hui, la question de l'errance est marquée par un certain paradoxe. D'un côté, l'errance semble émerger depuis quelques années comme objet de politique publique. Elle justifie la mise en place d'actions, d'interventions et de dispositifs les plus divers. Mais d'un autre côté, tout le monde s'accorde pour reconnaître la difficulté d'appréhender un tel objet et d'en donner une définition satisfaisante.

L'errance est un phénomène à multiples facettes pour lequel une approche traditionnelle par catégorisation des publics n'est pas opératoire »<sup>6</sup>. Cependant, les personnes en errance ont vécu, en général, des « fractures relationnelles précoces », souffrent parfois de troubles qui « peuvent faire penser à des pathologies psychiatriques », consomment divers produits toxiques, le plus souvent associés, « vivent au jour le jour, parfois dans l'instant présent » et enfin éprouvent souvent le besoin de justifier leur situation<sup>7</sup>.

Mais nombreux sont ceux qui ne répondent pas à ces critères. Et d'autre part, ces symptômes ne permettent pas à eux seuls à qualifier l'errance. Les ruptures relationnelles, les conduites à risques, les troubles psychiatriques, la vie au jour le jour sont autant de comportements que l'on peut aussi observer chez des publics sédentaires et qui vivent dans la précarité.

C'est aussi par rapport à l'univers familial que les jeunes peuvent connaître des situations d'errance. Dans bien des cas, les familles sont continuellement en voie de recomposition. Elles n'offrent pas aux jeunes le cadre nécessaire à l'organisation de leur propre vie. Naviguant entre plusieurs segments familiaux, les jeunes peuvent alors connaître une errance de type affectif.

Ces instabilités professionnelles et familiales ne sont pas sans accentuer les désarroi identitaires propres aux adolescents. Cette errance identitaire ou existentielle ne se traduit pas forcément par le départ à l'aventure vers d'autres lieux. Elle peut s'actualiser au contraire par le repli sur soi et par la prostration ; Ou encore par l'adoption de conduites à risques, par la confrontation à la mort qui est, pour certains, la seule façon de donner sens à leur vie... Elle peut se traduire aussi par des attitudes « d'errance tribale » qui consistent à zoner entre différents groupes de pairs, non point pour y développer des sentiments d'appartenance mais pour y tisser des liens extrêmement occasionnels et fugitifs.

Des tentatives de définition de l'errance ont été avancées, en général pour orienter et baliser l'action sociale, pour lui fixer des perspectives. Le groupe de recherche « jeunes en errance » du Centre d'Entraînement aux Méthodes d'Education Active (CEMEA) et François Chobeaux donnent une définition assez restrictive de l'errance en limitant le terme « aux jeunes qui revendiquent leur rupture sociale en la présentant non pas comme une souffrance subie mais comme un choix de vie, et qui se déplacent de façon erratique sur l'ensemble du territoire national<sup>8</sup> ».

---

<sup>6</sup> Gilbert Berlioz in Jeunes errants et difficultés d'insertion

<sup>7</sup> Association Passerelle (Avignon), Aire d'accueil « Belle Etoile », Bilan d'activité, 10 juillet au 4 août 1997

<sup>8</sup> François Chobeaux in Les jeunes en grande errance



D'autres institutions ne retiennent pas cette définition trop restrictive de l'errance. Ainsi, certaines DDASS, désireuses de mener des actions d'envergure pour réduire les situations d'errance, ont tenté de saisir le phénomène dans sa complexité. Elles ont, à cet effet, mobilisé les réseaux locaux des institutions sanitaires et sociales pour croiser les informations concernant les publics concernés. Du coup la définition qu'elles donnent de l'errance est très extensive.

Pour la DDASS des Deux-Sèvres, l'errance se définit avant tout par rapport au logement, par l'absence de domicile fixe ; Cependant, il existe aussi des personnes en errance ayant un toit mais qui sont incapables de l'habiter ou de le garder. La population errante est composée principalement de « jeunes en situation de rupture sociale et/ou familiale, récente ou plus ou moins ancienne, n'ayant qu'une solution provisoire ou précaire pour dormir, ou aucune solution, adoptant un certain nombre de conduites à risques telles que fugues, consommations de produits toxiques, tentatives de suicide, violences, absentéisme scolaire caractérisé ».

L'errance absolue n'existe pas. Elle est toujours relative, ce qui rend très difficile son appréhension. En effet, les errants ont tout de même des repères car ils présentent pour certains des permanences de comportements malgré tout : ils savent, de bouche à oreille, où se rendre et avant quelle heure s'y présenter pour pouvoir bénéficier d'un accueil de jour ou de nuit, pour pouvoir prendre une douche, manger, se réchauffer mais également quel centre accepte de les accueillir en compagnie de leurs animaux domestiques, etc....Elles se sont constituées un véritable guide de l'errance. Ces personnes sont dans l'immédiateté et non dans le projet.

En résumé, l'errance se décline de plusieurs manières. En sorte que l'on peut dire que presque tous les publics qui vivent dans la précarité, traversent, plus ou moins longtemps selon le cas, diverses situations d'errance. Ce qui rend évidemment très périlleuse toute tentative de définition. Et si l'on prend en considération les types de comportements adoptés par les individus dans chacune de ces situations, on obtient alors une infinité de cas qu'il serait illusoire de vouloir classer. D'autant plus que les intéressés ne s'inscrivent pas durablement dans chacune des formes d'errance décrites.

Il semble donc difficile de donner un véritable contenu à la notion d'errance et de la définir de façon empirique, au travers d'un repérage des pratiques. Qu'elle soit estivale, festivalière ou de tout autre ordre, l'errance est une réalité sociale difficile à cerner. D'un côté, des jeunes marginaux sont bien présents dans les centres villes et posent parfois problèmes aux résidents et aux commerçants. D'un autre côté, ces jeunes ne résument pas à eux seuls la question de l'errance. Autour d'eux gravite toute une population, beaucoup moins visible, mais qui peut aussi, à un

moment ou un autre, sortir de la quasi-clandestinité dans laquelle elle se trouve, et occuper aussi l'espace public.

L'errance apparaît donc comme un phénomène particulièrement instable, fluctuant, insaisissable et imprévisible, aléatoire et changeant.

### ✓ **Le concept de handicap social**

Peut-on parler de « handicap social » ou « d'inadaptation » lorsque les conditions socio-économiques et environnementales dans lesquelles une personne est amenée à vivre ne lui permettent pas de s'épanouir alors qu'elle ne présente ni déficience physique ou mentale, ni réelle incapacité ?

Le concept de handicap a évolué durant ces dernières années, notamment au cours de la révision de la classification internationale des handicaps (CIH) adoptée par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) en 1976 qui identifie le handicap comme un désavantage social résultant d'une déficience ou d'une incapacité.

Si la notion est présente dans les textes à propos des personnes accueillies en centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), elle n'est pas mentionnée dans la loi du 30 juin 1975<sup>9</sup>.

On la retrouve également dans l'intitulé de l'article L.323-35 du Code du travail<sup>10</sup> à propos de l'accès au travail protégé. Par ailleurs, la notion reste présente, par exemple, dans le rapport Bianco-Lamy<sup>11</sup>.

Cependant la notion de handicap social revêt un caractère figé qui ne correspond pas à l'aspect dynamique porté par les acteurs de terrain pour lutter contre cet état de fait à partir de la mise en œuvre des dispositifs d'insertion.

Deux types de difficultés apparaissent alors. D'une part, les populations concernées ne peuvent être insérées dans une catégorie unique relevant d'un dispositif déterminé. D'autre part, les aides nécessaires en réponse aux besoins répertoriés sont variées et se situent à la frontière du social, du médico-social et du sanitaire. Cela impose aux professionnels un partenariat qui doit dépasser les clivages de leurs champs de compétences.

---

<sup>9</sup> Loi n°75-535 du 30 juin 1975 relative aux structures sociales et médico-sociales

<sup>10</sup> Loi du 19 novembre 1974

<sup>11</sup> Mai 1980 L'aide à l'enfance de demain

En effet, les dispositifs réglementaires relèvent d'institutions cloisonnées et ciblent des populations bien déterminées dont la prise en charge est le plus souvent assurée de façon linéaire par un seul système.

Par ailleurs, ces dispositifs « s'empilent » sans évaluation fine des besoins réels. Quelle est donc la prise en charge d'une catégorie de population n'entrant pas dans un des dispositifs habituels ? Quelles sont donc les réponses apportées aux jeunes de 16 à 25 ans en grande difficulté ? Ces derniers échappent en effet aux dispositifs scolaires qui ne s'imposent que jusqu'à 16 ans. Ils ne bénéficient pas non plus de revenus sociaux, réservés aux 25 ans et plus. Ils ne présentent pas de déficience particulière, physique ou mentale et ne peuvent donc pas être considérés comme handicapés.

Cependant, ces jeunes interpellent les différents acteurs parce qu'ils rencontrent des difficultés complexes pour s'insérer dans la société. Certains se trouvent confrontés à des problèmes de logement, d'emploi, d'absence de revenu. D'autres ont un comportement qui dérange. Les réponses adaptées à leurs besoins ne sont pas standardisées et les solutions doivent a priori être trouvées, au cas par cas, localement et individuellement.

Parmi les acteurs, les Missions Locales d'Insertion et les Permanences d'Accueil, d'Information et d'Orientation (PAIO) doivent prendre le relais de l'Education Nationale pour leur permettre cette insertion dans la société, notamment par l'intermédiaire d'outils comme peut être le programme *trajectoire d'accès à l'emploi* (TRACE).

#### ✓ **La notion de « jeunes en difficulté »**

La notion de « handicap social » peut être entendue comme un cumul de désavantages. Mais elle peut être écartée au profit de « jeunes en difficulté ». Le handicap est jugé comme une situation figée non susceptible d'évolutions. Au contraire, la situation de ces jeunes se caractérise par les possibilités de changement ou d'amélioration, qui sont les sources même du travail sanitaire et social auprès d'eux. Il doit ainsi exister des manques ou des lacunes en matière de dispositifs de prise en charge et d'insertion à destination des jeunes en difficulté, parfois qualifiés par les professionnels de « borderline ».

Les différents professionnels intervenant auprès des jeunes en difficulté regrettent de ne pas disposer de données chiffrées et d'outils pour évaluer les besoins quantitatifs et qualitatifs de ces jeunes. Il a parfois été tenté de dénombrer ces jeunes afin de mieux connaître leurs origines, leurs difficultés, leur suivi. Cependant, les quelques données existantes ne sont guère fiables, d'une part

parce que ces jeunes sont très volatiles et d'autre part, parce qu'ils peuvent fréquenter simultanément plusieurs structures d'accueil.

Il s'agit là d'un élément primordial qui peut expliquer que certains dispositifs n'atteignent pas les objectifs fixés initialement. De nombreux dispositifs sont mis en place sans qu'il y ait une évaluation préalable des besoins. De plus, certains dispositifs sont figés alors que les besoins évoluent. Ce manque d'adaptation souvent accompagné d'un manque d'articulation entre toutes les mesures à destination des jeunes devrait s'atténuer avec la mise en place du «schéma départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion» piloté par la DDASS et tous les partenaires impliqués dans le champ de l'insertion. Son objectif est d'identifier les besoins sur un territoire et d'optimiser l'accueil, l'hébergement et l'insertion. Enfin, l'idée d'un observatoire de la jeunesse et des difficultés rencontrées par les jeunes peut également permettre la production de données utiles à l'application et à l'adaptation des politiques publiques à destination des jeunes.

Tous les professionnels s'accordent sur le fait que la principale caractéristique de cette population est son hétérogénéité tant au point de vue du passé que du parcours du jeune. Les jeunes en difficultés peuvent se retrouver dans les catégories suivantes :

- **Les jeunes pris en charge par l'un des services suivants :** Mission de Prévention de Rue, Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale, Protection Judiciaire de la Jeunesse (P.J.J.), Aide Sociale à l'Enfance, service social de secteur, CCAS, service de pédopsychiatrie, d'hygiène mentale, ou un service spécialisé du secteur médico-social, service spécialisé pour toxicomanes ;
- **Les jeunes en dynamique d'insertion sociale et professionnelle :** qui occupent un emploi précaire (intérim, stage professionnel) et rencontrent de grosses difficultés du fait de leurs faibles revenus dans la réalisation de leurs droits élémentaires, comme celui d'accéder à un logement. Ces personnes sont particulièrement fragiles et peuvent, à certains moments, entrer dans la catégorie des jeunes marginaux ;
- **Les jeunes marginalisés :** population de plus en plus nombreuse en ville et rencontrant un cumul de difficultés en matière de santé, logement, insertion professionnelle ;

Non seulement les jeunes sont difficilement «catégorisables», mais leurs réactions face aux problèmes qu'ils rencontrent sont tout aussi difficiles à appréhender. En effet, certains expriment le besoin de rompre avec le mode de vie que leur a imposé la société pour vivre dans la rue et essayer de former une nouvelle famille, de nouveaux liens sociaux avec leur « bande d'adoption ».

D'autres, au contraire, s'isolent totalement, se replient sur eux-mêmes et refusent tout contact avec le monde extérieur. De récentes et constantes évolutions rendent d'autant plus difficile le

recensement et la connaissance de ces jeunes en risque de désinsertion. Ainsi, depuis quelques années, les acteurs de terrain observent un net rajeunissement ainsi qu'une féminisation des jeunes en difficulté surtout chez les populations errantes.

L'autre caractéristique de cette population est le cumul de difficultés. En effet, ces jeunes ont souvent rencontré de nombreux échecs successifs et souffrent de nombreux manques. Ils ont pour la plupart :

- un niveau de formation initiale faible ou très faible,
- de lourds handicaps de santé, avec des troubles psychologiques ou psychiatriques,
- des problèmes lourds d'alcoolisme ou de toxicomanie,
- des problèmes familiaux (conflit familial, parents divorcés, placements, maltraitance...).

Ces jeunes sont également confrontés à un manque de reconnaissance sociale. Ils n'ont pas le sentiment d'appartenir à la société car ils ne peuvent revendiquer aucun statut contrairement au salarié, à l'étudiant (?), au jeune inscrit au CNASEA, au handicapé, etc..... De plus, le chômage touche davantage les niveaux de qualification les plus bas et les personnes ayant les ressources sociales les plus faibles d'où un cumul de difficultés encore plus grandes. Ils ont perdu toute référence au travail. Ils sont empreints de sentiments de désespérance et de solitude et n'arrivent pas à se projeter dans l'avenir. Ayant perdu toute motivation, ils n'ont pour la plupart plus aucun centre d'intérêt, ni projet professionnel, ni projet de vie. Le premier travail, avant d'envisager une insertion professionnelle, est certainement de les aider à retrouver confiance en eux et de leur témoigner confiance.

Paradoxalement, les jeunes présentent beaucoup de demandes à beaucoup de partenaires ou bien n'en présentent pas du tout. Ils ont énormément de mal à adhérer à un projet surtout lorsqu'il s'agit d'une démarche d'insertion exclusivement orientée sur l'emploi. En réalité, leurs préoccupations sont pour l'essentiel des demandes primaires et immédiates.

Etant donné leur mobilité et instabilité géographique, il est très difficile d'entreprendre une action avec eux. Ils ont par ailleurs énormément de mal à aller vers les institutions, parfois uniquement parce qu'ils refusent l'idée même de respecter un règlement intérieur comme l'interdiction de fumer.

Ces jeunes ont de nombreux besoins dont ils ne sont parfois même pas conscients (soins psychiatriques, hygiène, désintoxication...). La difficulté réside dans le fait que notre société considère le travail comme la seule façon de s'insérer et de créer du lien social. Les jeunes sont

pour certains totalement réfractaires aux mesures d'insertion par le travail d'où un certain nombre de rapports conflictuels avec certains professionnels.

En conclusion, il apparaît qu'une démarche globale d'insertion (c'est à dire traitant à la fois des questions de santé, de souffrances psychiques, de logement, d'accès à la culture, etc.) doit être proposée. Cette démarche nécessite un accompagnement individualisé en fonction des difficultés personnelles du jeune.

C'est pourquoi la mise en réseau des acteurs et le partenariat paraissent une bonne réponse à la prise en charge de cette population. Ainsi, il est apparu nécessaire à l'Etat et aux pouvoirs publics nationaux de simplifier, d'harmoniser et de coordonner les différents intervenants et actions existants pour une réelle efficacité des mesures en faveur des plus démunis et pour tenir compte davantage des publics cibles et des particularités locales. C'est dans cette optique que la loi n°98-657 d'orientation relative à la prévention et à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998.

## **2. Le dispositif général de lutte contre les exclusions voulu par les pouvoirs publics de l'Etat**

Il convient de relater en premier le contexte historique ayant conduit les pouvoirs publics à instaurer le dispositif de lutte contre les exclusions avant d'analyser les dispositions législatives et réglementaires introduites.

### **a) Le contexte de la mise en place du dispositif de lutte contre les exclusions**

Si ces dispositifs résultent en grande partie de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 et des divers décrets et circulaires promulgués par la suite, certaines dispositions sont plus anciennes et différentes aides légales et conventionnelles existaient avant cette loi. Puis c'est en décembre 1997 que le mouvement s'accélère et que la coordination des acteurs, pour mieux faire face à l'urgence sociale et à la précarité, est recherchée.

#### **✓ Les dispositifs d'aide antérieurs à la loi d'orientation de lutte contre les exclusions**

On peut ici distinguer deux types d'aides :

- Les aides légales :
  - Avec la décentralisation, une répartition des aides s'est opérée au regard de la nouvelle répartition des compétences entre les différentes collectivités locales et l'Etat : ce sont principalement les départements qui ont hérité de la gestion de la très grande majorité des

allocations d'action sociale et des services sociaux ; seuls les conditions d'attribution et les montants minimums de prestations restent à la charge de l'Etat qui assure également toutes les prestations à destination des personnes sans domicile (article 194 du Code de la Famille et de l'Action Sociale). En Deux-Sèvres, c'est la Direction de la Prévention et de l'Action Sociale (DIPAS) du Conseil Général qui est chargée de fournir ces prestations d'action sociale et de verser ces allocations.

- Les prestations familiales versées par la Caisse d'Allocations Familiales (CAF) appartiennent à cette catégorie d'aides légales parmi lesquelles on peut citer les allocations familiales, le complément familial, l'allocation pour jeune enfant, l'allocation parentale d'éducation, l'allocation de rentrée scolaire,...
- Les minimas sociaux permettent de garantir un minimum de ressources aux personnes les plus démunies et non couvertes par le système d'assurance. Les minimas sociaux existant aujourd'hui ont été mis en place à des époques et dans des logiques différentes. Il faut distinguer ici ceux qui reconnaissent un statut marqué par le lien au travail (l'Allocation aux Adultes Handicapés (AAH), la pension d'invalidité) puis les minimas portés par la solidarité nationale représentant un accompagnement transitoire en vue d'un projet passant par l'emploi (l'Allocation de Parent Isolé (API), l'Allocation Spécifique de Solidarité (ASS), l'Allocation d'Insertion (AI), l'Allocation Veuvage) et enfin ceux qui reconnaissent les difficultés de retour à l'emploi et qui instaure la contractualisation (le Revenu Minimum d'Insertion (RMI)),
- Enfin, les aides au logement telles que l'Aide Personnalisée au Logement (APL), l'Allocation de Logement Familiale (ALF), l'Allocation de Logement à caractère Sociale (ALS),....

- Les aides conventionnelles :

- Les dispositifs partenariaux que sont les fonds départementaux, à savoir le Fonds d'Aide aux Jeunes (FAJ), le Fonds de Solidarité Logement (FSL), le Fonds d'Aide à l'Energie (FAE), les dispositifs des impayés d'eau et de téléphone,...
- Les fonds d'action sociale des communes et des organismes de protection sociale : les CCAS, au nom de la libre administration des collectivités locales (article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958) mais également au regard de leurs missions obligatoires, sont chargés d'accueillir les plus démunies et d'établir leurs demandes d'aide sociale. Quant aux organismes de protection sociale (CAF, CPAM, MSA,...), elles ont la possibilité de mener, par l'intermédiaire de leurs fonds sociaux, une action sanitaire et sociale en faveur des plus démunis ;
- Enfin, et leur action est loin d'être négligeable, les associations caritatives interviennent sur leurs fonds propres sous la forme principalement de distribution de secours d'urgence et de survie même si aujourd'hui celles-ci notent que l'on est passé à la prise en charge d'individus rongés par l'isolement et que les personnes accueillies viennent surtout chercher le contact, la compagnie

pour sortir de leur isolement. Les associations caritatives font enfin état de la violence renfermée au plus profond de ces personnes et qu'elles doivent gérer.

### ✓ **Le contexte de l'hiver 1997-1998**

En décembre 1997, des manifestations de chômeurs se multiplient dans les grandes villes de France en occupant notamment les antennes ASSEDIC et ANPE. Les revendications principales de ces mouvements populaires sont principalement de deux ordres : une hausse des minimas sociaux avec l'attribution d'une prime de fin d'année, de Noël, et la possibilité d'acquérir une représentation de nature à les constituer comme partenaires des institutions ayant en charge l'action sociale.

Pour accéder à leurs demandes, et devant l'ampleur du mouvement et de la mobilisation, le Gouvernement Jospin, dès janvier 1998, décide de leur accorder un milliard de francs, réparti de façon géographique, en fonction de critères socio-économiques. Le dispositif est coordonné par les Préfets, qui sont nommés pilotes de ce Fonds d'Urgence Sociale (FUS), tout en leur laissant la libre initiative de son organisation, excepté l'obligation de constituer une Mission d'Urgence Sociale (MUS) qui regroupe l'ensemble des partenaires locaux volontaires et qui est chargée de statuer sur les demandes. Selon les situations géographiques, ce système temporaire a plus ou moins bien fonctionné.

Lorsqu'en décembre 1998, de nouvelles manifestations éclatent, le Gouvernement Jospin décide cette fois de ne pas renouveler le « milliard » du FUS mais d'installer dans tous les départements de France et de Navarre les Commissions d'Action Sociale d'Urgence pour prendre le relais des FUS et des MUS. C'est la circulaire du 30 juillet 1998 qui met fin aux FUS et les remplacent par les CASU ; il ne s'agit pas ici de créer un nouveau fonds comme l'indique sans ambiguïté la circulaire mais de mieux faire travailler ensemble les acteurs de terrain et les pouvoirs publics dans le domaine de l'action sociale d'urgence pour apporter de véritables solutions, efficaces et rapides à toutes les demandes effectuées.

C'est dans ce contexte que sera élaborée la loi d'orientation relative à la prévention et à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998.

### **b) Le dispositif de prévention et de lutte contre les exclusions**

La loi n°98-657 du 29 juillet 1998 dite loi d'orientation relative à la prévention et à la lutte contre l'exclusion mais également avant elle la loi n°75-534 du 30 juin 1975 constituent le cadre de référence du dispositif de prise en charge des personnes en difficulté.



## ✓ La loi du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées

La loi n°75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées a introduit dans le vocabulaire juridique et administratif le terme de « personnes handicapées » proposé par François Bloch-Lainé dans son rapport de 1966, mais elle n'a pas donné, volontairement d'ailleurs, de définition à celle-ci.

En fait, sont considérées ainsi, les personnes reconnues comme telles au titre d'une législation. La loi du 30 juin 1975 reconnaît ainsi les personnes atteintes d'un handicap physique, sensoriel ou mental mais exclut ce qu'on appelle les handicapés sociaux, c'est-à-dire les personnes qui ne s'adaptent pas à la société, à la vie scolaire, à la vie professionnelle, à la vie sociale ou encore qui en sont rejetées.

Cette loi exclut également les malades et notamment les malades mentaux, tant que leur maladie n'a pas un caractère invalidant et permanent. Dans la réalité, les frontières ne sont pas aussi nettes. La loi de 1975 paraît avoir mis l'accent sur l'aspect social d'une infirmité, ses conséquences sur les capacités de l'intéressé en matière d'éducation et d'insertion professionnelle ainsi que sur la vie quotidienne et l'intégration sociale de celui-ci. Ce choix cadre difficilement avec d'autres notions demeurées inchangées et qui font référence à d'autres critères : ainsi l'infirmité en matière professionnelle est appréciée en terme d'invalidité et par référence à la capacité de travailler.

Un progrès important a été accompli dans la clarification des concepts grâce à la classification internationale des handicaps proposés par l'OMS et adoptée par l'administration française, au moins dans le cadre statistique, afin de réaliser un recueil harmonisé des données. Cette classification internationale s'est inspirée des travaux de l'épidémiologiste britannique PH-WOOD. Elle fournit les principes simples permettant d'abord de dissocier la maladie (domaine du diagnostic médical pour lequel l'OMS a établi une autre nomenclature) de ses conséquences (domaine du handicap).

Au titre de ces dernières, la classification internationale distingue trois niveaux qui, schématiquement, permettent de passer d'une vision « biologique » à une vision « sociale » du handicap :

- La **déficience**, premier de ces niveaux, désigne les atteintes de l'organisme, « toute perte de substance ou altération d'une structure ou fonction psychologique, physiologique ou anatomique », par exemple une amputation ;
- L'**incapacité**, deuxième de ces niveaux, porte la réduction de certaines grandes fonctions du corps, dans des conditions standardisées, « toute réduction, résultant d'une déficience, partielle ou

totale, de la capacité d'accomplir une activité d'une façon ou dans les limites considérées comme normales pour un être humain », par exemple marcher sans aide, se nourrir, se vêtir ;

- Le **désavantage**, troisième de ces niveaux, enregistre le retentissement global de l'incapacité sur la vie sociale de l'individu dans son propre environnement : « il résulte pour un individu donné d'une déficience ou d'une incapacité qui limite ou interdit l'accomplissement d'un rôle normal, en rapport avec l'âge, le sexe, les facteurs sociaux et culturels », par exemple le confinement au domicile, l'inaptitude professionnelle.

Cette classification montre le caractère subjectif du désavantage par rapport à celui, plus objectif, de la déficience et de l'incapacité. La nomenclature des déficiences, incapacités, désavantages a été fixée par le ministère des affaires sociales par un arrêté du 4 mars 1988 pour répondre aux besoins de ceux qui observent et analysent la situation des personnes handicapées, les équipements et les services qui leur sont offerts, les aides qu'ils perçoivent. Elle s'inspire de la classification internationale des handicaps (C.I.H.) et vise à donner un plus vaste champ aux études sur le handicap en élargissant les possibilités de comparaisons nationales et internationales.

#### ✓ **La loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la prévention et à la lutte contre les exclusions**

Dans le contexte économique des années 80-90 marquées par une recrudescence de population en situation de précarité, de pauvreté et d'exclusion, il était nécessaire de réaffirmer les dispositifs existants mais aussi d'apporter de nouvelles réponses. La loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions introduit une nouvelle approche de la lutte contre les exclusions.

Les quatre axes d'actions de cette loi sont :

- Garantir l'accès aux droits fondamentaux

- Le droit à l'emploi

L'objectif principal est de donner une chance à chacun d'acquérir une qualification ou un emploi par un parcours d'insertion dans la durée. A cet effet, quelques dispositifs innovants ont été mis en place : le programme trajectoire d'accès à l'emploi (TRACE), mis en œuvre par les missions locales et les PAIO et l'agence nationale pour l'emploi (ANPE), doit permettre aux jeunes les plus éloignés de l'emploi de se construire un parcours vers celui-ci. Le programme propose un accompagnement personnalisé qui peut aller jusqu'à 18 mois, avec la possibilité de mobiliser des aides financières (fonds d'aide aux jeunes (FAJ), Bourse d'Accès à l'Emploi (BAE)).

Concernant l'insertion par l'activité économique, elle a été redynamisée grâce au nouvel élan donné aux dispositifs existants (entreprise d'insertion, association intermédiaire).

Les entreprises d'insertion sont le volet essentiel de « l'insertion par l'économique ». Elles fonctionnent avec des jeunes, le plus souvent sans qualification, de 16 à 25 ans. Parmi le public des entreprises d'insertion, se trouvent les jeunes rencontrant d'importantes difficultés d'insertion et en voie de marginalisation, notamment les jeunes relevant de la protection judiciaire de la jeunesse ou pris en charge au titre de l'aide sociale. L'organisation d'un accompagnement social du jeune pendant sa durée de présence dans l'entreprise et à sa sortie, est l'une des conditions requises par les pouvoirs publics pour conclure une convention avec l'entreprise.

L'association intermédiaire (AI) est un dispositif ayant pour objet d'embaucher des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés particulières d'insertion, notamment des jeunes de moins de 26 ans, afin de faciliter leur insertion professionnelle en les mettant à titre onéreux, mais à but non lucratif, à disposition de personnes physiques ou morales dans le cadre de la réglementation sur le contrat à durée déterminée dit « contrat d'usage ». Le public visé est les jeunes de 16 à 25 ans sortis du système scolaire sans qualification et connaissant des difficultés d'insertion sociale et professionnelle, représentent environ 30 % du public accueilli par les associations intermédiaires.

#### - Le droit au logement

Le logement représente un facteur d'insertion, de reconnaissance sociale et de sécurisation. Les centres d'hébergement et réinsertion sociale (CHRS) anciennement de réadaptation sociale constituent le pivot des dispositifs existants.

Les CHRS regroupent diverses formes d'hébergement pour des personnes adultes et des familles connaissant de graves difficultés sociales. Ils proposent un hébergement « en vue de » la réinsertion sociale ; par conséquent, l'aide matérielle est donnée comme prioritaire, en l'occurrence le logement. Mais depuis quelques années, la définition des CHRS tend à mettre l'accent sur leur fonction d'insertion sociale et professionnelle.

Les personnes concernées par les CHRS sont dites « inadaptées » et c'est à leur propos qu'est apparue dans les textes officiels la notion de handicapés sociaux. Cette notion introduit un flou conceptuel laissant entendre que les CHRS pourraient servir de modèle à des centres d'aide par le travail d'un nouveau type, pour handicapés sociaux.

Les CHRS ont également commencé à mettre en œuvre des dispositifs systématiques de lutte contre l'errance afin d'assurer effectivement en toutes circonstances, le droit à l'aide sociale.

Les foyers de jeunes travailleurs (FJT) : les résidences sociales, instituées par un décret du 23 décembre 1994, sont des logements-foyers accessibles à toutes les personnes défavorisées au sens de la loi du 31 mai 1990. Seules les résidences sociales dans l'accueil des jeunes travailleurs continueront à relever des dispositions relatives à la création et à l'extension des établissements sociaux ou médico-sociaux prévues par la loi n°75-535 du 30 juin 1975.

Les FJT sont des institutions à but non lucratif qui s'adressent principalement à la population des jeunes en voie d'insertion et professionnelle âgés de 16 à 25 ans.

- L'accès aux soins

L'accès à la prévention et aux soins des personnes les plus démunies constitue un objectif prioritaire.

La couverture maladie universelle (CMU) permet d'assurer à tous une couverture d'assuré social, de faciliter l'accès des plus démunis à une couverture complémentaire, de garantir une dispense d'avance des frais et ce dès 16 ans et non plus 18.

- L'accès à l'éducation et à la culture

Prévenir l'exclusion, c'est aussi donner les mêmes chances à tous d'accéder à l'éducation, au savoir et à la culture en luttant contre l'illettrisme, en favorisant la scolarité des enfants, en facilitant l'accès à la culture, aux loisirs et aux sports.

- Prévenir les exclusions

La deuxième priorité de la loi est de prévenir les situations d'exclusion, le surendettement, la perte du logement, de permettre aux plus démunis de conserver des moyens pour vivre décemment, d'éviter les atteintes à la dignité en permettant l'exercice de la citoyenneté.

- Faire face à l'urgence sociale

Répondre à l'urgence sociale demeure nécessaire. La loi vise à améliorer les conditions dans lesquelles est apportée cette réponse et à en accroître l'efficacité en renforçant et étendant le dispositif de veille sociale.

- Mieux agir ensemble

La mobilisation des acteurs et la mise en cohérence des actions entreprises sont les conditions essentielles du succès de la politique de lutte contre les exclusions.

Ainsi, l'action sociale d'urgence trouve-t-elle ses fondements dans les textes mais également en France dans l'héritage collectif de notre nation. Mais son efficacité s'en trouve renforcer dans la

cohésion, la coordination des acteurs et partenaires de l'action sociale et dans la prise en charge globale et individualisée des plus démunis.

Si les orientations et les politiques sont établies au plus haut niveau de la hiérarchie politico-administrative, la notion de proximité en reste la source d'inspiration ; ainsi, ce sont les acteurs locaux qui sont le mieux à même pour faire face à l'urgence sociale, analyser les besoins et traiter les demandes, développer des systèmes de prise en charge et faire remonter les dysfonctionnements. C'est le cas pour le département des Deux-Sèvres.

## **B. LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION DES JEUNES EN DEUX-SEVRES**

En Deux-Sèvres, c'est de l'analyse de l'existant que les dispositifs ont été mis en place pour répondre au mieux aux besoins des populations les plus démunies, au regard des données épidémiologiques, démographiques, sanitaires, sociales,... Par la suite, le département s'est doté des moyens de coordination nécessaires à la prise en charge des personnes en grande difficulté et, en les évaluant, a cherché à les améliorer pour toujours apporter les solutions les plus adaptées aux attentes.

### **1. La présentation de la situation des Deux-Sèvres, département rural en région Poitou-Charentes**

Les Deux-Sèvres présentent des caractéristiques sociologiques qui lui sont propres et qui ont servi de base à la construction d'une offre globale de l'action sociale et de solutions pour faire face à l'urgence sociale

#### **a) Les caractéristiques démographiques, épidémiologiques, sanitaires et sociales de la région Poitou-Charentes et du département des Deux-Sèvres en 2001**

Il convient ici d'analyser la situation globale du département des Deux-Sèvres quant à ses caractéristiques socio-démographiques, épidémiologiques, sanitaires et sociales au regard de celle de la région Poitou-Charentes.

##### **✓ Pour la région Poitou-Charentes**

Au regard du recensement de 1999, les communes rurales rassemblent 47 % de la population de la région Poitou-Charentes, soit une proportion nettement supérieure à la moyenne nationale (26%). Cependant, entre 1990 et 1999, elles ont eu tendance à se dépeupler au profit des communes urbaines. Le produit intérieur brut (PIB) par habitant du Poitou-Charentes est de 115

169 F, soit 17 557 € en 1998, ce qui est nettement inférieur à la moyenne nationale (128 311 F, 19 561 €). La situation économique est contrastée selon les secteurs d'activité ; en effet, en 1990, le secteur tertiaire regroupait 60 % des emplois salariés. Le chômage est plus important en Poitou-Charentes qu'en France. Cependant depuis 1997, le taux de chômage annuel a régressé dans la région, passant de 13,1 % à 12,2 % en 1999. Au niveau national, cette tendance s'observe également : 12,5 % en 1997 et 11,3 % en 1999.

Le Poitou-Charentes compte 1 640 453 habitants au recensement de 1999, en progression de 2,8 % par rapport au recensement de 1990. Dans la région, le vieillissement de la population est important avec 20,6 % de la population de plus de 65 ans, contre 16,7 % en France. La population étrangère représente 1,5 % de la population régionale dont plus de la moitié est originaire de l'Union Européenne. En 1999, les personnes mariées représentent plus de la moitié de la population. Cependant, on observe une progression des divorcés (+ 55 %) et des célibataires (+ 16 %) depuis 1990.

L'espérance de vie à la naissance en Poitou-Charentes est l'une des meilleures en France pour les deux sexes. Elle est de 75,6 ans pour les hommes et de 82,9 ans pour les femmes en 1997. La mortalité générale est inférieure à celle constatée en France pour les deux sexes. Il existe toutefois une importante mortalité prématurée puisque 24 % des décès masculins et 11 % des décès féminins surviennent avant 65 ans. Entre 1988-90 et 1995-97, la mortalité régionale a baissé d'environ 10 %. Parallèlement, l'espérance de vie à la naissance a gagné 7 ans pour les hommes et 8 ans pour les femmes entre 1962 et 1997.

Le Poitou-Charentes compte, au recensement de 1990, une proportion importante d'ouvriers (31,7%) et d'agriculteurs (8,5 %) parmi les actifs. En 1990, pratiquement un homme sur deux est ouvrier et une femme sur deux est employée. Les taux d'activité des femmes ont fortement progressé depuis 1990. En 1999, plus de 80 % des femmes de 25 à 55 ans sont actives. Le chômage concerne 13,1 % de la population active en 1999, ce qui est légèrement supérieur à celui de la France (12,9 %). Les femmes sont les plus touchées, avec 16,2 % de chômage dans la région. En 1999, en Poitou-Charentes, près de 16 % des emplois sont non salariés (20 % chez les hommes), en forte diminution depuis 1990. En 1999, les emplois précaires représentent 18 % de l'ensemble des emplois salariés. En 1999 dans la région, près de 90 % des 15-30 ans sont diplômés, ce qui est légèrement supérieur à la moyenne nationale.

En 1995, le revenu net imposable moyen par contribuable s'élève à 129 858 F, 19 797 € en Poitou-Charentes. Il est de 138 219 F, 21 071 € en France. Le nombre de bénéficiaires d'allocations attribuées en dessous d'un niveau de ressources a augmenté de 9,6 % entre 1994 et

1998. Le nombre d'allocataires du RMI a fortement progressé entre 1989 et 1998, passant de 11 192 à 26 894. Les allocataires du RMI sont majoritairement des jeunes, vivant seuls et de sexe masculin. Le nombre des allocataires de l'Allocation Parent Isolé (API) et de l'Allocation Adulte Handicapé (AAH) a peu varié durant cette période. 4049 personnes touchent l'API et 19 885 l'AAH. Le nombre d'allocataires du Fonds de Solidarité Vieillesse (FSV) a fortement diminué entre 1989 et 1998, passant de 66 451 à 35960.

Le Poitou-Charentes a un taux d'équipement en centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et en établissement d'accueil mère/enfant similaire à celui de la France métropolitaine. Les personnes hébergées dans ces centres sont essentiellement des personnes seules. En 1998, la région dispose de foyers proposant un logement social provisoire (foyer de jeunes travailleurs, foyers de l'UNAFO, foyer SONACOTRA), mais la région ne compte aucun foyer pour migrants. La région offre une densité en logement social locatif inférieur à la moyenne de la France métropolitaine avec 44,1 logements pour 1 000 habitants contre 67,6 en moyenne. A l'inverse, la région présente un taux de bénéficiaires d'une aide personnelle au logement de 113,6 pour 1 000 habitants, contre 104,9 pour la France. En 1996, la dépense moyenne de l'aide médicale des Conseils Généraux de la région est de 93 F par habitant (14 €), contre 112 F par habitant (17 €) en France métropolitaine. Au 1<sup>er</sup> semestre 1996, plus de 900 personnes ont été accueillies dans les centres des Missions France de Médecins du Monde. En 1998, 23 % des consultants des centres d'examens de santé de la Sécurité Sociale sont des personnes en situation de précarité. Cette proportion est de 31 % pour la France métropolitaine. Les consultants des centres d'examens de santé en situation de précarité consultent les médecins et dentistes moins fréquemment que les autres consultants.

✓ **Pour le département des Deux-Sèvres :**

Le recensement 1999 fait apparaître un déficit d'environ 1 600 personnes par rapport à 1990. Ce déficit est constitué par la différence entre un solde naturel positif et un solde migratoire très déficitaire. (Le solde migratoire étant le résultat des départs et des installations sur le département.) La population deux-sévrienne n'échappe pas non plus au phénomène général de vieillissement de la population française lié à l'allongement de la durée de la vie.

La densité de la population est relativement faible (allant de 1 à 104 habitants au km<sup>2</sup>), à l'exception de l'agglomération niortaise, seule véritable zone urbaine (de 105 à 1243) ; la moyenne départementale étant de 501 habitants par Km<sup>2</sup>. Le département s'étend sur 605 434 ha répartis en 4 régions naturelles que sont le Bocage au nord ouest, la Gâtine au centre, la plaine (Niort-Melle), et le Marais Poitevin au sud ouest.

Les infrastructures semblent avoir pour conséquence de faire du département un lieu de passage.

Les Deux-Sèvres sont plutôt bien desservies en réseaux routiers nationaux et départementaux. Néanmoins le nord du département fait apparaître un certain enclavement.

A noter l'existence d'une plate-forme multimodale sur le site de La Crèche, seul équipement de ce type en Poitou-Charentes, ce qui représente un atout pour l'avenir.

La vitalité remarquable des acteurs culturels en milieu rural : le domaine des musiques traditionnelles, le développement des nouvelles technologies, l'organisation de manifestations locales qui sont autant de temps forts sur le département ;

- le patrimoine particulièrement riche en monuments et sites archéologiques ;
- les lieux qui constituent des facteurs de reconnaissance et d'attraction pour la population ;
- des structures et projets ayant un rayonnement qui déborde le cadre départemental ;
- des zones culturelles moins développées, peut-être à cause d'un patrimoine diffus et donc relativement difficile à valoriser.

L'intercommunalité est fortement développée dans le département où la quasi-totalité du territoire est couverte par des structures de coopérations intercommunales, essentiellement des communautés de communes

Cette intercommunalité, souvent très hétérogène, devrait être compensée par le développement de « pays » politiquement plus homogènes.

Les Deux-Sèvres comprennent à l'heure actuelle 4 « pays » que sont le Pays Mellois, le Pays Thouarsais, le Pays du Bocage Bressuirais et le Pays de Gâtine. Un cinquième est en cours de constitution sur la zone du niortais.

Les chiffres de la Vie Scolaire font apparaître une baisse (- 634) du nombre d'élèves à la rentrée 2001. Cette tendance départementale se répercute différemment selon les zones géographiques. Le taux de scolarisation des 2-3 ans est de 50 %.

15 Contrats Educatifs Locaux (CEL) ont été mis en place pour réunir l'ensemble des partenaires concernés autour des questions scolaires et des temps périscolaires.

Enfin, il n'existe pas d'université, de campus universitaire, malgré la délocalisation de certaines sections IUT et STS relevant de l'université de Poitiers.

La problématique du marché de l'emploi peut se résumer par une diminution du nombre de demandeurs d'emploi de 17,2 % en un an, de décembre 1998 à décembre 1999, des pénuries de main d'œuvre dans le bâtiment, les métaux et les transports, une forte demande d'emploi féminin (55,3 % des demandeurs d'emploi, région 54,2 %) et une forte hausse des chômeurs de longue durée (> à 2 ans) sur Bressuire, ce qui demande un traitement spécifique.



Ainsi, le taux global de satisfaction est de 91 % mais le problème de mobilité repéré par les différents acteurs sociaux comme un obstacle à l'emploi doit être mis en lien avec la précarité, le lieu d'habitation des ménages mais également avec l'organisation des transports interurbains.

A partir des critères retenus par l'Institut Régional de Travail Social (IRTS – étude régionale d'août 1999), les Deux-Sèvres, sauf les cantons de Niort, sont à l'écart du phénomène de la grande pauvreté, alors qu'un canton sur 4 est concerné globalement au niveau régional.

En ajoutant les foyers Allocation Parents Isolés (API), Allocation Spéciale Vieillesse (ASV) et chômeurs de longue durée, permettant de définir les territoires de pauvreté, les caractéristiques restent identiques pour l'ensemble de la région. 16 nouveaux cantons sont concernés dans tous les départements sauf les Deux-Sèvres.

En complétant l'étude par les données relatives au chômage, familles monoparentales, bas salaires (employés, ouvriers), le département, relativement à l'écart de la pauvreté et de la grande pauvreté, est touché sur les cantons limitrophes aux Charentes.

Dans le cadre du Contrat de Ville de Niort, la Mission RMI a mis l'accent sur l'attention particulière à mener sur certains quartiers, voire rues de Niort, fortement touchés par la pauvreté (foyers Rmistes en densité importante, souvent monoparentaux, dans des habitats souvent dégradés).

Malgré une présence bien répartie des différents offices HLM sur l'ensemble du département et bien qu'il existe un développement régulier du parc public sur les Deux-Sèvres, ce dernier est proportionnellement à sa population, le plus faible de la région Poitou-Charentes, laquelle se situe elle-même dans le quart le moins pourvu des régions françaises.

Plus globalement, on constate, sur l'ensemble du parc logement un taux de vacances structurel supérieur à 7 % dans la majorité des communes, à l'exception de celles qui sont franchement urbanisées.

En ce qui concerne le parc privé, il n'existe aucune fédération ou association des agences immobilières au niveau départemental. Au niveau national les statistiques FNAIM portent uniquement sur le prix des loyers et ne concernent que les grandes villes de France. Il est donc impossible d'évaluer l'offre de logement privé locatif, sauf à s'assurer le concours de l'ensemble des agences deux-sévriennes.

C'est au regard de ces caractéristiques que les pouvoirs publics locaux ont mis en place toute une offre globale concernant l'action sociale, adaptée aux besoins de la population deux-sévrienne et collée au plus près des réalités du terrain.

## **b) L'offre globale d'insertion à destination des jeunes en Deux-Sèvres<sup>12</sup>**

Quel que soit le domaine considéré (accueil, hébergement, insertion), l'offre en Deux-Sèvres – très diversifiée – repose majoritairement sur l'initiative privée. Pour autant, le nombre d'associations est relativement restreint, trois ou quatre associations sont prépondérantes et interviennent dans les différents domaines sur un territoire donné.

Aucune n'a d'envergure départementale et si le nord du département accuse un certain retard en matière d'hébergement et insertion (CHRS), l'une des difficultés rencontrées est bien l'absence de porteur de projet, susceptible d'intervenir sur cette zone géographique, tout en permettant de dépasser les clivages traditionnels entre les différents pays qui la constituent. Le secteur public est essentiellement présent au travers des équipements gérés et/ou financés par les CCAS. Certains de ces équipements ont parfois pour origine l'approche sécuritaire, relayant les préoccupations des maires d'assurer la tranquillité et la sécurité de l'espace public.

### **✓ L'urgence sociale : le 115 et le SAMU social**

Ce dispositif doit permettre l'accès immédiat et inconditionnel des plus démunis à un hébergement d'urgence, favoriser l'accès aux droits et à l'offre de soins des plus démunis, permettre la création d'un réseau des acteurs de l'urgence, en facilitant ainsi l'entrée de ces publics dans un parcours d'insertion.

Cette action repose sur les deux centres hospitaliers deux-sévriens, dont les moyens ont été renforcés. Les appels arrivent au SAMU du centre hospitalier de Niort. On remarque cependant que beaucoup de jeunes, dans le cadre des procédures d'urgence, refusent d'être hébergés dans les foyers d'hébergement d'urgence et les FJT n'ont pas l'organisation nécessaire, du moins sur le Niortais, pour accueillir des jeunes en errance le week-end.

### **✓ La mission de prévention de rue**

Ce type de service n'existe actuellement que sur la ville de Niort.

Il s'est développé progressivement depuis 1993, avec l'accroissement régulier du nombre d'intervenants sociaux ou à vocation sociale sur l'espace public urbain.

1993 – La présence en centre ville d'une trentaine de jeunes, très fortement marginalisés, en situation de danger et causant des troubles à l'ordre public, a induit, via le Conseil Communal de

---

<sup>12</sup> cf. annexe document n° 19

Prévention de la Délinquance (CCPD), la création d'une Equipe Educative de Rue (2 éducateurs spécialisés et un infirmier psychiatrique) dans le cadre d'un partenariat financier triparti.

1995 – Financement, dans le cadre du Contrat de Ville de la communauté de communes de Niort, d'une équipe d'animateurs urbains (DEFA – BAFA + 1 Educateur spécialisé) implantée dans les quartiers sensibles, pour répondre aux besoins de jeunes adolescents développant des comportements à risque.

1998 – Dans le cadre du Contrat Local de Sécurité (CLS) : création d'une association ayant pour activité principale la médiation sociale (APAS).

Actuellement 26 emplois jeunes, professionnels en devenir, assurent cette mission sur l'ensemble de la ville.

### ✓ **Le contrat de ville**

Département à dominante rurale, les Deux-Sèvres ne comptent qu'une véritable zone fortement urbanisée : l'agglomération niortaise. Sa forte attractivité a généré une croissance rapide du chef-lieu de département tout au long des années 60 et jusqu'au milieu des années 70. Cette urbanisation rapide s'est traduite, notamment, par la construction d'ensembles importants de logements à loyers modérés : les quartiers de Clou Bouchet, Tour Chabot, Gavacherie.

Les effets conjugués de la dégradation du bâti et de l'environnement ainsi que la crise économique ont conduit à concentrer dans ces quartiers des populations cumulant des difficultés de tous ordres. Pour inverser cette tendance, réhabiliter et réintégrer les quartiers dans la ville, Niort a bénéficié de plusieurs opérations « politique de la ville » dont un premier contrat de ville.

Celui de la génération 2000-2006 est en cours d'élaboration, les axes prioritaires qui se dégagent à l'issue des travaux préparatoires le situent dans la continuité du précédent où la DDASS, en compagnie de la Communauté d'Agglomération de Niort, se retrouve à la tête de la Maîtrise d'Œuvre Urbaine et Sociale de l'Agglomération (MOUSA) concernant le volet Solidarité et Citoyenneté, en s'appuyant notamment sur le réseau des Maisons Pour Tous et des Maisons Communales de la Citoyenneté.

Il est néanmoins difficile de repérer les mesures de la Politique de la Ville dont bénéficient les jeunes de 16 à 25 ans puisqu'elles ne se distinguent pas selon les publics et les âges mais bénéficient à toutes les populations des quartiers éligibles dans le cadre du Contrat de Ville. Néanmoins, ce dernier a retenu un grand nombre de thèmes qui impliquent un public âgé de 16 à 25 ans. Ainsi, figurent parmi ces thèmes : les actions Ville-Vie-Vacances, le développement des

NTIC, le soutien aux réseaux parentaux et aux familles monoparentales, l'accompagnement scolaire, la scolarisation des enfants des Gens du Voyage, la santé des populations de ces quartiers et notamment des jeunes et des plus démunis,....

Les mesures du Contrat de Ville ciblent donc principalement les familles, notamment monoparentales ou RMIstes (3% des bénéficiaires du RMI ont moins de 25 ans en Deux-Sèvres) et par conséquent les jeunes issus de ces familles.

### ✓ **L'accueil et l'hébergement**

▪ L'accueil de jour : Il n'existe dans les Deux-Sèvres qu'un seul accueil de jour officiel et identifié comme boutique de solidarité et qui se situe à NIORT. Cependant, les associations caritatives du département et principalement niortaises telles « l'Anneau de l'espoir », le Secours Catholique, la Croix-Rouge ou encore le Secours Populaire font également de l'accueil de jour et distribuent des secours d'urgence.

Au début des années 1990, différents constats ont été effectués sur le Niortais :

- l'existence de personnes domiciliées mais en grande difficulté, dans l'impossibilité de « frapper à la bonne porte au bon moment » ;
- la difficile prise en compte des publics « sans résidence stable » ;
- la demande de ces publics qui émergeait le plus souvent en situation de crise, les amenant à se situer sans cesse dans l'urgence et dans le besoin réel ou ressenti d'une réponse immédiate ;
- les limites de l'accueil et de la prise en charge de ces publics par les différentes institutions et associations, au regard de leurs missions spécifiques et de leur territoire d'intervention.

L'ensemble de ces constats a amené la DDASS et plusieurs de ses partenaires à se mobiliser pour créer, en janvier 1994, un accueil de jour sur NIORT : RESO (Réseau d'Ecoute Sociale et d'Orientation). RESO est un lieu bien identifié et bien identifiable, fonctionnant par ½ journées d'ouverture du lundi au vendredi. Il n'est pas un service social parallèle, encore moins un service social pour les plus démunis parmi les populations exclues. Son objectif est d'être une passerelle vers les dispositifs et services de droit commun en établissant ou rétablissant les liens nécessaires.

▪ Les accueils de nuit : Le département des Deux-Sèvres est bien doté en accueil de nuit. A l'exception de l'hébergement de nuit de Niort (25 places) ouvert en période hivernale, ce sont en majorité de petites structures (1 à 3 places) sauf Bressuire et Parthenay (5 à 10 places) ouvertes à l'année, bien réparties sur le territoire, en dehors de la zone Ménigoute/Airvault. L'ensemble de ces structures assure, en fonction des arrivées, un accueil polyvalent : hommes, femmes, couples, avec ou sans enfants ; 10 acceptent les animaux. La gestion de ces hébergements repose en

majorité sur de petites communes et/ou associations qui ne peuvent offrir, faute de moyens, qu'une halte à l'errance aux personnes sans résidence stable.

- Les logements relais : Les logements bénéficiant de l'Allocation de Logement Temporaire (ALT) permettent un hébergement d'urgence (de 1 à 3 mois) et un hébergement d'apprentissage (de 1 à ± 6 mois). On constate un taux d'équipement satisfaisant sur le sud Deux-Sèvres et la Gâtine ; le nord du département, insuffisamment doté, comprend seulement deux sites équipés (Bressuire et Thouars). Il est à remarquer que ces logements ont un taux d'occupation proche de 100 % et qu'ils ont du mal à jouer leur rôle d'hébergement dans l'urgence. Afin de pallier le déficit d'équipement sur le Nord Deux-Sèvres, la DDASS soutient une expérience menée sur Bressuire par le CCAS. Ce dernier a augmenté son parc de logements en ALT et assure l'accompagnement social des personnes hébergées. Le mi-temps d'éducateur spécialisé nécessaire est financé par la DDASS. Cette action, prévue sur 8 mois, fera l'objet d'un bilan et servira de support à l'évaluation des besoins en places CHRS sur le nord du département.

- Les accueil jeunes mères/adolescents/enfants : 4 structures, dépendant du Conseil Général, sont implantées sur le département des Deux-Sèvres : 1 foyer maternel à Niort de 7 places, 1 Maison Départementale de l'Enfance (pouponnière, enfance) et ses annexes (foyer des adolescents) à Niort et (pouponnière, enfance) à Thouars, totalisant 58 places.

- Les CHRS : Les Deux-Sèvres ont le taux d'équipements le plus faible du Poitou-Charentes (70 places sur 4 établissements) :

- **Niort** – Association « La Colline » – création en 1983 – 44 places dont 5 femmes, couples, avec ou sans enfants – toutes les problématiques sont acceptées, mais les entrées sont décidées en fonction des résidents déjà accueillis – hébergement en structure collective ou appartements éclatés.

- **Bilazais** – Association « La Renaissance » – création en 1998 – 10 places hommes – problématique acceptée postcure – hébergement en structure collective.

La structure comprend également 11 places dites de «foyer postcure» dont l'orientation fait l'objet d'une redéfinition.

- **Parthenay** – Association « Un Toit en Gâtine » – création en 1998 – 4 places hommes ou femmes de 18 à 26 ans – au sein d'un FJT – hébergement en structure collective ou appartements éclatés.

Les jeunes ayant une problématique santé lourde sont réorientés.

- **Bressuire** – création en 2002 – 12 places.

- Les FJT : L'implantation des 7 FJT assure une bonne couverture départementale. D'autre part, il est à noter la création en 1999 d'un FJT sur le pays mellois, dont la configuration correspond au caractère rural du territoire. La structure « mère » de 17 logements a été rénovée sur Chef-Boutonne. Des logements éclatés ont été créés sur les communes de Brioux/Boutonne, Celles/Belle, Lezay, Sauzé-Vaussais et Melle dans le cadre d'un fort partenariat avec les CCAS.

Les FJT, de plus en plus sollicités pour l'accueil de jeunes en grande difficulté, étaient amenés à refuser certaines prises en charge faute de moyens suffisants pour assurer un accompagnement social adapté, notamment le week-end sur le Niortais. Un appel à projets du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité – DAS/FNARS – a permis, avec la contribution de la D.D.A.S.S. 79, la mise en place d'une action expérimentale, qui s'est achevée le 15 mai 2001, regroupant les FJT de l'arrondissement de Niort. Un travailleur social a ainsi pu être recruté pour effectuer le suivi de ces publics et favoriser leur insertion sociale et professionnelle. Cette expérience fera l'objet d'une évaluation qui alimentera la réflexion sur l'opportunité de développer quelques places CHRS au sein d'un FJT du Sud Deux-Sèvres.

#### ✓ **Le volet emploi**

Le Service Public de l'Emploi : La loi de Lutte Contre les Exclusions du 29 juillet 1998 a fortement positionné les DDASS dans le champ de l'emploi, dans le cadre du Service Public de l'Emploi (SPE) ; ainsi, la DDASS des Deux-Sèvres participe au SPE Plénier, au SPE Technique, au SPE Restreint, aux Equipes Locales, au dispositif « Consultants Régionaux.

- Le programme « Nouveau Départ » : Depuis son démarrage, ce dispositif a concerné 5 877 personnes. Le détail des mesures mises en œuvre sur 1999 est le suivant :
  - Entretien systématique pour les jeunes de 16 à 25 ayant 6 mois de chômage, les demandeurs d'emploi ayant 12 mois de chômage, les personnes menacées d'exclusion (jeunes chômeurs de longue durée, adultes demandeurs d'emplois de plus de 2 ans, RMIstes) ;
  - Accompagnement social personnalisé pour 12,2 % des demandeurs d'emploi ;
  - Accès à la formation pour 11,5 % des demandeurs d'emploi ;
  - Accès à l'emploi pour 28,1 % des demandeurs d'emploi ;
  - Appui à l'emploi pour 48,2 % des demandeurs d'emploi.
- Les mesures d'Appui Social Individualisé (ASI) : la mobilisation des mesures ASI vise à assurer un accompagnement vers l'emploi après levée, le cas échéant, des freins (domaine social, santé, logement). La mutualisation des moyens du Plan Départemental d'Insertion, des mesures ASI et des mesures d'Appui Personnalisé vers l'Emploi constitue en Deux-Sèvres l'Accompagnement SocioProfessionnel vers l'Emploi et l'Insertion (ASPEI) et permet le

financement de 11 postes ETP pour trois prestataires conventionnés : AFCO, FIDES, FORECOM (organismes de formation professionnelle n'ayant pas de « culture sociale » à la base).

L'Accompagnement SocioProfessionnel à l'Emploi et l'Insertion (ASPEI), est un dispositif qui s'inscrit dans le Programme Départemental d'Insertion (PDI) des Deux-Sèvres. Cette mesure fait l'objet d'une circulaire DAS n°95-17 du 5 mai 1995. Il s'agit d'un dispositif partenarial, mis en place le 4 juin 1996 et financé par l'Etat (DDASS), l'ANPE et le Conseil Général des Deux-Sèvres, par voie conventionnelle.

Son objectif est l'insertion professionnelle des personnes en difficulté prêtes à s'engager dans une démarche de recherche d'emploi, mais rencontrant des difficultés particulières faisant obstacle à leur motivation et à la réussite de l'insertion par l'emploi. Trois types d'interventions sont prévus à cet effet :

- L'accueil, l'orientation et l'accompagnement des personnes relevant du dispositif,
- L'accès à l'emploi,
- Le maintien dans l'emploi.

S'agissant des bénéficiaires du RMI, l'ASPEI est l'un des outils majeurs de la politique d'insertion professionnelle du PDI. Afin de faciliter l'insertion professionnelle des publics en difficultés, la mesure ASPEI vise à la prise en charge individualisée des personnes, pour leur donner et les maintenir dans un statut professionnel durable et leur garantir une stabilité sociale et matérielle. L'impact intermédiaire escompté est l'accès à l'emploi (CIE, CES, CEC, CDD, CDI), l'adaptation au monde du travail par la formation, la création de liens sociaux.

Les publics ciblés sont les jeunes de moins de 26 ans présentant des risques d'exclusion, des chômeurs en grande difficulté, des bénéficiaires du RMI et des travailleurs handicapés.

En 2000, le financement de l'ASPEI représente 2.5 millions de francs. La prestation est financée par l'Etat (DDASS) à hauteur de 50%, l'autre moitié est financée pour 1/3 par le Conseil Général et pour 2/3 par l'ANPE.

En 2000, 959 personnes ont bénéficié de la prestation ASPEI, soit 40% d'hommes et 60% de femmes. Sur l'ensemble des Deux-Sèvres, la prestation ASPEI a majoritairement profité aux personnes de 26 à 50 ans, les jeunes de moins de 26 ans ne représentant que 2% des bénéficiaires. Les personnes auxquelles profite le plus la mesure ASPEI sont les femmes de 26 à 50 ans. Les étrangers ne représentent que 3.4% des suivis et les handicapés, 11.4%. Mais ce sont les bénéficiaires du RMI qui représentent la plus grosse partie des bénéficiaires (54.7%). 97% des bénéficiaires de l'ASPEI sont inscrites comme demandeurs d'emploi et sont pour la plupart des chômeurs de longue durée (plus d'1 an). En majorité il s'agit des chômeurs de 1 à 3 ans.

L'ANPE est le premier prescripteur de l'ASPEI. En 2000, elle a prescrit 391 personnes, soit 41% des suivis. 1890 actes d'accompagnement ont été posés pour 951 répondants, soit presque 2 actes par personne. L'aide à la recherche d'emploi prédomine largement comme les années passées. Toutefois, on note que les actes d'accompagnement social de longue durée et d'aide aux démarches administratives et sociales sont très présents.

Les jeunes de moins de 26 ans ont plus besoin d'aide individuelle à la recherche d'emploi et d'aide au maintien dans l'emploi que les personnes de plus de 26 ans qui (en plus de l'aide individuelle à la recherche d'emploi) ont des besoins en terme d'accompagnement social de longue durée et des aides aux démarches administratives et sociales.

Pour la majorité des sorties, la durée du suivi varie de 1 à 6 mois. Les jeunes de moins de 26 ans ont des suivis plus courts que les autres. En effet, ces personnes bénéficient d'une majorité de suivis durant de 1 à 3 mois (55% des suivis). D'autre part, plus on avance dans l'âge et plus la durée des suivis s'allonge : 45% des suivis des personnes de 26 à 50 ans sont des suivis de 4 à 6 mois et le sont aussi dans 46% des suivis des personnes âgées de plus de 50 ans.

- Le programme « TRACE »

Instauré par la loi du 29 juillet 1998 de lutte contre les exclusions, le programme TRACE vise une insertion professionnelle durable pour les jeunes de 16 à moins de 26 ans « en difficulté et confrontés à un risque d'exclusion professionnelle », sortis du système scolaire sans qualification ou avec un faible niveau de qualification ou encore ceux dont les handicaps sociaux, familiaux ou personnels fragilisent leur candidature aux offres d'emploi. Une priorité est accordée aux jeunes des quartiers relevant de la politique de la ville et des zones de revitalisation rurale (ces jeunes doivent représenter 25% des entrées dans le programme). L'inscription à l'ANPE n'est pas nécessaire pour accéder au programme TRACE.

Le programme propose aux jeunes un accompagnement personnalisé vers l'emploi d'une durée de 18 mois, – des dérogations peuvent être accordées pour prolonger cette durée –, articulant des actions de bilan, de remobilisation, d'insertion, de mise en situation professionnelle et de formation et visant l'acquisition de connaissances de base ou d'une qualification professionnelle.

Cet accompagnement vers l'emploi doit déboucher, pour la moitié des jeunes, sur un emploi durable par contrat à durée indéterminée, contrat à durée déterminée d'au moins 6 mois, contrat d'apprentissage, de qualification, d'adaptation ou d'orientation, contrat conclu dans le cadre du programme « Nouveaux services, Emplois jeunes » [...] et repose sur la mobilisation des dispositifs mis en œuvre par l'Etat et les collectivités territoriales.



Par ailleurs, dès le début du parcours, les jeunes sont susceptibles de suivre des séquences d'observation en entreprise d'une durée maximum de 5 jours, afin de découvrir l'entreprise et le milieu professionnel, sans exercer d'activité. Les jeunes ne sont pas rémunérés au cours de ces séquences, mais peuvent recevoir un remboursement de frais par l'entreprise d'accueil.

Le parcours d'insertion est établi avec un référent unique qui à la charge du suivi du jeune. Les préfets de région, en concertation avec les préfets de départements et les présidents de conseils régionaux identifient les zones et répartissent les moyens en fonction des besoins du public, procèdent au choix des pilotes, et identifient les opérateurs chargés de l'accompagnement.

Le Pilote a la responsabilité de la coordination de la mise en œuvre et du suivi du programme ; Il est choisi au sein du réseau des missions locales et des PAIO sur la base d'un diagnostic de leurs capacités opérationnelles à coordonner le programme. En aval de la prescription de la mesure par les missions locales et les PAIO, les opérateurs (généralement des organismes de formation tels l'AFPA ou des structures relevant du réseau d'accueil) sont chargés de l'accompagnement des jeunes et de l'organisation de leurs parcours.

Chaque opérateur du programme TRACE s'engage à respecter les droits du jeune pendant son parcours, c'est-à-dire :

- accueillir chaque jeune qui lui est adressé et l'accompagner vers l'insertion professionnelle, jusqu'à la fin de son parcours,
- garantir un parcours individualisé,
- respecter un nombre maximal de 30 jeunes suivis en même temps par un opérateur,
- assurer un accompagnement continu du jeune,
- se donner comme objectif principal l'accès durable des jeunes à l'emploi,
- collaborer avec les autres structures locales intervenant en matière d'accompagnement des jeunes,
- fournir des éléments d'information au jeune.

Les jeunes bénéficiaires du programme TRACE peuvent accéder aux FAJ, dès l'âge de 16 ans. Cet accès est soumis à certaines conditions :

- difficultés matérielles pouvant empêcher l'insertion professionnelle,
- le jeune doit être dans une période au cours de laquelle il ne perçoit aucune rémunération au titre des mesures du programme.

Les bénéficiaires du programme TRACE sont affiliés au régime général de la sécurité sociale dans les conditions prévues pour les stagiaires de la formation professionnelle, pour les périodes au

cours desquelles ils ne sont pas affiliés à un autre régime de la sécurité sociale. C'est à l'opérateur de déclarer les jeunes non affiliés à la sécurité sociale.

Au cours des séquences d'observation en entreprise, les jeunes sont couverts contre le risque accident du travail. Dans les 12 mois qui suivent la fin du programme TRACE les jeunes continuent de bénéficier de la protection sociale (sauf s'ils bénéficient d'un régime plus favorable), même s'ils n'ont eu aucune activité ou effectué aucun stage au cours du programme.

Interrogés sur l'apport du programme TRACE<sup>13</sup>, les jeunes mettent en avant plusieurs éléments pour expliquer leur appréciation favorable de la mesure ; pour eux, ce dispositif permet un accompagnement social fort susceptible de les sortir de leur isolement, notamment pour les points suivants :

- La régularité des rencontres, condition première d'une relation réussie notamment par l'instauration de procédures régulières de suivi ;
- Une attention plus soutenue, réelle, opératoire tout en restant discrète, non intrusive des référents dans une relation individualisée ;
- La disponibilité autorisée par une « mission sans mandat » : le dispositif « labellise » les jeunes, leur donne un statut qui suffit à légitimer ;
- Le collectif des jeunes entrés dans le programme permettant un échange avec des personnes dans la même situation ;
- Le Fonds d'Aide aux Jeunes (FAJ), peu utilisé mais rapidement mobilisé de façon pointue, met en confiance sur les possibilités de TRACE à répondre à leurs difficultés ;
- Un accès aux droits plus rapide et plus efficace ;
- La réouverture d'un droit à la formation permettant de tester leurs hésitations : « *Trouver sa voie* » ;
- L'accès à l'emploi aidé.

Il est à noter que la mise en place effective des mesures ne s'est concrétisée qu'à partir du mois de mai 1999, mois de signature des conventions avec les différents opérateurs.

#### ✓ **Le volet insertion par l'activité économique (IAE)**

L'ensemble du territoire départemental est couvert par 9 Associations Intermédiaires. La constitution d'une fédération regroupant ces 9 AI démontre la volonté de développer un réseau local (mise en place d'outils communs, d'un accompagnement/suivi des personnes sur un cahier des charges départemental, recrutement de 2 accompagnateurs, organisation des relais vers les Entreprises de Travail Temporaire d'Insertion - ETTI).

---

<sup>13</sup> Etude auprès de 30 jeunes bénéficiaires du programme TRACE – rapport remis par l'association RER.

Deux ETTI sont présentes sur le département dont l'une a vocation à développer son activité en lien avec les AI suite à la signature de convention mais on constate que le département des Deux-Sèvres est déficitaire en Entreprise d'Insertion, tant au niveau de leur localisation que du nombre de places : le Niortais et le sud Deux-Sèvres apparaissent fortement dépourvus. Une douzaine de chantiers d'insertion sont conventionnés. L'objectif d'insertion professionnelle a été rappelé.

Sans préjuger des travaux en cours du Conseil Départemental de l'Insertion par l'Activité Economique, de la mobilisation des crédits Etat (FDI, ASI...) et du Conseil Général, du Plan Départemental d'Insertion par l'Activité Economique (PDIAE), la volonté de développement de l'IAE sur les Deux-Sèvres reste un objectif prioritaire tant pour les services de l'Etat, les collectivités territoriales, que pour les acteurs locaux.

Des axes de travail sont d'ores et déjà en cours de réalisation :

- études de faisabilité pour développer les EI, notamment sur le sud du département ;
- développement des chantiers d'insertion, avec définition d'un cadre général précisant les objectifs, la nature des prestations de formation, d'accompagnement, d'encadrement à mettre en œuvre, la participation des financeurs ;
- mise en place de mesures budgétaires ASI après avoir redéfini la nature de l'accompagnement et les moyens à mettre en œuvre pour mobiliser les personnes susceptibles d'être mises à disposition par les AI.

Ainsi, l'offre globale adaptée aux caractéristiques sociologiques du département permet la prise en charge d'un maximum de personnes en grande difficulté et notamment des plus jeunes. Pour ce faire, les pouvoirs publics ont mis en place des outils voulus par les pouvoirs publics et inscrits dans la loi permettant de toujours mieux appréhender les situations de précarité et d'exclusion en cherchant la meilleure coordination des acteurs locaux partenaires pour trouver les meilleures solutions possibles.

## **2. L'affirmation de la place de la DDASS des Deux-Sèvres dans la coordination des dispositifs d'action sociale d'urgence**

Pour prendre en charge les personnes les plus démunies et notamment les jeunes en grande difficulté, le département des Deux-Sèvres, conformément à l'esprit des directives émises par les pouvoirs publics nationaux, a installé une Commission d'Action Sociale d'Urgence en vue de rechercher la meilleure coordination possible dans la lutte contre les exclusions, dont l'activité concernant les jeunes en difficulté témoigne aujourd'hui de la réalité de la situation de ce public et

de ses problèmes d'insertion socioprofessionnelle, avec au premier rang, la nécessité de répondre efficacement et rapidement à leurs problèmes de subsistance.

#### **a) La légitimité renforcée de la DDASS des Deux-Sèvres**

Cette légitimité est reconnue principalement par les textes qui fixent les missions des DDASS mais également par les missions qu'elles exercent réellement.

Comme le rappelle la circulaire DAGPB n° 97-53 du 27 janvier 1997 relative aux missions des DRASS et DDASS – qui reprend les dispositions du décret n° 94-1046 du 6 décembre 1994 relatif aux missions et attributions des DRASS et des DDASS – les DDASS sont chargées sous l'autorité du préfet d'assurer la mise en œuvre des politiques nationales, d'animer les actions régionales, départementales et locales en matière médico-sociale et sociale, ceci en tant que garant de la cohésion sociale, prioritairement par « l'organisation de la prise en charge des situations d'urgence ». Au regard des différents partenaires institutionnels compétents en matière d'action et d'urgence sociales, les DDASS sont les mieux placées pour favoriser la mise en œuvre d'une politique nationale, pour jouer un rôle de médiateur, en raison de leur inscription territoriale, de leur proximité aux réalités quotidienne du terrain, en étant à l'écoute des territoires.

Bien qu'amputé de ses moyens opérationnels au profit des Conseils Généraux, l'Etat n'en a pas pour autant quitter le champ social. Seulement, les lois de décentralisation ont modifié les façons de faire des DDASS, mais sans prendre une position d'extériorité lui conférant une vision surplombante. La DDASS est inscrite dans des réseaux qu'elle anime ou suscite ; elle n'est qu'un partenaire comme les autres, même si c'est vers elle qu'on se tourne dès que se pose une difficulté, dès que des dispositifs sont à mettre en œuvre car les compétences de la DDASS sont nombreuses, pluridisciplinaires, variées.

Néanmoins, même si les lois de décentralisation ont confié une grande partie de l'action sociale aux départements et conseils généraux, la DDASS reste compétente en matière d'accueil et d'hébergement d'urgence. La DDASS est donc le pivot des politiques de lutte contre les exclusions. Cependant, la DDASS n'a pas une autorité incontestée sur les opérateurs et ses partenaires institutionnels et partage souvent, notamment avec le Conseil Général, la responsabilité des politiques sociales mis en œuvre.

En Deux-Sèvres, les rouages du partenariat sont si bien huilés que, sur des actions facultatives sur lesquelles le Conseil Général n'a pas d'obligations légales d'intervenir, ce dernier s'associe volontiers aux démarches entreprises par la DDASS ou d'autres partenaires et n'hésite pas à

participer activement. Mais la DDASS prend toute sa place en tant qu'animateur des dispositifs et du réseau de partenaires, même si elle ne possède plus la place qui était la sienne avant les grandes lois de décentralisation de 1982-1983.

Cependant, avec les nouvelles lois sur le RMI, la Couverture Maladie Universelle, la lutte contre les exclusions, la réforme de la tarification des établissements hébergeant des personnes âgées dépendantes et l'Aide Personnalisée à l'Autonomie ou encore les mesures mises en place dans le cadre des politiques en faveur de l'enfance et de la famille, il semblerait pour certains observateurs que l'Etat, en matière sociale, fasse un retour au premier plan en tant qu'acteur de terrain dans le champ de l'interventionnisme social. L'exemple des Commissions d'Action Sociale d'Urgence (CASU) instaurées par la loi de lutte contre les exclusions vient encore appuyer cette thèse.

En effet, la CASU a surtout été envisagé comme un retour de l'Etat dans le champ de l'action sociale, au regard du rôle joué par les DDASS lors de la mise en œuvre du FUS qui a constitué un événement de nature à modifier l'équilibre issu de la décentralisation. L'Etat est d'autant plus légitime pour intervenir dans la mise en œuvre des politiques sociales qu'il est le garant de l'égalité de traitement des citoyens les plus défavorisés, de la cohésion sociale fondant notre pacte démocratique, républicain et social. En dépit du principe selon lequel l'échelon local est censé mieux appréhender les besoins à satisfaire, la progression des situations d'extrême précarité a justifié l'intervention de l'Etat et montré ainsi les limites de la décentralisation.

Désormais, la DDASS doit assumer un nouveau rôle qui consiste à favoriser le développement d'actions et d'initiatives qui seront ensuite gérées par les acteurs de terrain. En pilotant la CASU, la DDASS peut et doit jouer un rôle d'arbitre, de médiateur, de régulateur pour favoriser les échanges et le travail en commun entre les différents partenaires et acteurs de terrain, dans le sens toujours recherché d'une meilleure coordination et harmonisation des actions et des procédures de traitement des demandes d'aides d'urgence.

Désormais, la légitimité de l'Etat repose sur sa capacité à mobiliser et non plus seulement à édicter des normes. Aujourd'hui, la DDASS occupe une place intermédiaire entre les acteurs de terrain et l'administration centrale et est donc au croisement de logiques contradictoires ; mais cette position lui permet de mobiliser au mieux les partenaires du champ de l'action sociale les plus proches du terrain et de répondre le plus efficacement aux situations de détresse. L'action de la DDASS est désormais une action de coordination s'inscrivant dans une dynamique partenariale et de co-responsabilité. C'est dans cette optique que la loi de lutte contre les exclusions a favorisé l'émergence de nouveaux outils de coordination comme la CASU.

## **b) La mise en place de la Commission d'Action Sociale d'Urgence des Deux-Sèvres**

La DDASS s'attache désormais à encadrer d'un point de vue juridico-administratif les actions entreprises sur le terrain et doit veiller au respect des règles en vue de la réalisation des objectifs pour lesquels elles ont été conçues. A cette fin, la DDASS s'est dotée de moyens de coordination comme la CASU.

Conformément à la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions pris en son article 154 et de la circulaire du 30 juillet 1998 intitulée « Devenir du fonds social d'urgence et mise en place des Commissions d'Action Sociale d'Urgence », les pouvoirs publics locaux du département des Deux-Sèvres ont installé, le 18 décembre 1998 sous la présidence de Monsieur le Préfet, la « CASU 79 ». Cette dernière représente la suite logique à la cellule de coordination des aides financières d'urgence qui a fonctionné durant cinq mois pour l'attribution de secours du FUS.

La CASU 79 a donc été mise en place par convention, comme le prévoyait la loi, entre le représentant de l'Etat et le Président du Conseil Général, et a été signée en même temps par l'ensemble des partenaires concernés, à savoir, en plus des deux premiers susmentionnés : la Directrice de la CAF, le Directeur de la CPAM, le Représentant de l'UNCASS, le Directeur de la MSA, la Directrice de l'AFPA, le Directeur de l'ANPE, le Directeur de la Banque de France, les ASSEDIC.

Les modalités de fonctionnement sont les suivantes :

- Composition : les représentants des institutions signataires de la convention cadre, services ayant appartenu à la MUS
- Animation du Secrétariat : la DDASS 79
- Equipe Technique : la CASU 79 s'est dotée d'une instance plus restreinte ouverte en tant que de besoins à d'autres partenaires, dont le secrétariat est également assuré par la DDASS 79
- Rythme des réunions : une par trimestre

La mission de la CASU 79 consiste à assurer la coordination des dispositifs susceptibles d'allouer des aides, notamment financières, aux personnes et aux familles rencontrant de graves difficultés. Il s'agit donc de réussir à traiter de façon globale, concertée, cohérente et rapide les situations des ménages les plus démunis.

Il convient donc de prendre en compte l'ensemble des aspects de la vie et des besoins des personnes pour leur favoriser l'accès aux différents dispositifs d'aide selon des pratiques qui respectent leur dignité.

Pour y parvenir, les différents partenaires ont dépassé leurs logiques institutionnelles pour définir des objectifs communs et réellement partagés, à savoir :

- développer de la complémentarité entre les différents fonds et dispositifs départementaux pour apporter des réponses cohérentes et concertées ;
- améliorer l'accueil, l'information, l'orientation des usagers ;
- examiner les situations individuelles complexes non traitées dans le cadre des dispositifs de droit commun pour faire évoluer ou créer les dispositifs les plus adaptés ;
- analyser ces situations individuelles pour mieux les faire évoluer ;
- préfigurer un observatoire départemental de la pauvreté et de l'exclusion.

Concrètement, plusieurs actions ont été mises en place :

- l'imprimé unique de demande d'aide ;
- le répertoire informatisé des aides ;
- la commission unique d'étude des dossiers, composée d'un secrétariat unique tenu par l'Union Départementale des Associations Familiales (UDAF), d'un gestionnaire unique des fonds (CAF), de trois niveaux décisionnels (secrétariat, président en exercice, commission unique).

Ainsi, le premier effet de la CASU réside dans le resserrement certain du partenariat, le développement d'habitudes de travail en commun, d'une interconnaissance, d'actions partagées, ce qui conduit plus naturellement chacun à faire abstraction de sa logique de « boutique ». Ce « premier effet CASU 79 » doit permettre d'en atteindre un second, celui d'une prise en charge globale des ménages les plus défavorisés, à travers la cohérence des réponses apportées, la mobilisation croisée des moyens financiers propres à chaque partenaire et institution, l'allégement et la simplification des circuits ainsi qu'à une plus grande lisibilité des dispositifs, une meilleure connaissance des personnes en difficulté et donc à une optimisation des ressources disponibles pour mener à bien les missions confiées par la loi.

La loi d'orientation relative à la prévention et à la lutte contre les exclusions a permis la coordination des acteurs et partenaires de l'action sociale et une prise en charge plus globale et individualisée des plus démunis.

Désormais, c'est le parcours de vie qui est privilégié notamment dans le cadre de l'insertion socioprofessionnelle des jeunes en difficulté et dans la distribution des aides d'urgence.

A cette fin, les acteurs ont pu s'emparer du dispositif et utiliser des moyens mutualisés de coordination pour être plus efficace.

Néanmoins, des carences subsistent et des imperfections sont présentes dans le cadre des dispositifs d'aide sociale d'urgence. C'est pourquoi le département a décidé de mettre en place, dans le cadre du FDAJ, le dispositif des urgences alimentaires à destination des jeunes en difficulté.



## **II. LA NECESSITE D'AMELIORER LE DISPOSITIF D'AIDE ALIMENTAIRE D'URGENCE A DESTINATION DES JEUNES EN DIFFICULTE**

Aujourd'hui, ce sont près de 3 millions de personnes, soit plus de 5 % de la population en France, bénéficient des différentes formes d'aides alimentaires (colis repas, bons d'achat...).

Même si l'amélioration de la situation de l'emploi des jeunes est particulièrement sensible depuis deux années, une grande partie des jeunes restent profondément éloignés de l'emploi, et viennent gonfler les demandes de FAJ.

C'est le cas en France mais également en Deux-Sèvres où les acteurs locaux de l'action sociale cherchent à améliorer le dispositif pour faire face au mieux à l'urgence sociale et aux demandes de subsistance ; il s'agit d'être plus rapide pour être plus efficace dans la réinsertion des jeunes et imaginer de nouvelles solutions dans la prise en charge des personnes en grande difficulté.

### **A. DES DEMANDES CROISSANTES REVELANT LES CARENCES DU DISPOSITIF D'AIDE ALIMENTAIRE D'URGENCE**

Dans le cadre de la lutte contre l'exclusion, la situation de certains jeunes de moins de 26 ans non éligibles au RMI, éprouvant de graves difficultés d'insertion étayant très peu de ressources financières, a conduit en 1989 à la création des Fonds d'aide aux jeunes (FAJ).

En effet, les fonds d'aide aux jeunes sont destinés aux jeunes de 18 à 25 ans en grandes difficultés d'insertion et qui ont besoin d'une aide financière et, éventuellement, d'un accompagnement social. Cette disposition initialement non obligatoire a été étendue à l'ensemble du territoire national en 1992.

Les possibilités offertes par les FAJ sont multiples :

- attribution d'un secours financier d'urgence (manger, dormir, se soigner) : cette aide d'urgence peut ensuite se transformer en aide plus durable dans le cadre d'un processus d'insertion. Ce secours d'urgence est la clé d'entrée dans un dispositif plus global d'insertion.
- aide financière plus durable liée à un projet d'insertion,
- accompagnement social adapté,
- aide au logement.

Il convient donc d'analyser ici la situation des Deux-Sèvres au regard de la situation nationale des demandes d'aides au titre des Fonds Départementaux d'Aide aux Jeunes.

## **1. L'analyse comparée des demandes de Fonds d'Aide aux Jeunes en Deux-Sèvres et en France**

Donnant son caractère obligatoire aux FAJ départementaux, la loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 portant adaptation de la loi n° 88-1088 du 1<sup>er</sup> décembre 1988 relative au revenu Minimum d'Insertion et à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle en a assoupli la mise en œuvre et les modalités de fonctionnement afin d'adapter ces fonds aux réalités locales et de garantir un réel partenariat. De plus, cette loi a rendu possible un soutien particulier aux jeunes proches de l'exclusion, par la mise en œuvre de mesures d'accompagnement social. Elle a introduit aussi la possibilité de renouvellements de l'aide financière, exceptionnels auparavant.

### **a) La situation nationale<sup>14</sup>**

Les chiffres de l'année 2000 révèlent une activité importante des Fonds Départementaux d'Aide aux Jeunes.

En effet, près de 110 000 jeunes de 18 à 25 ans ont bénéficié d'une aide au titre du Fonds d'aide aux jeunes durant l'année 2000. Environ 160 000 demandes ont été instruites sur l'année 2000, et 88 % ont été acceptées.

Davantage de demandes ont été déposées dans le sud que dans le nord de la France, relativement au nombre de jeunes âgés de 18 à 25 ans.

Dans un cas sur deux, ces aides financières sont destinées à la subsistance et dans un cas sur trois aux transports.

Les montants moyens attribués varient de moins de 600 F (91 €) à plus de 4 000 F (610 €) selon les départements. Les départements qui font face à une forte pression de la demande mais accordent des aides plutôt faibles s'opposent à ceux qui allouent des aides plus élevées mais relativement peu nombreuses.

En 2000, moins d'un tiers des demandeurs d'aide occupe un logement autonome et deux cinquièmes déclarent être sans ressources. C'est l'Ile-de-france qui concentre le plus grand nombre de jeunes demandeurs hébergés par des tiers ou en situation de logement précaire.

Neuf demandeurs sur dix ne sont plus scolarisés au moment de leur demande, près de la moitié n'a aucune qualification et la moitié est au chômage.

---

<sup>14</sup> Les demandeurs de Fonds d'Aide aux Jeunes – Sources : Résultats de l'année 2000 DREES N° 113 mai 2001

L'analyse des caractéristiques des demandes d'aide au titre du FAJ pour l'année 2000<sup>15</sup> et de leurs disparités au niveau départemental (hors DOM) met en évidence des spécificités locales assez marquées, analysées à travers les ressources des jeunes et leur mode de logement. Par ailleurs, 30 % de ces demandes d'aide en 2000 sont des demandes de renouvellement. Dans plus de huit cas sur dix, le demandeur est connu de la structure qui instruit la demande. En outre, un demandeur sur cinq est suivi dans le cadre du programme TRACE.

Le nombre de demandes d'aide rapporté au nombre de jeunes de 18 à 25 ans varie selon les départements de 0,2 à 7 %, avec une médiane à 2,5 %. La Charente est le département qui compte le taux de demandes d'aide le plus élevé (7,2 %). Les Pyrénées-Orientales, le Tarn-et-Garonne, l'Allier, et la Haute-Corse ont, quant à eux, des taux de demandes supérieurs à 5 %. A contrario, Paris, la Dordogne, les Yvelines et le Val d'Oise se distinguent par les taux de demandes les plus faibles, moins de 0,5 %. C'est dans le sud du pays que l'on trouve le plus de départements avec des taux de demandes élevés.

Les taux d'acceptation des demandes d'aide déposées par les jeunes varient de 61 à 97 % selon les départements, avec une médiane à 88 %. Le Gard, l'Aude, le Pas-de-Calais et la Corse-du-Sud ont les taux d'acceptation les plus faibles, moins de 75 %. La Meurthe-et-Moselle, les Alpes-Maritimes, la Vendée, la Seine-et-Marne et la Manche ont au contraire des taux d'acceptation qui dépassent 95 %.

En 2000, les aides demandées au FAJ au cours de l'année le sont pour faire face à des problèmes de subsistance dans près d'un cas sur deux (50 % de l'ensemble des demandes et 55 % des demandes acceptées) ou pour permettre aux jeunes de se déplacer dans le cadre de leur démarche d'insertion sociale ou professionnelle (35 % de l'ensemble des demandes et 37 % des demandes acceptées). Les sommes allouées par les FAJ s'élèvent à environ 1 500 francs par demande acceptée au cours de l'année 2000<sup>16</sup>. Les sommes accordées dans le cadre d'une procédure d'urgence, c'est-à-dire sans avis du comité d'attribution et pour des besoins le plus souvent urgents, sont en moyenne d'un montant plus modeste : de l'ordre de 800 francs par aide accordée. En 2000, ces aides d'urgence ont représenté 41 % des aides accordées.

---

<sup>15</sup> Voir annexes – document 5

<sup>16</sup> voir Murielle MONROSE, « *Les demandeurs de Fonds d'aide aux jeunes – Résultats de l'année 2000*, Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques (DREES) Etudes et Résultats N° 113 mai 2001

Les montants moyens attribués par demande acceptée varient d'un peu moins de 600 francs (91 euros) à plus de 4 000 francs (610 euros) d'un département à l'autre. Dans huit départements sur les quatre-vingt-neuf observés, l'aide moyenne est de moins de 1 000 francs (152 euros) : c'est le cas pour le Rhône, le Calvados, la Charente, la Moselle, les Pyrénées-Orientales, les Alpes-Maritimes, la Meurthe-et-Moselle et l'Allier. Dans quatre départements, elle atteint au contraire plus de 2 500 francs (381 euros) : la Corse-du-Sud, l'Aude, le Pas-de-Calais.

C'est Paris qui a attribué au cours de l'année 2000 le montant moyen le plus élevé avec plus de 4 000 francs (610 euros).

L'analyse en composantes principales effectuée pour tenter d'établir une typologie des départements oppose à cet égard ceux qui font face à une forte pression de la demande, mais qui accordent des aides d'un montant moyen plutôt faible et ceux qui accordent des aides d'un montant moyen élevé, mais ont relativement peu de demandes d'aide.

Moins d'un tiers des demandeurs d'aide occupe un logement autonome et deux cinquièmes sont sans ressources. En effet, la situation des jeunes demandeurs vis-à-vis du logement et des ressources, au moment de leur demande d'aide, reste très stable tout au long de l'année. 38 % des demandeurs d'aide au titre du FAJ vivent chez leurs parents, 18 % sont hébergés par un tiers (ami, conjoint, famille), et 29 % occupent un logement autonome (locataire ou propriétaire). Les 15% restants vivent en hôtel social, dans un foyer, dans un CHRS ou sont sans domicile fixe. Par ailleurs, 42 % des demandeurs déclarent être sans ressources au moment de leur demande d'aide, 17 % reçoivent des aides financières de tiers et 28 % perçoivent un revenu du travail. Les autres (13 %) ont d'autres types de ressources (bourses, allocations logement, minimas sociaux, etc.).

Les conditions de logement des jeunes demandeurs d'aide sont très variables d'un département à l'autre. La part des demandeurs vivant chez leurs parents varie ainsi de près de 16 à 61 %, celle des jeunes en situation de logement précaire varie de 3 à 38 %, tandis que celle des demandeurs hébergés par des tiers s'échelonne de 4 à 29 % (en France métropolitaine). Dans sept départements sur quatre-vingt-onze observés, plus de la moitié des demandeurs d'aide vit chez ses parents : c'est le cas dans la Marne, la Haute-Savoie, les Yvelines, les Ardennes, l'Oise, les Vosges et l'Aisne. Au contraire, dans la Meuse, la Lozère, les Deux-Sèvres, les Hautes-Alpes, une forte proportion de demandeurs d'aide vit dans un logement autonome. Les Hauts-de-Seine, la Seine Saint-Denis, le Val-de-Marne et Paris se distinguent par les plus fortes proportions de demandeurs hébergés par des personnes autres que leurs parents ou en logements précaires.

C'est aussi dans ces départements que les aides accordées dans le cadre du FAJ sont les plus élevées, mais avec un taux de demandes relativement faible.

La situation financière des jeunes demandeurs, au moment où ils demandent une aide au titre du FAJ, est également très différente d'un département à l'autre. La part de ceux qui se déclarent sans ressources varie de 9 % à près de 60 % alors que 15 à 58 % perçoivent au contraire des revenus du travail.

Dans les Pyrénées-Orientales, le Loiret, l'Aisne, le Bas-Rhin, le Val-de-Marne, les Ardennes et la Vendée, plus de 50 % des jeunes demandeurs déclarent être sans ressources.

Au contraire, à Paris, dans le Lot, la Creuse, la Meuse, et la Corse-du-Sud ce n'est le cas que de moins de 20 % d'entre eux. Dans des départements comme la Meuse, Paris ou le Jura, un demandeur sur deux touche un revenu du travail au moment de sa demande d'aide.

En Corse-du-Sud et dans la Meuse, au moins 50 % des demandeurs perçoivent d'autres types de ressources telles que des aides financières d'un tiers (parents, famille, amis ou autres), des minimas sociaux, des allocations logement, des bourses, etc.

Pour la plupart sortie du système scolaire, les demandeurs d'aide aux FAJ sont peu qualifiés et souvent au chômage. Neuf demandeurs sur dix ne sont plus scolarisés au moment de leur demande d'aide. La moitié d'entre eux est au chômage, la plupart sans allocation, et près d'un cinquième suit un stage de formation rémunéré ou non.

Ce sont aussi des jeunes qui trouvent plus difficilement du travail parce qu'ils sont moins qualifiés que l'ensemble des sortants du système scolaire. En effet, 44 % d'entre eux n'ont pas de qualification à la sortie du système scolaire (19 % ont arrêté l'école avant la 3<sup>ème</sup> et 25 % en 1<sup>ère</sup> année de CAP ou BEP ou en classe de 3<sup>ème</sup>), 35 % ont quitté l'école après un CAP ou un BEP ou bien encore en seconde ou première, et 21 % ont le bac ou plus. Parmi les demandeurs encore scolarisés au moment de leur demande au FAJ, 55 % sont étudiants et près d'un cinquième sont en terminale.

## **b) La situation du département des Deux-Sèvres**

En octobre 1995, une étude concernant le Fonds d'Aide aux Jeunes en Poitou-Charentes a été réalisée par le Centre Régional d'Etudes et d'Action pour les Handicaps et l'Insertion (CREAHI) à la demande de la DRASS pour mettre en relief les spécificités locales des départements de la région Poitou-Charentes et ciblée sur les bénéficiaires et les référents.

La méthode employée fut celle du questionnaire envoyé à 600 jeunes des 4 départements (150 jeunes/département) de la région Poitou-Charentes, par l'intermédiaire des DDASS, pour connaître davantage les jeunes demandeurs d'aide de FAJ, leurs relations avec le dispositif et avec les référents auxquels leurs impressions ont également été demandées.

Cette étude a permis d'établir une photographie de la région dans le cadre du dispositif d'aide aux jeunes. Ainsi, plusieurs caractéristiques ont été relevées. Les jeunes demandeurs sont majoritairement des filles âgées entre 21 et 24 ans, qui n'ont pas de responsabilités familiales : les demandeurs sont célibataires et n'ont pas d'enfants ; cependant, pour ceux qui ont des enfants, on peut parler de paternité et maternité précoces.

Les jeunes ont énoncé à travers le questionnaire plusieurs problèmes les concernant, notamment celui du manque de ressources qui domine au moment de la demande d'aide.

Mais il apparaît que les jeunes demandeurs sont également fragilisés par le manque de soutien familial et par leurs problèmes personnels alors que les questions d'emploi et de formation semblent peu significatives pour eux. C'est un cumul de causes qui crée les situations de difficultés rencontrées tant au plan personnel que socioprofessionnelle et la lenteur des versements de certaines allocations participe au maintien en dépendance des jeunes.

Les jeunes demandeurs, principalement les garçons, présentent également des problèmes de santé et de suivi médical.

Les jeunes ont besoin d'un soutien économique comme ils le revendiquent mais également d'un soutien et d'un accompagnement humain et insistent sur la nécessaire bonne qualité de leurs relations avec les référents. Les jeunes ont une relation toute particulière avec leurs référents au regard des termes qu'ils emploient pour la définir : gentillesse, disponibilité, communication, compréhension. L'aide apportée a permis dans la majorité des cas d'apporter une amélioration des ressources, de trouver un emploi ou de suivre une formation ; ce sont les trois principales réponses apportées à la question sur les changements intervenus depuis l'aide reçue.

Quant à la connaissance du dispositif, ils l'ont acquis au niveau de l'établissement de la demande d'aide mais pas de la procédure d'attribution. En réalité, ces jeunes ont besoin de « soutien moral » (selon leur expression), c'est à dire d'être moralement appuyés et conseillés. Ils ont des attentes fortes à l'égard des adultes qu'ils rencontrent au cours de leur « galère ». Les aides sont

vécues comme symboliquement très importantes, surtout quand il s'agit de secours alors que les prêts sont vécus comme producteurs d'engrenage et de dépendance.

Cette étude a eu lieu en 1995 alors que le dispositif CASU n'existait pas. Depuis, la loi du 29 juillet 1998 a intégré le FAJ dans le dispositif CASU pour lequel un bilan a été effectué en Deux-Sèvres en 2000.

En effet, la Commission Unique d'étude des dossiers a fait l'objet d'un premier bilan d'étape en 2000 sur les plans financier, budgétaire et fonctionnel.

Sur le plan financier, l'exercice 2000 s'est soldé par un déficit de 277 000 F, soit 42 228, 38 €. Le réalisé 2000 est d'environ 1 200 000 F, soit 182 938, 82 € alors que le besoin en 2001 est estimé à 1 400 000 F, soit 213 428, 62 €.

- Répartition réalisée en 2000<sup>17</sup> :

Sur le total des dossiers traités : ± 5 800

Secrétariat : 71,8 % soit 4 164 dossiers

Président en exercice : 27 % soit 1 564 dossiers

Commission unique : 1,2 % soit 72 dossiers

La maîtrise des coûts de gestion est un objectif fondamental qui se retrouve au travers de différentes mesures d'organisation de la gestion des dispositifs, du fonctionnement des organes décisionnels, de l'utilisation des outils informatiques et de télécommunication ou encore de la simplification des demandes d'aide d'urgence et des traitements des dossiers.

En ce qui concerne le Fonds d'Aide aux Jeunes en Deux-Sèvres, le bilan moral et financier<sup>18</sup> amène plusieurs observations.

Plus de 650 jeunes de 18 à 25 ans ont bénéficié d'une aide au titre du Fonds d'aide aux jeunes durant l'année 2000. Environ 1000 demandes ont été instruites sur l'année 2000 et 82 % ont été acceptées. Dans quatre cas sur cinq ces aides financières sont destinées à la subsistance et le reste constitue des aides à la formation. Le montant moyen des aides s'élève à 1189,00 F et se répartit de la façon suivante :

- pour les aides d'urgence : 911,00 F
- pour les dons : 580,00 F

---

<sup>17</sup> Voir Annexes – document 1

<sup>18</sup> Voir Annexes – documents 6 et 7

- pour les prêts : 1396,00 F

En 2000, un peu plus de la moitié des demandeurs d'aide occupe un logement autonome et 34 % déclarent être sans ressources.

Près d'un tiers de ces demandes d'aide en 2000 sont des demandes de renouvellement. Dans les deux cas sur trois, le demandeur est connu de la structure qui instruit la demande. Le nombre de demandes d'aide rapporté au nombre de jeunes de 18 à 25 ans représente moins de 2 %.

En outre, un demandeur sur cinq est suivi dans le cadre du programme Trace.

En 2000, 60 % des aides individuelles accordées par le FAJ ont concerné la subsistance et l'urgence. 82 % des aides distribuées par le FAJ sont des secours d'urgence et 53 % sont à finalité alimentaire pour un taux de rejet global de 12 %. Le nombre de procédure d'urgence, c'est-à-dire sans avis de la Commission Unique d'étude des dossiers et/ou du Président de la CASU pour des besoins le plus souvent urgents, est de 132 pour un montant moyen de 911,00 F. En 2000, ces aides d'urgence ont représenté un peu plus de 13 % des aides accordées.

En 2001, les chiffres font apparaître une accentuation du nombre de demandes en urgence et à finalité alimentaire par rapport à la situation de l'année 2000. En effet, 64 % des aides individuelles accordées constituent des aides à la subsistance et 30 % des aides alimentaires sont traitées en urgence alors qu'elles n'étaient que de 20 % en 2000. Le nombre de dossiers traités est en augmentation mais le montant financier accordé par dossier est en diminution. Les aides individuelles représentent environ 80 % des aides, les 20 % restant sont constitués d'aides collectives en faveur de porteurs de projet, qui pour 2001 comme pour les années précédentes, ont également une finalité alimentaire et d'éducation à la santé ou sont destinées dans une moindre mesure à promouvoir la mobilité des jeunes.

Le demandeur est en majorité une fille (55 % des demandes), âgée de 20-21 ans, célibataire, sans enfants à charge, en rupture familiale, sans ressources, en logement autonome, qui ne bénéficie pas du programme TRACE, non scolarisée, peu diplômée, au chômage.

Plus de la moitié des demandeurs d'aide occupe un logement autonome et 34 % sont sans ressources. 17 % des demandeurs d'aide au titre du FAJ vivent chez leurs parents, 14 % sont hébergés par un tiers (ami, conjoint, famille), la part des demandeurs en situation de logement précaire est de 12 %, alors que 51 % occupent un logement autonome (locataire ou propriétaire). Les 18 % restants vivent en hôtel social, dans un foyer, dans un CHRS ou sont sans domicile fixe.



Par ailleurs, 34 % des demandeurs déclarent être sans ressources au moment de leur demande d'aide, 10 % reçoivent des aides financières de tiers et 30 % perçoivent un revenu du travail. Les autres (25 %) ont d'autres types de ressources (bourses, allocations logement, minimas sociaux, etc.).

Pour la plupart sortie du système scolaire, les demandeurs d'aide aux FAJ sont peu qualifiés et souvent au chômage. Neuf demandeurs sur dix ne sont plus scolarisés au moment de leur demande d'aide. La moitié d'entre eux (51 %) est au chômage, la plupart sans allocation, et ils sont plus de 12 % à suivre un stage de formation rémunéré ou non. Très peu ont un réel emploi stable (CDI à temps plein).

Ce sont aussi des jeunes qui trouvent plus difficilement du travail parce qu'ils sont moins qualifiés que l'ensemble des sortants du système scolaire. Ils sont 56 % à posséder seulement un diplôme de Niveau V et V bis des filières générales et techniques. 12 % ont le niveau IV, 14 % ont un niveau VI et un peu plus de 2 % sont de niveau III, II et I.

Enfin, ce sont les Missions Locales et les Permanences d'Accueil, d'Information et d'Orientation (PAIO) qui présentent la plupart des demandes (60 %), les autres structures étant principalement les CCAS (30 %).

Comme on peut l'observer, la plupart des aides demandées sont des secours d'urgence en matière alimentaire et de subsistance, qui ne font pas ou rarement l'objet d'une décision de rejet. Ainsi, le circuit habituel d'établissement des demandes paraît comporter des carences pour répondre à la notion de secours d'urgence, surtout lorsqu'il s'agit de subsistance. En effet, en la matière, le dispositif se doit d'être souple et simple à gérer tout en installant des outils d'évaluation pour éviter les dérapages et pour permettre une efficacité du dispositif dans la réinsertion du jeune demandeur.

C'est au regard de ces carences que la DDASS des Deux-Sèvres a décidé d'améliorer le dispositif des urgences alimentaires à destination des jeunes.

## **2. Les carences du dispositif d'aides alimentaires d'urgence à destination des jeunes**

Parmi les carences du dispositif des aides alimentaires d'urgence à destination des jeunes dans le cadre du FAJ, certaines sont imputables au fonctionnement même de la Commission d'Action Sociale d'Urgence mais un certain nombre de constats relatifs au dispositif lui-même expliquent également la nécessité d'améliorer la procédure d'attribution des aides alimentaires.

## a) Les dysfonctionnements imputables au fonctionnement de la CASU 79

Après plus de trois ans d'activités de la CASU 79, on peut tirer plusieurs enseignements de son fonctionnement et les premiers constats annoncent des aménagements nécessaires dans le futur. Ainsi, on remarque une sous-utilisation de la Commission Unique due à l'organisation du secrétariat / UDAF, un déficit d'appropriation de cet outil par les prescripteurs sociaux.

### ✓ Parmi les éléments d'appréciation, on peut citer :

#### - Le taux de participation des membres de la Commission Unique

Septembre	Octobre	Novembre	Février	Mars	Avril	Mai	Juillet
82%	65%	74%	54%	63%	42%	63%	45%

#### - Le problème de la confidentialité

La liste nominative des situations étudiées est adressée à tous les membres de la Commission Unique. Cet envoi permet à chaque participant, s'il est concerné par le dossier, de porter au débat les éléments dont il dispose.

La diffusion à tous de la totalité des informations n'est pas justifiée et entraîne un risque certain au regard du devoir de confidentialité qui est le nôtre.

#### - Le coût de fonctionnement important par Commission Unique

2 000 feuilles (4 ramettes)	= 90 francs
3 000 photocopies à 0,186 francs	= 558 francs
Frais d'envoi	= 147 francs
Temps agent : 200 F x 3 heures + 300 F x 7 heures	= <u>2 700 francs</u>
<b>Total</b>	<b>= 3 495 francs</b>

### ✓ Pour permettre à la Commission Unique de fonctionner dans le respect des orientations de la CASU 79, les moyens nécessaires à mettre en œuvre sont :

- Une définition plus large et plus précise de la nature des dossiers relevant de sa compétence. Il s'agit de situations complexes à problématiques multiples qui relèvent d'une intervention croisée des fonds, et/ou nécessitent une recherche de solutions impliquant une mobilisation particulière des partenaires au regard des outils dont chacun dispose.

Cette définition des dossiers complexes correspond tout à fait au rôle attendu de la Commission Unique :

#### ▪ Au regard des objectifs fixés à la CASU par la loi de lutte contre les exclusions (art. 154) :

« Le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général prévoient, par convention, la mise en place d'une commission de l'action sociale d'urgence chargée d'assurer la

coordination des dispositifs susceptibles d'allouer des aides, **notamment** financières, aux personnes et aux familles rencontrant de graves difficultés. »

▪ Au regard des objectifs que se sont fixés les membres de la CASU (cf. convention cadre du 18/12/2000) :

Article 4 : *La Commission de l'Action Sociale d'Urgence a pour mission de :*

« Développer de la coordination entre les différents dispositifs et les différents fonds existants afin d'optimiser les réponses apportées aux usagers. »

« Examiner les situations individuelles complexes n'ayant pu être traitées dans le cadre de la coordination des procédures et dispositifs de droit commun existants. »

L'atteinte de ces objectifs a nécessité le développement d'outils (formulaire unique de demande d'aide - procédures permettant de diminuer les délais de réponses – répertoire informatique des aides).

▪ Au regard des objectifs fixés à la Commission Unique par la CASU dans le cadre d'un avenant à la convention cadre, signé le 2<sup>ème</sup> semestre 2000 :

Article 2 : *L'article 5 est ainsi modifié :*

« La Commission de l'Action Sociale d'Urgence Plénière crée une Commission Unique d'étude des dossiers, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2000, pour les fonds et dispositifs départementaux existants (FAE, FDAJ, FSL, Dispositif téléphone).

Son objet est de procéder à l'examen global des situations des ménages et de s'assurer, sous forme conventionnelle, que l'ensemble des aides et droits auxquels ils peuvent prétendre sont mobilisés.

Elle est composée de membres, représentant les fonds (FAE, FDAJ, FSL) et les dispositifs (CASU, Téléphone) existants.

Cette représentation est organisée au sein de chacune des instances précitées, étant entendu que la Commission Unique peut s'adjoindre tout autre partenaire utile à l'examen des dossiers, pour avis. »

- Une nouvelle organisation pour la Commission Unique

Procédure :

Le président en exercice décide de l'affectation des dossiers pour étude en Commission Unique.

Le président établit la liste des partenaires concernés par les dossiers.

L'UDAF présente les dossiers avec leur historique et explicite les raisons et les enjeux qui ont motivé leur passage en Commission Unique.

## Fonctionnement

La Commission Unique se réunit en deux formations :

Une Commission Unique Plénière, instance de débats et d'échanges à partir de l'évaluation des situations traitées et du bilan financier, se réunissant tous les six mois et une Commission Unique à géométrie variable pour l'étude des situations complexes et mobilisation des moyens nécessaires existants, se réunissant une fois par mois.

- La mise en place d'un outil d'information en direction des instructeurs sociaux

Une meilleure connaissance de la Commission Unique (rôle et fonctionnement) et de l'organisation des fonds et dispositifs amènera une plus grande appropriation de cet outil.

- Une évolution de l'organisation de l'UDAF

Le développement d'une utilisation optimale de l'outil informatique par les services de l'UDAF est nécessaire afin de mutualiser des données recueillies lorsqu'il y a saisine successive des différents fonds pour une même famille.

Au regard de tous ces éléments d'appréciation, le fonctionnement de la CASU 79 peut encore être amélioré pour permettre une amélioration de la coordination des dispositifs d'aide d'urgence mais il reste néanmoins qu'elle a permis de traiter tout de même un certain nombre de situations d'urgence sociale des personnes les plus démunies et de renforcer la cohérence entre les partenaires ainsi que de présenter une activité importante.

Cependant, des imperfections existent dans le circuit permettant l'attribution des aides d'urgence en matière de subsistance et la procédure d'attribution des secours alimentaires à destination nécessite en cela d'être améliorée au regard de ces dysfonctionnements.

### **b) Les autres dysfonctionnements du Fonds d'Aide aux Jeunes en matière d'urgences alimentaires**

Depuis la circulaire du 30 juillet 1998, le Fonds d'Aide aux Jeunes est entré, avec l'instauration de la Commission d'Action Sociale d'Urgence, dans l'ensemble du système mis en place par la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions ; il devient donc un des fonds départementaux cogérés et un instrument du partenariat des acteurs de l'urgence sociale. Cependant, le comité de pilotage a pu, en évaluant le dispositif, mettre l'accent sur un certain nombre de dysfonctionnements. Un certain nombre de modifications doivent devoir être apportées pour permettre un meilleur fonctionnement du dispositif et du fonds dans son intégralité.

Tout d'abord, se pose le problème de l'égalité de traitement des demandes de Fonds d'Aide aux Jeunes, quelque soit la nature de l'aide accordée ; en effet, on peut constater que l'examen des dossiers et l'appréciation des demandes effectuées au cours des séances hebdomadaires de la commission unique d'étude des dossiers ne bénéficient pas d'une ligne de conduite homogène. Ainsi, en fonction du nombre de dossiers à étudier et du temps dont ils disposent, les membres de la commission hebdomadaire prennent davantage de soins pour examiner les demandes et apprécier les situations. L'analyse des demandes est plus méticuleusement et objectivement effectuée en début de séance, qu'en fin de séance où les dossiers sont davantage expédier.

Ensuite, il est récurrent de constater qu'un très grand nombre de prêts accordés dans le cadre du FAJ ne sont pas remboursés pour les motifs suivants :

- les revenus des jeunes bénéficiaires de ces prêts ne sont pas suffisants ;
- les jeunes viennent à quitter le département des Deux-Sèvres et, malgré les lettres de relance, décident de ne plus répondre ;
- les liens humains qui avaient pu exister dans les dispositifs précédents entre le jeune et l'instructeur mais également avec les acteurs de l'urgence alimentaire n'existent plus ;
- les lettres de relance ne permettent pas au jeune de refaire le lien entre ce rappel et le prêt octroyé par le FAJ.

Le Fonds d'Aide aux Jeunes, comme l'ensemble des fonds départementaux d'urgence, obéit désormais aux procédures mises en place depuis l'instauration de la CASU. Il utilise donc les outils de coordination qui existent pour l'ensemble des fonds ; ainsi, en matière d'urgence alimentaire, le référent social remplit le dossier CASU, la décision est préparée par l'UDAF qui envoie le dossier, pour signature, au Président en exercice de la CASU (la DDASS en 2000, le Conseil Général en 2001) qui le lui retourne avant d'en informer la CAF pour effectuer le paiement.

Le circuit de prise de décision se révèle donc complexe et tout se passe par une succession de fax émis, reçus et renvoyés : le référent social (instructeurs des CCAS, les assistantes sociales de secteur des services du Conseil Général, les instructeurs des missions locales et PAIO, les équipes éducatives des FJT, CHRS,...) faxe la demande à l'UDAF qui la faxe à son tour au Président pour décision. Cette décision est faxée à l'UDAF qui donne mandat à la CAF pour le règlement.

Le règlement peut prendre différentes formes : versement de bons alimentaires de façon directe ou indirecte, de l'argent liquide, des chèques, des droits d'entrée, écrits de présentation à un organisme qui se fera rembourser à posteriori par la CAF, ....

On peut ainsi constater que cette procédure est particulièrement lourde, hétérogène et inadaptée dans le cadre de l'urgence. En effet, en matière d'aide alimentaire d'urgence, le dossier de demande d'aide et le dossier CASU se révèle être un instrument complexe à remplir.

S'agissant de secours alimentaires d'urgence, de subsistance, il est rare qu'une décision de rejet de la demande d'aide intervienne, le Président en exercice ne prenant jamais de décision défavorable à l'octroi d'une aide alimentaire d'urgence : 90 % des aides sollicitées en urgence sont accordées.

On le voit bien, aucune plus-value n'existe à travers ce circuit et cette procédure particulièrement lourde fait intervenir un nombre important d'acteurs, surtout au regard de l'évolution du nombre des aides à la subsistance versées et parmi elles les aides alimentaires urgentes :

- Les aides à la subsistance ont représenté 60 % des aides individuelles accordées en 2000 et 65 % en 2001 ;
- Les aides alimentaires urgentes ont représenté 25 % des aides à la subsistance en 2000 et ont atteint 45 % en 2001 !

Les jeunes ont besoin d'une aide concrète, rapide et immédiate ; or, cette procédure empêche la mise en paiement de demande qui arrive au secrétariat le vendredi après-midi après 16 heures ! Le jeune se retrouve donc sans possibilité (ou presque car l'instructeur saura aiguiller le jeune vers une structure d'accueil distribuant des secours alimentaires d'urgence) de bénéficier d'une aide à la subsistance, cette procédure pouvant donc conduire à ne pas appréhender et repérer les jeunes en situation de précarité....

Au regard de ces constats de dysfonctionnement du dispositif d'aides alimentaires d'urgence et du nombre de demandes d'aide sollicitées auprès du FAJ, la DDASS des Deux-Sèvres et ses partenaires ont décidé de mettre en place un nouveau dispositif, dans le cadre du FAJ, spécifique aux aides alimentaires d'urgence à destination des jeunes pour être plus efficace dans la distribution de secours d'urgence mais également dans le cadre plus général de l'insertion voire la réinsertion socioprofessionnelle des jeunes.

## **B. ETRE PLUS RAPIDE POUR ETRE PLUS EFFICACE : L'INSERTION PAR L'ALIMENTAIRE**

L'ensemble des constats apportés sur le dispositif de distribution de secours d'urgence en matière de subsistance et d'alimentation a conduit la DDASS des Deux-Sèvres et ses partenaires au sein du comité de pilotage du FAJ à réunir un groupe de travail incluant les Missions Locales et les PAIO, principaux instructeurs des demandes d'aides alimentaires d'urgence, afin d'imaginer un

autre mode de traitement de ces demandes de secours alimentaires d'urgence et imaginer de nouvelles solutions. Cependant, la distribution de secours alimentaires d'urgence doit être l'occasion non seulement d'appréhender les besoins des jeunes et de débiter un processus de resocialisation et de réinsertion, globale parfois, mais également de détecter tout un ensemble d'éléments concernant leur santé, leur logement, etc., ou encore d'appliquer des politiques de prévention, de sensibilisation et d'éducation à la santé.

## **1. Propositions pour une meilleure insertion des jeunes en grande difficulté**

Des solutions nouvelles peuvent être envisagées dans le cadre de notre étude sur les urgences alimentaires à destination des jeunes, pour améliorer le dispositif tant dans le fonctionnement et la procédure actuels que, plus généralement, dans le cadre de nouvelles politiques publiques à mettre en œuvre pour faciliter l'insertion socioprofessionnelle et prévenir l'exclusion des jeunes.

### **a) Simplifier les procédures de traitement des demandes d'aides alimentaires d'urgences à destination des jeunes en difficulté**

La distribution d'aides alimentaires d'urgence, parce qu'il s'agit de secours d'urgence, doit se réaliser de manière efficace et doit donc suivre une procédure particulièrement simple et facile à gérer et à mettre en œuvre. Au regard des dysfonctionnements actuels de la procédure de traitement des demandes d'aides alimentaires d'urgence à destination des jeunes demandeurs de secours alimentaires et d'aides à la subsistance, plusieurs possibilités de réforme du processus peuvent permettre de répondre plus efficacement aux demandes d'aides alimentaires en urgence, en instaurant notamment un fonctionnement plus souple de la CASU 79 et un traitement plus rapide de l'urgence, sont envisageables.

Ainsi, pour faire face à l'urgence, des pistes de réflexion et de réforme peuvent être avancées. Il convient surtout pour répondre de manière efficace aux demandes d'aides alimentaires en urgence, de mettre en place de nouveaux outils.

En effet, le dossier CASU apparaît extrêmement complexe à utiliser et particulièrement inadapté à la demande en urgence. C'est pourquoi, une « fiche navette<sup>19</sup> » plus simple doit permettre non seulement de raccourcir les délais entre l'établissement de la demande, son traitement et la réponse apportée.

---

<sup>19</sup> Voir annexes – projet fiche navette

Cette fiche doit permettre l'attribution plus rapide de tickets services permettant la prise de repas dans un établissement membre du réseau de correspondants, partenaires relais sur le terrain et distribuant en échange de ces tickets services des repas aux jeunes demandeurs de FAJ accueillis chez eux.

Cette fiche navette doit également permettre de faire le point sur la situation sociale et professionnelle du jeune et faciliter le travail récapitulatif des gestionnaires et financeurs du FAJ quant aux aides accordées à chaque demandeur.

Pour simplifier cette procédure, il conviendrait également de constituer un réseau de partenaires et de relais sur le terrain accueillant les jeunes demandeurs d'aides alimentaires d'urgence et distribuant des repas. Il convient ici de recenser l'ensemble des institutions et partenaires susceptibles de constituer ce réseau et qui pour certains participent déjà à des actions d'aide alimentaire, notamment par l'animation de leurs propres réseaux. Ainsi, l'association « Un Toit en Gâtine » située à Parthenay et qui gère entre autre un FJT, un CHRS, un accueil pour SDF, etc., est l'un des nombreux acteurs de terrain participant déjà au dispositif de distribution d'aides alimentaires tant en qualité d'instructeur de la demande de FAJ que dans la distribution matérielle d'aides alimentaires par la préparation de repas.

Il conviendrait en effet de procéder à l'analyse des aides alimentaires distribuées les années précédentes ainsi que de visualiser les lieux et les communes de demandes d'aides les plus fréquentes pour y installer un relais. Il conviendrait également de confier la gestion des tickets services aux missions locales et PAIO car elles précisent que les jeunes qui les fréquentent n'ont pas de difficultés pour s'y rendre, la mobilité au sein des cantons étant chose assez aisée, bien que l'action sociale d'urgence dont relèvent les aides alimentaires et de subsistance conduit plutôt à préférer l'échelon communal comme territoire adapté. Cependant, un tel dispositif emporte des coûts de gestion importants puisqu'il suppose l'ouverture d'une régie d'avances.

Par là, Il conviendrait également de simplifier la procédure de traitement des demandes d'aides alimentaires d'urgence au niveau de la gestion financière des droits ouverts et des tickets services distribués aux jeunes demandeurs. C'est la Caisse d'Allocations Familiales qui gère actuellement l'enveloppe financière dans le cadre de procédures trop contraignantes. C'est pourquoi le dispositif des urgences alimentaires à destination des jeunes dans le cadre du FAJ ne doit pas peser sur sa gestion financière, ni fragiliser les finances des institutions qui recevront les jeunes et qui leur fourniront les repas. A cette fin, une régie d'avance peut être alors mise en place.



Parmi les partenaires et référents potentiels du réseau, on retrouve les pouvoirs publics locaux et leurs démembrements (Mairies, CCAS, Communautés de Communes, ...) mais également des associations, des FJT, les Conseils de Prévention de la Délinquance, les maisons de retraite, ....

Le cas des maisons de retraite est intéressant. En effet, leur participation au dispositif d'urgences alimentaires à destination des jeunes a une finalité plus large que la simple utilisation de leurs services de restauration à destination de jeunes en difficulté. L'accueil de jeunes en difficulté peut aussi constituer un des aspects du projet de vie d'un établissement pour les personnes âgées qu'il accueille et mettre ainsi en place un projet d'échange intergénérationnel, autant volontaire dans l'amélioration du sort et de l'état de santé des jeunes en difficulté que des pensionnaires des maisons de retraite. Il s'agit finalement pour tous ces publics de rompre l'isolement profond dans lequel ils peuvent se plonger.

Dans le cadre de la modification de la procédure de distribution de secours alimentaires d'urgence à destination des jeunes, il peut être également envisagé de réaliser un guide à destination des membres du réseau pour permettre à chaque partenaire de mieux s'approprier la démarche d'accueil du jeune et mieux appréhender la marche à suivre dans le dispositif des urgences alimentaires à destination des jeunes. Car l'objectif premier de cette prise en charge alimentaire des jeunes est de repérer plus rapidement le jeune en errance, le sortir de son isolement, de l'accompagner socialement pour lui permettre de se réinsérer socialement puis professionnellement après avoir ciblé les besoins et les aspirations qu'il exprime.

L'aide alimentaire peut être ainsi facteur d'insertion pour des jeunes de 16 à 25 ans confrontés à la pauvreté et à l'exclusion.

Créer un droit alimentaire est l'une des solutions aujourd'hui avancées en matière d'insertion sociale et professionnelle de cette population particulièrement fragiles dans le débat actuel de renouvellement des politiques publiques en faveur des jeunes.

## **b) Les différentes solutions envisageables pour prévenir l'exclusion des jeunes**

Dans le débat actuel sur la modernisation des politiques publiques en faveur de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, notamment pour les plus défavorisés, la question de fond a été évoquée de reconnaître un droit alimentaire financé par les pouvoirs publics comme ce peut être le cas pour le droit au revenu minimum ou au droit au logement. Il s'agirait de reconnaître un droit alimentaire prenant une forme plus structurée, voire une dimension politique avec toutes les

interrogations pratiques que cette idée suscite : volumes et origines des financements, critères d'attribution, place des associations caritatives, etc., ....

Un tel droit peut se justifier par la nécessité de prendre le relais des associations qui ne fonctionnent qu'avec des dons et qui ne peuvent parfois proposer qu'un nombre limité en quantité et en qualité de produits alimentaires, une alimentation monotone et peu variée induisant à long terme des conséquences néfastes sur les organismes et les psychismes des demandeurs d'aides alimentaires d'urgence.

Le débat autour de ce principe n'est pas seulement idéologique mais se pose également en termes de moyens à mettre en œuvre pour une efficacité complète et totale.

D'autres notions connexes se greffent sur la reconnaissance éventuelle d'un tel droit alimentaire notamment celle plus délicate de la contrepartie éventuelle de cette aide, même si les dispositifs actuels de distribution de secours alimentaires d'urgence s'intègrent dans une démarche globale d'insertion. Il ne s'agit pas de faire des demandeurs des assistés bien que sortir de son isolement pour aller quémander de la nourriture, quand on ne peut faire autrement, n'est pas chose aisée et la peur du regard des autres est particulièrement effroyable pour la personne désarmée, isolée et fragile, d'autant plus s'il s'agit d'un jeune de 16 à 25 ans !

Mais ce droit alimentaire pourrait permettre aux bénéficiaires de devenir acteurs, plus autonomes et de créer l'impulsion susceptible de motiver une réinsertion sociale et professionnelle. Il s'agirait donc de passer à une autre perception de l'alimentation donnée comme une charité, une sorte de générosité d'une certaine catégorie sociale à une autre laissée pour compte.

Cette contrepartie pourrait prendre des formes différentes mais être redevable est insupportable et cela participe du manque de l'estime de soi. Reste qu'un tel débat est l'occasion de mettre l'accent sur un grand nombre de difficultés en matière d'insertion sociale et professionnelle notamment des plus jeunes pour lesquels la réinsertion est un objectif difficile évoluant en handicap social qu'il est impératif de ne pas stigmatiser.

C'est pourquoi d'autres solutions sont avancées comme celle du « RMI-jeunes » ou ouvrir le droit au RMI aux jeunes de moins de 25 ans, sortis du système scolaire. Cependant, cela exclurait là encore une catégorie de la population des 16-25 ans encore scolarisée et essentiellement les 20-25 ans en poursuites d'études. On se place alors dans le débat du statut de l'étudiant depuis trop longtemps ouvert et auquel aucune réponse n'a encore été apportée. Car en France, les parents d'un jeune qui poursuit ses études (selon leur nature) bénéficient des allocations familiales jusqu'à

18 et 20 ans. Le problème se pose après 20 ans et c'est à cet âge que les dépenses pour un enfant à charge sont les plus élevées (frais de scolarité, logement, impôts locaux, déplacements, ...) et que les allocations familiales, le complément familial voire le supplément familial cessent d'être versés !

L'idée consisterait dans la non-interruption de ces versements et qu'ils perdurent jusqu'à la fin des études ou jusqu'au vingt-cinquième anniversaire ; Mais il est vrai qu'un tel système ne favorise pas l'autonomie des jeunes mais a le mérite de responsabiliser les parents qui peuvent « contractualiser » avec leurs enfants dans la poursuite et la réussite de leurs études.

Une autre idée pourrait également résider dans l'attribution d'une allocation à tout jeune âgé de 18 ans et de moins de 25 ans, en prenant le relais des allocations familiales. Cette allocation serait conditionnée à la signature entre un référent et le jeune d'un contrat, d'un cahier des charges relatif à ses aspirations en matière d'insertion sociale et professionnelle, de poursuites de formation et d'études et des rencontres régulières et des bilans annuels seraient effectuées pour adapter le cahier des charges aux changements de situations ; il conviendrait de prévoir les possibilités de suspension, de résiliation, de réouverture des droits à l'allocation. Les référents seraient ceux intervenant déjà dans le domaine de l'insertion socioprofessionnelle des jeunes mais également tous les professionnels des établissements de l'Education Nationale (Collèges, Lycées, Universités, Instituts, ...).

Si l'on compare la politique française en matière d'insertion sociale et professionnelle des jeunes à celles de ses partenaires européens, on s'aperçoit que bon nombre d'entre eux ont mis en place un système de revenu minimum garanti dès l'âge de 18 ans, à l'exception des pays du sud de l'Europe (Espagne, Italie, Portugal, Grèce) et pour certains ont repoussé l'âge plafond d'accès aux allocations familiales étudiantes (27 ans en Autriche, Allemagne et Luxembourg, 25 ans en Belgique).

Ce sentiment est partagé à la fois par la commission présidée par Dominique Charvet du Commissariat Général au Plan et par le Conseil Economique et Social Français.

La commission Charvet avance l'idée d'instaurer un droit à l'éducation et à la formation tout au long de la vie, afin d'assurer une meilleure égalité des chances. A cette fin, chaque individu disposerait à sa naissance d'un capital initial de formation garanti par l'Etat, défini en nombre d'années de formation, fixé à 20 ans, en référence à la durée moyenne actuelle des études.

Le capital initial pourrait être réalimenté par la suite, à travers l'exercice d'une activité professionnelle. A l'issue de la formation première qui permettrait à tous d'acquérir une culture

commune avec un objectif de résultat pour chaque individu, et à compter de la majorité légale, le droit ouvrirait à chaque personne qui suivrait une formation le bénéfice d'une allocation formation. Tout jeune qui sortirait du système éducatif sans avoir utilisé complètement son capital initial disposerait en outre d'un droit à l'expérience professionnelle, garanti par la collectivité.

Après la formation première, quatre orientations seraient possibles :

- une formation longue, dans les mêmes conditions qu'actuellement ;
- une formation courte : une part du capital peut alors être mise en réserve pour une future évolution ;
- l'acquisition d'une expérience professionnelle : le capital est là aussi mis en réserve et même réalimenté par l'activité professionnelle ;
- le cumul de la poursuite d'études et de l'exercice d'une activité professionnelle : cette formule permet également de réalimenter le capital.

Le rapport de la commission Charvet fixe également les conditions d'attribution de l'allocation formation selon les cas de figure :

- Si le jeune poursuit ses études, il bénéficie, à partir de 18 ans, d'une allocation de formation, sur le modèle des bourses de l'enseignement supérieur qui existent actuellement. La situation des stagiaires de la formation professionnelle pourrait être assimilée à ce cas de poursuite d'études.
- Si le jeune sort du système éducatif, il a en réserve un capital formation, mais il a droit aussi à une première expérience professionnelle, rémunérée dans les conditions du droit commun.
- Si le jeune commence à travailler tout en poursuivant ses études, il devrait logiquement pouvoir cumuler, au prorata du temps passé, allocation formation et salaire.
- Si un jeune sort du système éducatif, sans être en situation d'occuper un emploi, la collectivité a l'obligation de lui proposer un accompagnement éducatif et social adapté, considéré comme une période de formation, donc ouvrant droit à l'allocation formation.

Dans tous les cas de figure, ces mesures viseraient à remplacer les dispositions actuelles d'aide aux familles qui ont de « grands enfants à charge », par un appui apporté directement aux jeunes adultes à partir de 18 ans. C'est même l'argent mis jusqu'alors dans ces dispositions d'aide à la famille qui permettrait de financer ces mesures évaluées entre 43 et 61 milliards de francs, entre 6,5 et 9,3 milliards d'euros, selon que l'allocation formation est fixée à 1 200 F (183 €) ou à 1 700 F (260 €) par mois.

Pour sa part, le Conseil Economique et Social, dans un de ses rapports présentant à peu près les mêmes analyses que le rapport du Plan, propose des mesures dans lesquelles puiser sans opérer de profondes transformations.

Considérant qu'une démarche de formation et/ou insertion professionnelle « ne portera tous ses fruits qu'à condition que l'intéressé dispose de moyens d'existence suffisants pour assumer le coût de cette démarche, le rapport prévoit que le jeune de 20 à 25 ans qui s'engage dans cette démarche pourra percevoir deux types de ressource :

- le prêt de formation/insertion professionnelle : un prêt mensuel à taux zéro de 1 000 F sur une partie ou la totalité des cinq ans, remboursable sur 10 ans maximums, après 25 ans si le débiteur dispose à ce moment-là d'un CDI au SMIC et qu'il n'est pas imposable ;
- une contribution de formation/insertion professionnelle, de 1000 F par mois, perçue à titre définitif par tous ceux qui ont souscrit un prêt et qui ne bénéficient pas d'un revenu personnel supérieur à 55 % du SMIC. Cette contribution ne serait pas prise en compte dans le calcul de l'impôt sur le revenu et de la taxe d'habitation des parents, ni dans le calcul du droit des parents au RMI. Ce dispositif pourrait s'appliquer dès 18 ans pour les jeunes en rupture familiale.

Comme la commission du Plan, le Conseil Economique et Social retient également « le droit à l'éducation tout au long de la vie » comme solution d'avenir : « souvent évoquée, la notion d'éducation tout au long de la vie doit donc, sous peine de perdre toute sa valeur novatrice, déboucher sur une traduction concrète dans les prochaines années ».

Un vaste chantier en perspective qui, bien au-delà de la seule « jeunesse », implique toute la société.

On peut toutefois noter un début de réponse apportée dans le sens du versement d'une allocation au profit des jeunes entrés dans un dispositif d'insertion professionnelle avec la création de la bourse d'accès à l'emploi avec la parution du décret n° 2002-4 du 3 janvier 2002 relatif à la bourse d'accès à l'emploi pour les jeunes bénéficiant d'actions d'accompagnement personnalisé et renforcé.

Ainsi, les jeunes inscrits dans le programme TRACE peuvent percevoir la bourse d'accès à l'emploi pour les périodes durant lesquelles ils ne reçoivent aucun revenu ou allocation provenant d'un contrat de travail, d'une rémunération au titre d'un stage de formation professionnelle, d'une allocation d'assurance chômage, de l'allocation d'invalidité, du RMI, de l'AAH, de l'API, de l'AI ou de tout autre mesure organisée dans le cadre des actions du programme TRACE.

Cette bourse est accordée par le préfet, sur demande du jeune, pour une période maximale de 6 mois, renouvelable 2 fois, voire 3 fois à titre dérogatoire pour ceux bénéficiant d'une prolongation de la durée du parcours en programme TRACE. Le montant de la bourse est au plus de 300 € par

mois et de 900 € par période de 6 mois. Si au cours de chaque mois, le jeune a perçu des revenus supérieurs à 60 % d'un temps plein rémunéré au SMIC, la bourse n'est pas versée alors qu'elle est payée si ces revenus sont inférieurs à 10 %. Le jeune est donc dans l'obligation de déclarer chaque mois les périodes pendant lesquelles il a perçu des revenus et/ou allocations ainsi que leurs montants.

On le voit, le débat se situe entre deux notions : accorder des droits ou accorder des aides et arbitrer entre deux autres concepts : l'assistanat et l'autonomie ! Mais il ne faut pas oublier que derrière ce débat, ce sont parfois des situations tragiques qui se jouent, le temps ne suspendant pas son vol pendant que les pouvoirs publics cherchent à arbitrer entre plusieurs solutions et idéologies présentées.

Car les manques et les carences alimentaires des plus démunis ont des conséquences irrémédiables à long terme, d'autant plus chez les plus jeunes.

C'est pourquoi les dispositifs d'aides alimentaires d'urgence doivent permettre également de sensibiliser les populations sur leur état de santé et prévenir les pouvoirs publics sur la situation sanitaire des publics demandeurs de secours alimentaires d'urgence.

## **2. Le volet éducatif des aides d'urgence et des dispositifs d'insertion à destination des jeunes**

L'attribution de secours alimentaires d'urgence peut et devrait être l'occasion de repérer les situations tragiques que connaissent les jeunes en difficulté mais également une porte d'entrée pour un début de reprise en charge, de réinsertion sociale puis professionnelle. Elle peut également être l'occasion de sensibiliser les jeunes et les plus démunis à la prévention, à la santé, et à tout un ensemble de valeurs et de règles en matière sanitaire et sociale.

En effet, l'alimentation est au carrefour de la plupart des déterminants de santé et révèle souvent un nombre important de privations. C'est pourquoi les dispositifs de distribution de secours alimentaires d'urgence doivent permettre aussi de sensibiliser les pouvoirs publics sur l'état sanitaire de la population et des catégories qui la composent. Mais l'étude et l'évaluation des dispositifs doivent permettre de les faire évoluer pour les adapter sans cesse à l'évolution de la société et des habitudes des populations, tout en conduisant les individus à s'interroger sur leurs comportements.

## **a) L'éducation à la santé des jeunes en difficulté en Deux-Sèvres**

Dès leur création, en 1982, les missions locales et les PAIO ont été confrontées à l'état de santé alarmant des jeunes qu'elles accueillaient. Elles ont alors mobilisé autour d'elles les acteurs de santé disponibles (et notamment les centres d'examens de santé), organisé des actions originales de promotion de la santé, suscité la formation d'intervenants.

Si les pouvoirs publics ont très insuffisamment participé à la mise en place des actions de santé, la santé des jeunes aujourd'hui, notamment à travers les Programmes régionaux d'Accès à la Prévention et aux Soins des personnes démunies (PRAPS) et les Programmes d'Education et de Promotion de la Santé (PEPS), est devenue un élément clef de l'insertion.

Les centres d'examens de santé mettent en œuvre en France des examens de santé préventifs auxquels donne droit l'affiliation au régime général de la Sécurité Sociale depuis 1945. Ces structures se sont largement mobilisées, dès leur création, pour favoriser l'accès aux soins des plus démunis.

A partir de 1984, à propos des jeunes de 16 à 25 ans, puis à partir de 1988 à propos des RMIstes, les centres d'examens de santé ont adapté leur fonctionnement, établi des réseaux de travail avec les missions locales et les PAIO, avec les organismes d'insertion professionnelle, avec les comités départementaux et les commissions locales d'insertion, avec les travailleurs sociaux et les médecins généralistes pour assurer, non seulement les examens de santé, mais aussi un accueil spécifique, des actions de suivi, une formation des intervenants.

La santé des jeunes est donc une préoccupation majeure des pouvoirs publics qui est transcrite dans diverses politiques publiques, par l'intermédiaire de différents outils et acteurs institutionnels (PEPS, PRAPS, MILDT, ...).

L'analyse de la première génération de PRAPS adoptés et validés pour la période 2000-2002 laisse apparaître malgré tout que l'alimentation des personnes en situation de précarité n'a été que peu soulevée lors de la phase d'élaboration des PRAPS. Cependant, les travaux en cours des comités régionaux et départementaux d'éducation à la santé sur cette question de l'alimentation inciteront à sa meilleure prise en compte lors de l'élaboration de la deuxième génération de PRAPS.

Néanmoins ; le PRAPS pour la région Poitou-Charentes avait développé six grandes orientations générales :

- Garantir à tous les Picto-Charentais l'accès aux droits ;
- Améliorer l'accueil et les soins pour les personnes les plus démunies ;
- Développer la prévention ;
- Accompagner les groupes les plus vulnérables vers la santé ;
- Repérer et prévenir les risques liés à l'habitat insalubre ;
- Consolider une fonction d'observation régulière.

Ainsi, la troisième orientation du PRAPS, « Développer la prévention », concerne principalement les jeunes sur plusieurs points :

- Le renforcement du réseau du Comité Français d'Education pour la Santé ;
- Le développement de la coordination entre les acteurs de la prévention et le milieu scolaire ;
- Le développement du thème « alimentation » dans les actions d'éducation à la santé.

Or, en Deux-Sèvres, des actions sont déjà menées par les acteurs de terrain en matière d'éducation à la santé, notamment au profit des jeunes les plus démunis. Ainsi, les expériences d'une part de l'association « Un Toit en Gâtine » à travers son FJT de Parthenay et du Secours Catholique Niortais et leurs projets 2002 font de ces acteurs de terrain de véritables « éducateurs à la santé ».

En effet, le FJT de Parthenay a mis en place une épicerie sociale<sup>20</sup> à destination d'un public en difficulté d'insertion sociale et professionnelle, en majorité des jeunes, et dont les revenus ne dépassent pas 3000,00 F, soit 457,35 €. Cette épicerie fonctionne avec l'appui de la Banque Alimentaire de Parthenay qui a fourni à l'épicerie sociale, en 2001, 1231 kg de nourriture d'une valeur de 15966,00 F, soit 2434,00 €. Des compléments de nourriture sont achetés grâce à une participation financière des résidents du FJT fixée à 10,00 F, soit 1,52 €.

Au-delà des missions traditionnelles du FJT, ce dernier a souhaité se soucier de l'alimentation des jeunes qu'il accueille après avoir constaté qu'un grand nombre d'entre eux ne se préoccupait pas de façon première de leur alimentation.

Les constats effectués ont révélé que les jeunes mangeaient souvent la même chose, méconnaissaient différents produits pouvant conduire à une alimentation équilibrée, que la prise de repas ne se faisait pas à heure fixe, dans un lieu habituel et sans respect des règles essentielles de diététique de base, que le petit déjeuner était quasi systématiquement sauté, que

---

<sup>20</sup> Voir le bilan d'activité en annexe – document 10



les jeunes grignotaient plus qu'ils ne s'alimentaient et que le plaisir de manger était totalement absent.

Au regard de l'ensemble de ces constats, le FJT a imaginé un projet d'animation globale pour 2002 intitulé « Mieux manger, mieux être » et destiné à favoriser la relation au quotidien, une meilleure garantie de la mobilisation des résidents sur différentes activités, et à rechercher la convivialité, la structuration de groupe, à donner du plaisir, à prendre soin de son corps, à retrouver un rythme, à responsabiliser, à rendre autonome, à découvrir, à avoir de nouvelles pratiques notamment alimentaires. Il s'agit ici de créer une dynamique autour de l'alimentation et d'avoir une réponse plus globale à la problématique de la mauvaise alimentation des jeunes en reliant les notions de « se nourrir », de convivialité et d'apprentissage.

Trois axes d'intervention doivent permettre d'atteindre ces objectifs :

- L'épicerie sociale destinée à satisfaire correctement le besoin vital de manger : permettre aux jeunes en situation précaire de disposer de denrées de base pour pouvoir confectionner des repas en intégrant la notion d'accompagnement dans un processus d'insertion.
- Le repas hebdomadaire en tant qu'espace de convivialité : retrouver autour d'un repas le plaisir de manger et d'être ensemble, moment privilégiant les relations et les discussions. Ce repas est préparé avec le concours des jeunes résidents tant au niveau de la confection du menu, que de l'achat des denrées et de la préparation du repas.
- Un atelier cuisine, lien entre les deux premiers axes d'intervention dont les objectifs sont multiples : donner des idées de repas, aborder des aspects de diététique, d'équilibre et d'hygiène alimentaires, participer à l'élaboration de menus, travailler sur un budget, échanger des savoir-faire gastronomiques.

Pour mettre en œuvre un tel projet<sup>21</sup>, le FJT dispose de deux animateurs mais également d'une « maîtresse de maison » qui prodigue aux jeunes son savoir-faire et qui dépasse même son champ de compétence en permettant ainsi parfois à l'équipe pédagogique d'en savoir davantage sur l'isolement, le mal-être et l'état de santé globale des jeunes résidents.

Sur le sud du département, d'autres projets ont également vu le jour. Ainsi, le FJT de l'Atlantique, en partenariat avec le CCAS de la ville de Niort, a lancé une action portant le nom de Cap'Jeunes Atlantique ayant conduit à la création d'une épicerie sociale à destination d'un public âgé de 16 à 30 ans ayant moins de 2 800 F (427 €).

---

<sup>21</sup> Voir montage financier en annexe – document 13

Le but de cette action est, - au-delà de procurer divers produits alimentaires moins chers à un public en situation de précarité ayant perdu pour certains les bases d'une alimentation équilibrée, - de distribuer des informations sur l'hygiène alimentaire au travers d'ateliers cuisine, de réaliser des menus originaux et diététiques, de rapprendre le plaisir de la cuisine et des notions élémentaires de la diététique.

A cette fin, une intervenante de la CPAM élabore, avec les participants ayant effectué leurs courses le mardi après-midi, des menus en fonction de leurs achats. Des soirées conviviales sont également organisées pour échanger et partager les savoirs culinaires.

A l'instar des actions menées par les FJT deux-sévriens, la Fédération Départementale du Secours Catholique, et principalement son site niortais, a mis en place une épicerie pédagogique qui s'adresse aux familles ne disposant que de faibles revenus et qui rencontrent des difficultés dans la gestion de leur budget. L'objectif majeur de la démarche est d'aider ces familles avec enfants à construire un nouveau mode de gestion financière à partir de l'alimentaire.

Cette épicerie pédagogique cherche ainsi à promouvoir une action d'insertion et d'accompagnement social en faveur des familles, les responsabiliser en permettant leur engagement au projet dans le cadre d'une démarche participative et une dynamique collective, en permettant à chacun d'acquérir l'autonomie nécessaire par un conseil aux achats et une sensibilisation à des principes alimentaires.

Un contrat est signé entre le Secours Catholique et les familles qui stipule les obligations de chacune des parties : financement à hauteur de 50 % et appui pédagogique pour le premier et assiduité et respect du projet personnel d'épargne pour les secondes.

Le Secours Catholique s'appuie sur une équipe composée presque exclusivement de bénévoles chargés de l'accompagnement des familles et de la gestion de l'épicerie pédagogique.

Une Conseillère en Economie Sociale et Familiale apporte son soutien technique, accompagne les bénévoles et participe à leur formation, anime des rencontres régulières entre familles et/ou bénévoles.

Les assistantes sociales interviennent d'abord dans l'orientation de certaines familles suivies, désireuses de s'investir dans ce dispositif. Elles établissent des contacts réguliers avec l'équipe pédagogique afin de vérifier les avancées des bénéficiaires et le respect du contrat.

Concrètement, à côté de l'ouverture de l'épicerie sociale pédagogique et la distribution de secours alimentaires, une fois par mois, un atelier pédagogique est organisé pour que ce temps de rencontre privilégie l'échange, la dynamique de groupe, le « vivre ensemble », où sont réalisées des actions relatives à l'approche budgétaire, à l'équilibre alimentaire ou encore à la confection de repas. Enfin, tous les mois, l'équipe pédagogique se rencontre pour l'étude des dossiers, l'évolution des familles et une évaluation régulière.

Toutes ces actions et ces initiatives visent à favoriser l'échange et l'écoute, à accroître l'autonomie des personnes en difficulté, notamment des plus jeunes, à développer la capacité de vivre en travaillant en groupe et à responsabiliser les personnes. Beaucoup de projets s'articulent ainsi autour de la promotion d'actions d'insertion et d'accompagnement social, afin de rompre l'isolement, dans les domaines du travail (structures et ateliers d'insertion), de l'éducation (épicerie sociale à vocation pédagogique), de la culture et des loisirs (séjours, sorties, expositions, week-ends, vacances, ...).

Cependant, la distribution d'aides alimentaires d'urgence doit être aussi l'occasion de repérer les carences et les besoins des demandeurs, de photographier l'état de santé des plus démunis et de procéder à une évaluation des politiques publiques et à leur ajustement.

## **b) Le repérage et l'évaluation de l'état de santé des plus démunis**

La distribution de secours alimentaires d'urgence peut être l'occasion de connaître l'état de santé d'une population et, à partir de là, de développer des politiques d'éducation à la santé.

En effet, si l'on observe la situation nutritionnelle des personnes en situation de précarité, celle-ci est difficile à décrire dans la mesure où la population concernée est très hétérogène, regroupant des personnes d'âge très variable, connaissant des formes de précarité très différentes et le plus souvent évolutives. Un certain nombre de travaux apportent des éclairages ponctuels sur cette situation, mais il faut souligner que les personnes qui connaissent les situations de précarité les plus graves sont le plus souvent mal repérées par les enquêtes.

### **✓ Au plan national**

Si l'on considère les consommations alimentaires, les différentes enquêtes disponibles, et notamment celles menées par l'INSEE sur le budget des ménages en 1990 et en 1995, par la Fédération française des banques alimentaires en 1990 et 1995, ainsi que l'étude « *Revivre* » mettent en évidence des sous-consommations de certains groupes d'aliments chez les ménages ayant les plus faibles revenus, avec des écarts à la moyenne en matière de dépenses qui

atteignent - 24 % pour les fruits, - 22 % pour la viande, le lait et le fromage, - 15 % pour les légumes, et a contrario, des consommations plus importantes d'aliments riches en glucides et en graisses.

Différentes études soulignent également, dans les populations les moins favorisées, les perturbations fréquentes et importantes du rythme alimentaire (saut de repas, consommation par « à-coups » en fonction du versement des prestations sociales, manque de variété des repas (plat unique, absence de plat principal au profit d'un fromage ou d'un produit laitier).

Chez les enfants, les données retrouvées vont également dans le sens d'une moindre consommation de produits frais et d'une consommation accrue de produits à base de glucides et lipides. Plus récemment, l'étude multicentrique sur l'alimentation des collégiens et lycéens montre que les élèves des établissements accueillant plus de familles défavorisées consomment plus fréquemment des aliments riches en graisses ou en sucres.

Les liens entre les comportements alimentaires des sujets défavorisés et la santé sont difficiles à mettre en évidence, et les données françaises disponibles concernent essentiellement les problèmes de surpoids et d'obésité. Toutes retrouvent une prévalence plus forte du surpoids et de l'obésité dans les populations étudiées : enfants des groupes les moins favorisés, femmes à faibles revenus, bénéficiaires du RMI.

L'étude multicentrique « restauration scolaire et précarité » montre que certaines situations telles que la fréquentation d'un collège accueillant davantage de familles précaires, l'absence de départ en vacances dans la dernière année, l'appartenance à une fratrie de plus de quatre enfants ainsi que le fait de ne pas savoir si leur famille rencontre ou non des difficultés dans la gestion du budget alimentaire, constituent des facteurs de risque péjoratif pour la corpulence des élèves.

En revanche, comme l'avait également montré une étude conduite dans les Hauts-de-Seine, les situations de maigreur (donc de dénutrition) ne sont pas plus importantes dans les établissements sensibles que dans les autres établissements.

Toutefois, les données sur les consommations alimentaires permettent de faire l'hypothèse que les populations les moins favorisées présentent un risque accru :

- de maladies cardio-vasculaires, essentiellement provoqué par des apports en graisses et une ration énergétique plus élevés,
- de cancers, dû à de faibles consommations de fruits et légumes,

- de déficience en minéraux (fer, calcium, zinc) et vitamines (A, C, B12, bêta-carotène) due à de faibles consommations de fruits et légumes mais aussi de produits laitiers ;
- de plus, les nouvelles connaissances sur le rôle protecteur des antioxydants, parmi lesquels les vitamines et oligo-éléments occupent une place de choix, suggèrent d'autres risques, notamment en termes de processus de vieillissement,
- de carie dentaire, moins grave sur le plan vital, mais particulièrement handicapant au niveau du confort de vie,
- de malnutrition protéino-énergétique.

Concernant les sujets en situation de grande exclusion, les données sur l'état nutritionnel sont extrêmement rares. A Paris, plus de 8 000 personnes utilisent chaque jour les services d'hébergement d'urgence ou de restauration pour les plus démunis. En appelant le numéro vert du SAMU Social (le 115), ils peuvent demander un hébergement d'urgence. Dans la mesure des places encore disponibles, ils sont alors dirigés pour trois nuits consécutives vers un centre où ils sont hébergés et reçoivent généralement le repas du soir et le petit déjeuner.

Une enquête nutritionnelle a été récemment entreprise dans l'un de ces centres auprès d'une centaine d'hommes âgés de 18 à 72 ans. Au moment de l'interview, 54% d'entre eux n'avaient pas de logement « à eux » depuis plus de 18 mois ; 82 % fumaient et 53% étaient dépendants de l'alcool c'est à dire qu'ils buvaient régulièrement plus de trois verres d'alcool par jour et/ou « parfois trop ». Seulement une personne sur deux avait dépensé de l'argent pour s'alimenter au cours des dernières 48 heures et ces dépenses diminuaient progressivement et significativement au cours du mois, ce qui n'était pas le cas des dépenses pour le café, l'alcool ou le tabac. Le nombre de repas consommés quotidiennement (2,3 repas/jour en moyenne) était à peine supérieur aux deux repas fournis par le centre.

Les apports énergétiques hors alcool étaient faibles (médiane = 1930 kcal/jour) et provenaient en majeure partie du centre (62%) ou d'autres associations (18%). Les apports en calcium (médiane = 670 mg) étaient très faibles, de même que les apports en vitamines B1, C et D. L'alcool représentait en moyenne 12% des apports caloriques totaux, ce qui est nettement supérieur aux 7-8% observés chez les hommes en population générale. On observait enfin un pourcentage anormalement élevé de personnes maigres : 7 % des sujets avaient un index de masse corporelle (poids/taille) inférieur à 18,5, soit 4 fois plus de maigres que dans la population générale.

Des maladies non diagnostiquées ou mal soignées, notamment infectieuses, et l'abus de tabac et autres substances toxiques, pourraient être impliquées dans la propension à la maigreur.

Dans cette enquête nutritionnelle, les personnes ont été interrogées au moment où elles étaient hébergées, et non pas quand elles étaient « à la rue » ce qui implique que les consommations d'alcool ont pu être sous-évaluées (la consommation d'alcool est interdite au centre) et les apports énergétiques surévalués (deux repas sont fournis en même temps que l'hébergement) par rapport aux consommations habituelles. La situation nutritionnelle des exclus est donc probablement plus dégradée que ne le laisse présager ce travail, qui suggère déjà l'existence de déficits importants. En fait, il est probable que malnutrition, tabagisme, alcoolisme, insalubrité, violence et dénuement agissent en synergie pour dégrader l'état de santé des individus, contribuant à diminuer encore leur aptitude à faire face aux multiples difficultés auxquels ils sont confrontés.

### ✓ **Dans le département des Deux-Sèvres**

En Deux-Sèvres, la DDASS des Deux Sèvres a financé une plaquette intitulée « Budget limité mais assiette équilibrée »<sup>22</sup> à destination des plus démunis sur leur alimentation, qui finalise une action menée par le CCAS de Niort et rendue possible par le Conseil Général dans le cadre du Programme Départemental d'Insertion.

L'alimentation quotidienne des bénéficiaires du RMI montre pour une grande partie de cette population des déséquilibres importants ainsi que des risques de carences. L'alimentation est souvent déséquilibrée par une part trop importante en lipides, et carencée en vitamines, minéraux et fibres. L'alimentation est marquée par la privation de produits alimentaires chers tels la viande, les fruits et les légumes verts, les produits laitiers. En conséquence, la consommation de féculents et de charcuterie est majorée.

S'y ajoute un autre problème, à savoir l'isolement, qui ne motive pas les personnes à se faire à manger (peu de temps consacré aux repas, pas envie de se faire à manger).

L'action réalisée avec le groupe de bénéficiaires du RMI a permis de leur faire prendre conscience qu'un budget limité n'est pas obligatoirement synonyme d'assiette déséquilibrée. En sachant ses besoins nutritionnels et en ayant une meilleure connaissance de l'alimentation, il est possible de choisir les aliments (type de produits, quantité, qualité...) pour améliorer son équilibre alimentaire.

---

<sup>22</sup> Ce document a été réalisé par Jacqueline BASTARD, Formatrice à l'AFCO et Carine LEDUC, Diététicienne à la DDASS des Deux Sèvres avec le concours de Catherine Blanchet, Diététicienne à la DDASS des Deux-Sèvres, Annie Féline, Infirmière Principale à la DDASS des Deux-Sèvres et Sabrina Renaud, Animatrice de la CLI de Niort. Voir Annexes – document 8

L'information a été centrée sur les besoins nutritionnels de chacun et sur une meilleure connaissance de l'alimentation. Elle avait pour objectif de les sensibiliser au choix possible d'aliments.

Les populations visées sont les personnes bénéficiaires du RMI, les jeunes dans les PAIO, les Missions Locales, les personnes reçues par les associations caritatives, les Maisons pour tous, les Centres Médico-Sociaux, les Foyers de Jeunes Travailleurs, les Centres d'Hébergement et de Réadaptation Sociale, les épiceries sociales, RESO, Médecins du Monde, la CAF, les CCAS, les personnes formées par les organismes de formation lors de stage tel le groupe de parole. 70 % de ces personnes ont recours aux associations caritatives de façon régulière.

Les buts poursuivis par le groupe de parole étaient d'accueillir des personnes seules, hommes et femmes, bénéficiaires du RMI, en situation d'échec dans leur démarche d'insertion, de faire sortir les personnes de chez elles, rompre l'isolement. Le groupe de parole est une étape vers l'intégration sociale, la convivialité ; il s'agissait d'utiliser la dynamique de groupe et de créer des réseaux d'entraide : échanges de services, d'informations, de solidarité, permettre à chacun de retrouver sa place de citoyen : s'exprimer, se faire entendre, avoir accès à la culture, dégager des thèmes de travail en fonction des attentes et des besoins exprimés par le groupe.

Les objectifs de cette brochure, pour les publics ciblés, étaient les suivants :

- allier petit budget et alimentation équilibrée ;
- faire passer les messages essentiels en alimentation ;
- aider à l'adoption de nouveaux comportements alimentaires en respectant un budget limité, en amenant les personnes à une meilleure connaissance de l'alimentation.

Pour le groupe d'élaboration du document, il s'agissait de :

- permettre l'insertion des stagiaires au projet en leur laissant le choix du format, des couleurs, des photos... ;
- redynamiser les personnes par la prise de parole ou la prise de décision ;
- responsabiliser le groupe, développer la convivialité et les liens de solidarité ;
- penser, s'investir et réussir un projet collectif (étape avant l'élaboration de projets personnels) ;
- proposer la brochure à toute personne qui s'interroge sur son alimentation ;
- permettre aux divers professionnels (travailleurs sociaux, personnels de santé, associations...), par l'intermédiaire du dossier pédagogique, de connaître les objectifs poursuivis.

Les discussions avec les participants du groupe de parole ont permis de dégager leurs comportements alimentaires choisis mais surtout imposés par leur budget (type de consommation, achats privilégiés, matériel de cuisson ou de stockage disponible).

Beaucoup des bénéficiaires interrogés sautent le petit déjeuner ou prennent, pour certains, juste un café. La seconde moitié du mois est marquée par une quantité supérieure de féculents et la consommation d'un seul repas quotidien pour « tenir financièrement » ; D'autres mangent pendant tout le mois en faisant 2 repas/jour (utilisation des aides alimentaires et stockage au congélateur).

Le groupe de parole s'est réuni tous les mardis et jeudis matin du mois de novembre 1997 au mois de décembre 1998, dans une salle prêtée par la Ville de Niort (Salle place de Lignier à Niort).

Les repas ont été réalisés soit dans cette salle, soit dans une pièce de la Maison Pour Tous du centre-ville à Niort où l'équipement de cuisine est plus conséquent (gazinière avec four, évier, réfrigérateur et congélateur, ustensiles de cuisine, vaisselle).

La brochure a été élaborée par un groupe de bénéficiaires du RMI (environ 12 personnes) pour d'autres bénéficiaires mais aussi pour tout autre personne dans la même situation budgétaire.

Le groupe voulait partager les connaissances acquises en alimentation, par un document simple et attrayant.

Le fil conducteur a été de réaliser un menu par saison : hiver, printemps, été, automne sans oublier les fêtes.

Ces menus proposés et acceptés par la totalité des participants, tiennent compte de l'équilibre nutritionnel et d'un budget limité.

La liste des destinataires a été choisie et complétée par le groupe de parole :

Commissions locales d'insertion, Permanences d'accueil d'information et d'orientation, Missions locales, Foyers de jeunes travailleurs, Centres d'hébergement et de réadaptation sociale, Associations caritatives, Associations d'aide aux familles, Centres communaux d'action sociale, Centres médico-sociaux, Epicerie sociale, Centre d'information des droits de la femme, Centre d'information jeunesse, Maison d'arrêt, UDAF, Ordre des Médecins, Ordre des Pharmaciens, Hôpitaux, Maisons pour tous, Centre d'examen de santé, RESO (Réseau d'Ecoute Sociale et d'Orientation), Caisse d'allocations familiales, Caisse primaire d'assurance maladie, Comité départemental d'éducation à la santé, Atelier d'alphabétisation, Organismes de formation auprès du public visé, ....



Environ soixante-dix sites ont été ciblés sur le département des Deux Sèvres, soit à titre informatif, soit parce qu'ils sont directement en contact avec le public visé (bénéficiaires du RMI, jeunes en insertion...).

En résumé, ce sont bien les acteurs de terrain qui sont les mieux à même de détecter les situations tragiques d'une partie de la population et qui sont capables d'informer, d'aider, de prévenir, de guérir, de soigner, de sauver, d'insérer voire de réinsérer.

Cependant, la prise en charge des personnes en difficulté au regard de la satisfaction de leurs droits élémentaires (se nourrir, se loger, ...) est l'occasion d'instaurer, de modifier, de supprimer des politiques publiques et des dispositifs d'aide comme ce peut être le cas en matière de sensibilisation des personnes les plus démunies à la santé, à la prévention ou dans des domaines qui ne paraissent pas évidemment au premier abord comme, par exemple, l'action menée par les services des préfectures au profit des personnes les plus démunies et concernant le passage à l'euro.

En effet, 80 formateurs ont été formés au premier semestre 2001 parmi une trentaine d'organismes ou associations caritatives, pour assurer différentes formations auprès de leurs publics respectifs et un colloque départemental regroupant 700 personnes a été organisé le 14 décembre 2001 sur le thème de « l'euro et les publics sensibles », avec l'objectif d'inciter les communes à engager, en collaboration avec les partenaires concernés, des actions au cours du premier trimestre 2002 en direction de leur administrés !

L'action sociale à destination des plus démunies et des jeunes en difficulté n'est donc pas le fait d'un seul acteur mais d'une pluralité car lorsqu'il s'agit de l'urgence sociale et des populations les plus faibles, la solidarité nationale s'exprime naturellement.

## CONCLUSION

La pauvreté et la précarité ont vu leur fréquence s'accroître de façon considérable en France au cours des dernières décennies, comme en atteste notamment l'augmentation du nombre de personnes bénéficiaires de minimas sociaux (allocations d'assistance attribuées en dessous d'un certain niveau de ressources comme le RMI, l'allocation du Fonds national de solidarité, l'allocation parent isolé...), qui dépasse actuellement 3 millions. Le nombre de personnes vivant dans un ménage bénéficiant de ces minimas sociaux peut être estimé à près de 6 millions, soit environ 10 % de la population française (DREES, 1999). Par ailleurs, on estime qu'environ 200 000 à 400 000 personnes, sans abri, sans domicile stable, squatters, vivent dans une situation d'exclusion.

C'est pourquoi, après les différents rapports alarmant des années 80 sur la situation socio-économique des plus démunis, les pouvoirs publics ont tenté de réagir, notamment au regard de la situation des plus fragiles d'entre eux que constitue la population des jeunes de 16 à 25 ans, même si aujourd'hui il paraît difficile de réduire exclusivement la jeunesse à cette tranche d'âge, bien qu'elle soit la tranche d'âge la plus fragilisée. Au premier rang des politiques publiques en faveur des jeunes en difficulté, on peut notamment citer celles concourant à la réalisation des droits fondamentaux (droit au logement, à la santé, à la vie, au travail, droit de se nourrir, ...) sans cesse rappelés par les textes constitutionnels auxquels se réfèrent toutes les lois relatives à la lutte contre la précarité et l'exclusion.

Parmi ces droits, le droit de se nourrir est l'un des droits élémentaires qu'une société se doit de garantir. Certes, en France, le Code Civil, pris en ses articles 202 et suivants, prévoit une obligation alimentaire réciproque des parents envers leurs enfants, des enfants envers leurs ascendants et des gendres et belles-filles envers leur beau-père et belle-mère. En dépit de ces articles toujours en vigueur, bon nombre de jeunes ont des difficultés pour se nourrir convenablement et avoir une alimentation saine, variée et équilibrée.

C'est au nom de cette obligation alimentaire qu'aucune allocation de type RMI n'existe en France au profit des 16-25 ans mais que les pouvoirs publics ont préféré mettre en place des dispositifs d'insertion socioprofessionnelle et tendant à rechercher davantage l'autonomie des jeunes. Cependant, cette obligation alimentaire trouve ses limites dans la société actuelle. Ces articles du Code Civil ont été rédigés en 1804 dans le contexte d'une société rurale et communautaire. Aujourd'hui, notre société est devenue plus urbaine et individualiste. Dès lors, ces articles de loi ont vu leur application se complexifier et cette obligation alimentaire, difficile à faire respecter.

C'est pourquoi, la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 dite loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions réitère les droits fondamentaux et élémentaires de la personne humaine et consacre les dispositifs d'aides alimentaires d'urgence à destination des jeunes et les Fonds d'Aides aux Jeunes qu'elle fait entrer dans le dispositif CASU.

Cependant, les procédures de ces dispositifs actuels ne permettent pas toujours de répondre efficacement aux situations d'urgence et la problématique de l'insertion socioprofessionnelle des jeunes doit être prise dans sa globalité pour permettre aux politiques publiques d'être le plus efficace possible.

En effet, d'autres notions, concepts, dispositifs et politiques interviennent dans cette problématique dont les solutions ne se posent pas seulement en termes de satisfaction des besoins élémentaires et la garantie des droits fondamentaux. Ainsi, les réflexions autour des thèmes de la parentalité, de la formation tout au long de la vie, de la violence, de la santé des jeunes, de la prévention des conduites addictives et à risques sanitaires doivent également permettre d'ébaucher des politiques publiques complémentaires permettant de réussir l'insertion socioprofessionnelle des jeunes et de lutter efficacement contre l'exclusion.

Mais il convient pour cela de prendre en considération chaque individu dans sa globalité, de prendre en compte chaque parcours de vie pour rendre ces dispositifs efficaces. C'est de l'analyse du terrain que les solutions doivent émerger.

C'est pourquoi, en Deux-Sèvres, pour cerner les besoins des jeunes, le Syndicat Mixte du Pays de Gâtine en collaboration avec l'association « Un Toit en Gâtine » a financé une étude relative aux besoins des jeunes de son territoire et leurs attentes en matière d'offres et d'infrastructures de loisirs, de logements, d'accueil, ....

Pour pouvoir rencontrer ces jeunes, il a été fait appel à tout un ensemble de personnes ressources comme ce patron de bar qui avait l'habitude d'en recevoir dans son établissement d'un petit bourg rural ou encore ce président d'une association de loisirs et d'accueil de jeunes « skatteurs » et « rolleurs ». C'est à partir de la demande individuelle que la solution individualisée et globale doit être ébauchée, en écoutant les aspirations des jeunes.

Ainsi, parler d'urgences alimentaires à destination des jeunes ne signifie donc plus seulement répondre à l'urgence sociale, même si ces dispositifs se doivent d'apporter cette réponse de la façon la plus efficace et rapide possible. Mais l'aide alimentaire doit permettre d'enclencher un processus plus large d'insertion voire de réinsertion sociale et professionnelle des jeunes ; Elle doit

être l'occasion de prendre en considération l'ensemble de la situation sanitaire et sociale du jeune demandeur d'aide alimentaire et favoriser la prise en compte, voire un début de concrétisation, de ses aspirations et projets d'avenir.

Il est certain que la finalité première de la distribution de secours alimentaires d'urgence à destination des jeunes en difficulté réside dans la réalisation des droits élémentaires dont tout un chacun bénéficie au nom des principes constitutionnels qui régissent la société française, tels que rappelés par l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 dite loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions :

***« La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la Nation. La présente loi tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous les droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance. ».***

Mais ces politiques ne prennent tout leur sens qu'en permettant l'insertion voire la réinsertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté et principalement des jeunes de 16 à 25 ans. Notre société ne saurait laisser sur le bord de la route sa jeunesse, trop souvent victime des évolutions socio-économiques de notre monde moderne. Il en va de notre avenir, de l'avenir de nos sociétés et de notre nation. C'est un devoir de solidarité nationale au même titre que l'accompagnement de fin de vie des personnes âgées dépendantes.

Pour être efficaces, les politiques publiques doivent avant tout rechercher la coordination des dispositifs et des acteurs, comme ce peut déjà être le cas dans le domaine de l'insertion des bénéficiaires du RMI ou de l'insertion socioprofessionnelle des jeunes, même si une culture commune est toujours à construire pour permettre davantage de proximité au regard des problèmes des populations et des besoins des plus démunis. La mise en commun d'outils, de vocabulaires, la création de nouveaux instruments comme les observatoires de la pauvreté et de l'exclusion au niveau local, etc., doivent permettre la construction de cette culture commune mais pour réussir, la lutte contre l'exclusion, il convient non seulement de rassembler toutes les bonnes énergies et les acteurs habituels de ce champ de compétence, mais également les partenaires sociaux qui, au travers de leurs instances comme les ASSEDIC, doivent être associés au combat.

Ainsi, dans le cadre du PDI, seuls les RMIstes vont pouvoir bénéficier de mesures financées dans ce programme départemental spécifique. Les bénéficiaires de l'Allocation Spécifique de Solidarité

versée par les ASSEDIC n'ont pas accès aux mesures financées par le PDI. Un «Programme Départemental d'Insertion et de l'Exclusion » rassemblant non seulement les partenaires et les financeurs traditionnels du PDI, mais également les partenaires sociaux, serait l'une des solutions envisageables pour une lutte contre les exclusions davantage efficace et pour permettre la mise en place d'actions d'insertion à destination des publics les plus fragiles et les plus démunis, pour que personne ne soit oublier sur le bord de la route menant à l'état complet de bien-être.

---

# Bibliographie

---

- ✓ Constitution du 4 octobre 1958
- ✓ Le Code Civil, articles 202 et suivants
- ✓ Le Code de la Famille et de l'Action Sociale
- ✓ Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 dite loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions
- ✓ Loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 portant adaptation de la loi n° 88-1088 du 1<sup>er</sup> décembre 1988 relative au revenu Minimum d'Insertion et à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle
- ✓ Loi n°75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées
- ✓ Loi n°75-535 du 30 juin 1975 relative aux structures sociales et médico-sociales
- ✓ Décret n° 2002-4 du 3 janvier 2002 relatif à la bourse d'accès à l'emploi pour les jeunes bénéficiant d'actions d'accompagnement personnalisé et renforcé
- ✓ Décret du 23 décembre 1994 relatif aux résidences sociales et aux foyers de jeunes travailleurs
- ✓ Décret n° 94-1046 du 6 décembre 1994 relatif aux missions et attributions des DRASS et des DDASS
- ✓ Décret n° 93-671 du 27 mars 1993 relatif aux fonds d'aide aux jeunes en difficulté
- ✓ Circulaire du 1<sup>er</sup> octobre 1999 intitulée « Commission d'Action Sociale d'Urgence : cahier des charges »
- ✓ Circulaire DGEFP/DIIJ n° 98-33 du 23 octobre 1998 relative à l'application du programme Trajet d'Accès à l'Emploi (TRACE)

- ✓ Circulaire MES/CAB/98-005 n° 98-537 du 30 juillet 1998 relative au devenir du fonds et des missions d'urgence sociale. Mise en place des commissions de l'action sociale d'urgence et d'une mise en réseau des points d'accueil des différents organismes
- ✓ Circulaire DAGPB n° 97-53 du 27 janvier 1997 relative aux missions des DRASS et des DDASS
- ✓ Circulaire n° 93-25 du 25 juin 1993 relative aux fonds d'aide aux jeunes
- ✓ Convention constitutive du Fonds Départemental d'Aide aux Jeunes et ses avenants en date des 22 septembre 1994 et 6 avril 1999
- ✓ Convention relative à la mise en place et au fonctionnement de la Commission d'Action Sociale d'Urgence des Deux-Sèvres en date du 18 décembre 1998
- ✓ Règlement Intérieur du Fonds Départemental d'Aide aux Jeunes en date du 2 janvier 1997
- ✓ Avis du Conseil Départemental d'Insertion en date du 15 juillet 1994
- ✓ Schéma Départemental de l'Accueil, de l'Hébergement et de l'Insertion, DDASS des Deux-Sèvres, 2001
- ✓ Dossier sur le site Internet du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité : <http://www.social.gouv.fr/> « Le point sur : les jeunes en situation de grande précarité », décembre 2001
- ✓ TRACE en 2000, un dispositif tourné vers les jeunes en grande difficulté, Premières Synthèses n° 37.1, Ministère de l'emploi et de la solidarité, Direction de l'Animation de la Recherche des Etudes et des Statistiques (DARES), septembre 2001
- ✓ L'Autonomie des jeunes en question, INJEP En Direct n° 36 – Analyses et propositions du rapport de la commission « Jeunes et politiques publiques » du Commissariat Général au Plan, juin 2001
- ✓ Les demandeurs de Fonds d'aide aux jeunes, Résultats de l'année 2000, Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques (DREES), Etudes et Résultats N° 113 mai 2001

- ✓ Le passé difficile des jeunes sans domicile, Maryse Marpsat, Jean-Marie Firdion et Monique Meron, INED, Population et Sociétés n° 363, décembre 2000
- ✓ TRACE : une offre de services accrue pour des jeunes en situation de grande précarité, Premières Synthèses n° 35.1, Ministère de l'emploi et de la solidarité, Direction de l'Animation de la Recherche des Etudes et des Statistiques (DARES), août 2000
- ✓ Les points d'accueil jeunes : havres, tremplins et passerelles, Cécile Delesalle, Dominique Poggi et Laure Houpert, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Direction de l'Action Sociale, juin 1999
- ✓ Le programme et la loi de prévention et de lutte contre les exclusions, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Direction des Journaux Officiels, 1999/04
- ✓ La lutte contre les exclusions, échanges santé-social n° 92, revue trimestrielle du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité – La Documentation Française, décembre 1998
- ✓ Jeunes, échanges santé-social n°90, revue trimestrielle du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité – La Documentation Française, juin 1998
- ✓ Jeunes en rupture, éducation parental et relations familiales, Commission « Etat des lieux et Partenariat », Conseil technique des clubs et Equipes de Prévention Spécialisée, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Direction de l'Action Sociale, 1997
- ✓ Les phénomènes d'errance chez les jeunes de 15 à 25 ans, Conseil technique des clubs et Equipes de Prévention Spécialisée, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Direction de l'Action Sociale, 1997
- ✓ Le Fonds d'Aide aux Jeunes en Poitou-Charentes – Spécificités locales – Bénéficiaires et référents, Rapport d'étude du Centre Régional Poitou-Charentes d'Etudes et d'Action pour les Handicaps et l'Insertion, octobre 1995



---

## Liste des annexes

---

Document 1

Répartition des dossiers CASU réalisée du 1 juillet 2000 au 31 juillet 2001

Document 2

Typologie des Fonds d'Aide aux Jeunes

Document 3

Structures assurant le secrétariat des FAJ

Document 4

Structures assurant la gestion financière des FAJ

Document 5

Situation des demandeurs non scolarisés vis-à-vis de l'emploi (en %)

Document 6

Demandes de Fonds d'Aide aux Jeunes

Document 6 bis

Fonds d'aide aux jeunes des Deux-Sèvres – définition de l'enveloppe 2000

Document 7

BILAN DU FONDS D'AIDE AUX JEUNES - AIDES INDIVIDUELLES ET COLLECTIVES - ANNEE 2000

Document 8

Enquête réalisée pour la mission RMI de la DDASS du RHONE

Brochure « Budget limité mais assiette équilibrée »

Document 9

BILAN QUANTITATIF DE L'EPICERIE SOCIALE DE L'ASSOCIATION « UN TOIT EN GÂTINE »

Document 10

Bilan financier année 2001 épicerie sociale de l'association « Un Toit en Gâtine »

Document 11

RAPPORT STATISTIQUE - ANNEE 2000 - SECOURS CATHOLIQUE

Document 12

FICHE NAVETTE « Urgences Alimentaires F.D.A.J. »

Document 13

Budget prévisionnel Projet 2002 « Mieux manger, mieux être » FJT « Un Toit en Gâtine »

Document 14

Carte des arrondissements des Deux-Sèvres

Document 15

Carte du ressort territorial des Commissions Locales d'Insertion

Document 16

Carte des zones de compétences des Agences Locales pour l'Emploi

Document 17

Carte des places d'hébergement de nuit en Deux-Sèvres

Document 18

Carte des zones d'intervention des PAIO et Missions Locales en Deux-Sèvres

Document 19

Quelques données chiffrées sur le département des Deux-Sèvres

Document 1

Répartition des dossiers CASU réalisée du 1 juillet 2000 au 31 juillet 2001

Mois	Nombre de dossiers par mois	Fonds			Secrétariat					Président					Commission Unique					
		FDAJ	FAE	FSL	FDAJ	FAE	FSL	Total	%	FDAJ	FAE	FSL	Total	%	FDAJ (1)	FDAJ (2)	FAE	FSL	Total	%
Juillet 2000	384	110	175	99	56	111	48	215	55,99	54	64	51	169	44,01						
Août	328	79	163	86	57	141	54	252	76,83	22	22	32	76	23,2						
Septembre	438	95	214	127	56	160	110	326	74,43	39	49	14	102	23,3		2	5	3	10	2,28
Octobre	402	114	170	117	82	143	84	309	76,87	31	27	29	87	21,6	1	1		4	6	1,49
Novembre	668	151	301	212	86	242	174	502	75,15	65	53	34	152	22,8		4	6	4	14	2,10
Décembre	529	116	211	202	68	152	142	362	68,43	48	59	60	167	31,6						
Janvier	357	84	139	134	53	108	107	268	75,07	31	31	28	90	25,2						
Février	391	125	148	117	63	115	68	246	62,92	60	30	45	135	34,5	2	1	3	4	10	2,56
Mars	380	121	125	131	64	75	79	218	57,37	57	48	49	154	40,5		3	2	3	8	2,11
Avril	490	97	250	139	58	189	110	357	72,86	39	61	28	128	26,1		4		1	5	1,02
Mai	525	95	217	203	54	163	128	345	65,71	39	50	72	161	30,7	2	10	4	3	19	3,62
Juin	585	82	277	226	52	227	163	442	75,56	30	50	63	143	24,4						
Juillet 2001	493	89	255	148	57	220	108	385	78,09	32	35	40	107	21,7		1			1	0,20
<b>TOTAL</b>	<b>5970</b>	<b>1358</b>	<b>2645</b>	<b>1941</b>	<b>806</b>	<b>2046</b>	<b>1375</b>	<b>4227</b>	<b>70,8</b>	<b>547</b>	<b>579</b>	<b>545</b>	<b>1671</b>	<b>28</b>	<b>5</b>	<b>26</b>	<b>20</b>	<b>22</b>	<b>73</b>	<b>1,22</b>

(1) Dossiers F.D.A.J. Aides individuelles  
(2) Dossiers F.D.A.J. Actions collectives

## Document 2

### Typologie des Fonds d'Aide aux Jeunes

Types de fonds	fonds départementaux uniquement	fonds locaux uniquement	fonds départementaux et locaux
	55 %	17 %	28 %

Source : DREES.

## Document 3

### Structures assurant le secrétariat des FAJ

Organismes	mission locale/PAIO	associations	CCAS	Conseil général	DDASS	autres
	50 %	3 %	25 %	9 %	7 %	6 %

Source : DREES.

## Document 4

### Structures assurant la gestion financière des FAJ

Organismes	mission locale/PAIO	associations	CCAS	CAF	autres
	23 %	26 %	32 %	9 %	10 %

Source : DREES.

## Document 5

Situation des demandeurs non scolarisés vis-à-vis de l'emploi (en %)

	Année 2000
<b>Chômage</b>	<b>50</b>
Inscrit à l'ANPE sans allocation chômage	42
Inscrit à l'ANPE avec allocation chômage	8
<b>Emplois aidés</b>	<b>9</b>
Emplois-jeunes	0
Contrats aidés	4
Contrats en alternance	5
<b>Emplois non aidés</b>	<b>11</b>
CDI, CDD à temps plein	3
CDI, CDD à temps partiel	5
Intérim	3
<b>Inactif</b> (non inscrit à l'ANPE)	<b>9</b>
<b>Stages de formation</b>	<b>20</b>
<b>Autres</b> (service national, autres)	<b>1</b>
Source : DREES.	

## Document 6

## Demandes de Fonds d'Aide aux Jeunes

<b>Département des Deux-Sèvres</b> <b>Demandes de Fonds d'Aide aux Jeunes ANNEE 2000</b>	
Nombre total de demandes au cours de l'année	<b>989</b>
Nombre de procédures d'urgence au cours de l'année	<b>132</b>
Ont bénéficié de plusieurs aides FAJ durant l'année civile en cours	<b>324</b>
Montant moyen de l'aide d'urgence (en francs)	<b>911</b>
Montant moyen des dons (en francs)	<b>580</b>
Montant moyen des prêts (en francs)	<b>1396</b>
Montant total moyen des aides (en francs)	<b>1189</b>
Nombre de jeunes connus ou suivis par la structure référente	<b>666</b>
<b>Durée de l'aide :</b>	
Moins d'un mois	<b>27</b>
Un à trois mois	<b>41</b>
Trois mois et plus	<b>2</b>
Non déclaré	<b>919</b>
<b>Sexe :</b>	
Masculin	<b>436</b>
Féminin	<b>541</b>
Non déclaré	<b>12</b>
<b>Age :</b>	
Moins de 18 ans	<b>0</b>
18 ans	<b>10</b>
19 ans	<b>137</b>
20 ans	<b>164</b>
21 ans	<b>155</b>
22 ans	<b>115</b>
23 ans	<b>137</b>
24 ans	<b>96</b>
25 ans	<b>87</b>
Non déclaré	<b>88</b>

<b>Conditions de logement :</b>	
Logé par les parents	169
Logé par la famille ou les amis	136
Locataire, propriétaire	503
Hôtel	4
CHRS, accueil d'urgence	35
Foyer	80
SDF	31
Non déclaré	31
<b>Situation familiale :</b>	
Seul	784
En couple	167
Non déclaré	38
<b>Enfants à charge :</b>	
Sans enfants à charge	889
Avec enfants à charge	65
Non déclaré	35
<b>Type de ressources :</b>	
Aide financière des parents ou de la famille	71
Aide financière du conjoint	18
Aide des amis	7
Allocation logement	93
Rémunération de stage	108
RMI, API	36
Bourses	35
Allocation chômage	128
Salaire	206
AAH	2
Aucune ressource	407
Autre	44
Non déclaré	29
<b>Lien FAJ/TRACE :</b>	
Bénéficie de TRACE	220
Ne bénéficie pas de TRACE	731
Non déclaré	38

<b>Scolarisé :</b>	
Avant la 3 <sup>ème</sup>	2
3 <sup>ème</sup>	3
CAP, BEP	27
2 <sup>nde</sup> , 1 <sup>ère</sup>	10
Terminale	13
Enseignement supérieur	28
Non déclaré	10
Non concerné	896
<b>Non scolarisé :</b>	
Niveau VI	137
Niveau V bis général	126
Niveau V bis technique	100
Niveau V général	272
Niveau V technique	52
Niveau IV	123
Niveau III, II, I	22
Non déclaré	56
Non concerné	101
<b>Situation actuelle du demandeur :</b>	
Stages de formation professionnelle	123
Contrats aidés	46
Contrats en alternance	35
CDI, CDD à temps plein	21
CDI, CDD à temps partiel	47
Non inscrit à l'ANPE	59
Inscrit à l'ANPE sans ASSEDIC	341
Inscrit à l'ANPE avec ASSEDIC	104
Intérim	15
Emplois-jeunes	1
Service national	1
Autre	2
Non déclaré	194



<b>Décisions :</b>	
Rejets	<b>122</b>
Report	<b>32</b>
Attribution	<b>814</b>
Non déclaré	<b>21</b>
<b>Type d'aide attribuée :</b>	
Secours d'urgence	<b>807</b>
Aide financière par la réalisation d'un projet	<b>4</b>
Actions d'accompagnement	<b>1</b>
Non déclaré	<b>177</b>
<b>Finalité de l'aide :</b>	
Alimentaire	<b>521</b>
Transport	<b>53</b>
Formation	<b>103</b>
Remboursement de dette	<b>0</b>
En attente d'un paiement	<b>56</b>
Recherche d'emploi	<b>43</b>
Logement	<b>0</b>
Santé	<b>1</b>
Autre	<b>87</b>
Non déclaré	<b>246</b>
<b>Structure qui a présenté la demande :</b>	
Mission locale / PAIO	<b>572</b>
CCAS	<b>283</b>
Service social départemental	<b>10</b>
Autre	<b>53</b>
Non déclaré	<b>71</b>

Document 6 bis

Fonds d'aide aux jeunes – définition de l'enveloppe 2000

### **RECETTES**

Dotation Etat 2000	640 000,00 F
Dotation Conseil Général 2000	640 000,00 F
Subventions communes	90 000,00 F
Total	1 370 000,00 F
report total 99	92 890,47 F

**Total disponible 2000** **1 462 890,47 F<sup>23</sup>**

### **DEPENSES**

Frais de gestion 4%	58 515,62 F
Actions collectives 20 %	280 874,97 F
Aides individuelles	1 123 499,88 F

**TOTAL dépenses prévisionnelles** **1 462 890,47 F**

Détermination des crédits destinés aux aides individuelles provenant des dotations du Conseil Général et de l'Etat : 1 051 499,88 F

---

<sup>23</sup> A noter que les subventions reçues ont été supérieures à celles estimées en raison d'une participation exceptionnelle de la CAF pour un montant de 300 000 F

## BILAN DU FONDS D'AIDE AUX JEUNES - AIDES INDIVIDUELLES ET COLLECTIVES - ANNEES 2000 &amp; 2001

	Montants des engagements des aides individuelles	Dons	Prêts	Nombre de dossiers présentés	Nombre de dossiers acceptés	Moyenne versée par dossier	Actions collectives
Année 2001	1 383 536,00 F	1 365 009,00 F	18 527,00 F	1 380	1 191	1 162,00 F	295 847,00 F
Année 2000	1 307 877,74 F	1 213 550,74 F	94 327,00 F	1 282	1 062	1 231,00 F	267 599,50 F
Evolution 2000/2001	5,80 %	12,50 %	- 80,00%	7,60 %	12 %	-5,60 %	10,50 %
<b>VENTILATION DES AIDES INDIVIDUELLES ACCORDEES ANNEES 2000 ET 2001</b>							
	Urgence	Subsistance	Transport	Formation	Hébergement	Autres	Total
Traitement en urgence 2001	258 176,00 F	7 931,00 F	0,00 F	0,00 F	0,00 F	3 735,37 F	269 842,37 F
Traitement hebdomadaire 2001	626 374,60 F	21 793,00 F	108 456,00 F	54 363,00 F	302 707,84 F	1 113 694,44 F	
Total 2001	884 550,60 F	29 724,00 F	108 456,00 F	54 363,00 F	306 443,21 F	1 383 536,81 F	
Ventilation 2001	64 %	2 %	8 %	4 %	22 %	100 %	
Année 2000	365 626,93 F	408 181,58 F	43 377,00 F	71 532,58 F	73 116,29 F	346 043,36 F	1 307 877,74 F
Ventilation 2000	27,96%	31,21%	3,32%	5,47%	5,59%	26,46%	100,00%

## Document 8

Enquête réalisée pour la mission RMI de la DDASS du RHONE

Brochure « Budget limité mais assiette équilibrée »

Une étude, dans le cadre d'une convention passée avec la DDASS du Rhône, a été réalisée en 1993, par l'Université de Lyon 2 sur l'alimentation des bénéficiaires du RMI. Elle montre qu'un pourcentage non négligeable de cette population est un groupe à risque de carences en énergie, protéine, calcium, vitamine A, B1, B2, C, fer et fibres.

Leur étude donne comme pourcentages de population à risque, à l'intérieur de la population des bénéficiaires du RMI :

	< 2/3 ANC *	
%	Homme	Femme
Energie	41.8	28.6
Protéine	24.4	17.8
Calcium	46.5	35.7
Vitamine A	46.5	10.7
Fer	13.9	82.1
Vitamine B1	65.1	60.7
Vitamine B2	51.1	25
Vitamine C	76.7	50
Fibres	65.1	64.3
Cholestérol	44.2	39.2

(\* ANC = Apports Nutritionnels Recommandés)

Par ailleurs, l'étude portait aussi sur le comportement alimentaire.

Plusieurs observations ont été formulées : petit déjeuner sauté ou insuffisant, un des deux repas souvent « sauté » (régulièrement chaque semaine), surtout celui de midi par manque d'appétit, problèmes financiers, soucis ou apathie, horaires variables pour la prise des repas, peu de temps consacré à la préparation des repas, différence importante entre la consommation alimentaire de début et de fin de mois : repas sauté, diminution de la quantité, plus de consommation de féculents, diminution de la variété des aliments, moins de viande, pas de convivialité (personnes isolées).

Les 2/3 des personnes interrogées lors de l'étude n'ont jamais demandé d'aide alimentaire pour diverses raisons :

Dégradation supplémentaire de leur identité sociale et personnelle, position d'assisté, accueil sans convivialité et de façon globale, ....

Par rapport à l'alimentation de la population française, la consommation de poisson, d'œuf, de laitage, de pommes de terre et de graisses animales (beurre, crème fraîche) s'effectue dans des proportions identiques mais plusieurs différences sont visibles : plus de légumes verts cuits (conserves), de charcuterie, de pain et de produits sucrés, beaucoup plus de féculents : légumes secs, riz, pâtes, moins de fruits frais, de viande, de lait, de fromage et de graisses végétales (huiles), beaucoup moins de légumes verts crus, ....

## Document 9

## BILAN QUANTITATIF DE L'EPICERIE SOCIALE DE L'ASSOCIATION « UN TOIT EN GATINE »

Année	1997	1998	1999	2000	2001
Nombre de résidents	37	31	28	26	22
Nombre d'achats	344	322	232	296	324

## Document 10

## Bilan financier année 2001 épicerie sociale de l'association « Un Toit en Gâtine »

CHARGES		PRODUITS	
ACHATS INGREDIENTS	5648,88 F	PARTICIPATION FDAJ	22272,00 F
BANQUE ALIMENTAIRE (B.A.)	929,88 F	COTISATION B.A.	5336,80 F
ADHESION B.A.	250,00 F	VENTE EPICERIE	1344,80 F
SALAIRES ET CHARGES	21822,00 F		
TRANSPORT	500,00 F		
STOCKAGE	1200,00 F		
<b>TOTAL CHARGES</b>	<b>30350,76 F</b>	<b>TOTAL PRODUITS</b>	<b>28983,60 F</b>
		<b>RESULTAT</b>	<b>(-)1367,16 F</b>

## RAPPORT STATISTIQUE - ANNEE 2000 - SECOURS CATHOLIQUE

		DEUX-SEVRES		FRANCE ENTIERE
<b>MILIEU RURAL</b>		26%	27%	15%
<b>TYPE DE FAMILLE</b>	HOMMES SEULS	23%	25%	28%
	FEMMES SEULES	16%	15%	16%
	COUPLES SANS ENFANT	8%	8%	7%
	PERES SEULS	2%	2%	2%
	MERES SEULES	23%	25%	24%
	COUPLES AVEC ENFANT	28%	25%	23%
<b>AGE</b>	MOINS DE 25 ANS	10%	10%	13%
	DE 25 0 49 ANS	74%	71%	69%
	50 ANS ET PLUS	16%	19%	18%
<b>NATIONALITE</b>	FRANCE DOM TOM	92%	92%	80%
	MAGHREB	3%	3%	10%
	AFRIQUE NOIRE	2%	3%	4%
	EUROPE DE L'EST	1%	1%	2%
<b>ETRANGERS (HORS UE) EN ATTENTE DE STATUT</b>		40%	48%	39%
<b>SITUATIONS AYANT UN EMPLOI (1)</b>	CDI PLEINTEMPS	4%	4%	5%
	CDD PLEIN TEMPS	2%	3%	2%
	TEMPS PARTIEL	5%	5%	5%
	EMPLOIS AIDES	5%	5%	4%
	INTERIM, SAISONNIER	3%	2%	3%
	AUTRES	2%	3%	4%
<b>DEMANDEURS D'EMPLOI INACTIFS</b>	CHOMEURS INDEMNISES OU EN ATTENTE	37%	31%	22%
	SANS DROIT AU CHÔMAGE	23%	26%	14%
	ETUDIANTS	1%	1%	2%
	INVALIDES	6%	6%	9%
	RETRAITES	3%	3%	3%
	AU FOYER	6%	7%	11%
	AUTRES	4%	3%	16%

<b>SITUATIONS EN LOGEMENT STABLE</b>	LOCATION HLM	40%	39%	43%
	LOCATION PRIVEE	39%	39%	29%
	PROPRIETAIRES, ACCEDANTS	6%	6%	4%
<b>SITUATIONS EN LOGEMENT PRECAIRE</b>	HOTELS, PENSIONS, CARAVANES, PENICHES	3%	4%	4%
	FAMILLE, AMIS	5%	7%	8%
	SQUATS, CENTRES	6%	7%	12%
	D'HEBERGEMENT, RUE			
<b>LOYER MOYEN DES ACCUEILLIS BRUT D'ALLOCATIONS</b>	HLM	299,00 €	307,00 €	305,00 €
	LOCATION PRIVEE	307,00 €	322,00 €	330,00 €
<b>RESSOURCES</b>	AUCUNE	7%	7%	16%
	RMI	32%	34%	28%
	TRANSFERTS SOCIAUX	45%	49%	44%
	UNIQUEMENT			
<b>REVENU MENSUEL MOYEN TOTAL (2)</b>		708,00 €	720,00 €	720,00 €
<b>REVENU MOYEN PAR UNITE DE CONSOMMATION (2)</b>		424,00 €	436,00 €	432,00 €
<b>POURCENTAGE DE SITUATIONS AYANT DES IMPAYES</b>		87%	80%	69%
<b>NATURE DES IMPAYES PAR RAPPORT AUX SITUATIONS AYANT DES IMPAYES</b>	LOYERS	26%	26%	40%
	EDF GDF	36%	35%	31%
	EAU	13%	17%	16%
	CREDITS A LA CONSOMMATION	10%	15%	13%
	IMPÔTS ET TAXES	9%	10%	9%
	TELEPHONE	10%	13%	14%

Source : Secours Catholique, Caritas France – Fédération Départementale des Deux-Sèvres

(1) Situations à leur compte et en formation professionnelle non indiquées.

(2) Hors situations sans ressources



**FICHE NAVETTE**  
**« Urgences Alimentaires F.D.A.J. »**

**COORDONNEES DU DEMANDEUR**

Nom : .....

Prénom : .....

Date de naissance : .....

**AIDE DEMANDEE**

**Montant total**    \_\_\_\_\_ € (\_\_\_\_\_ F) soit \_\_\_\_\_ semaine(s)\* à \_\_\_\_\_ € (\_\_\_\_\_ F)

*\*2 semaines au maximum*

**MODALITES DE VERSEMENT**

Nombre de tickets services délivrés :

⇒ \_\_\_\_\_ tickets de 8 €

⇒ \_\_\_\_\_ tickets de 16 €

Date de la demande : ----- Nom et signature du référent :

Coordonnées du service instructeur

-----

-----

-----  
Signature du bénéficiaire :

.....

**SITUATION DU DEMANDEUR**

En couple ☐

Seul(e) ☐

Hébergement par un tiers ☐

Domicile personnel ☐

Adresse : -----  
-----

☐ Revenus inexistants

☐ Revenus attendus le -----

⇒ Montant : \_\_\_\_\_ € (\_\_\_\_\_ F)      ⇒ Nature : -----

☐ **Revenus perçus**

⇒ Montant : \_\_\_\_\_ € (\_\_\_\_\_ F)      ⇒ Nature : -----

⇒ Eléments justifiant la demande : -----  
-----

**Barème :**

Couple hébergé par un tiers : 64 € par semaine

Couple ayant un logement propre : 80 € par semaine

Personne seule hébergée par un tiers : 32 € par semaine

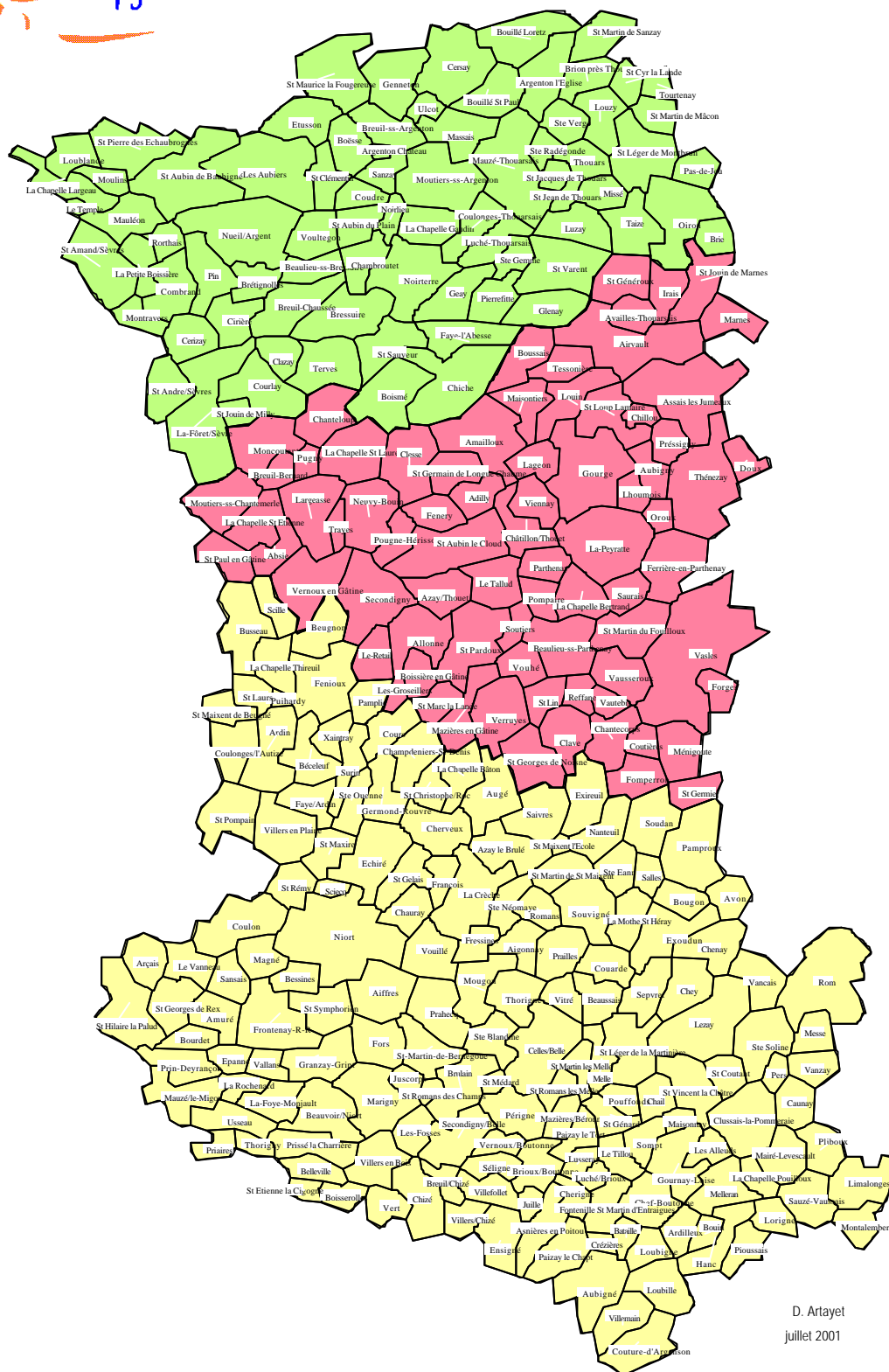
Personne seule ayant un logement propre : 56 € par semaine.

CHARGES			PRODUITS		
DESIGNATION	EUROS	FRANCS	DESIGNATION	EUROS	FRANCS
ALIMENTATION			PARTICIPATION JEUNES	792,73	5200,00
Repas hebdomadaire	2774,57	18200,00			
Achats ingrédients	914,69	6000,00	COTISATION SOLIDARITE	731,76	4800,00
Achat Banque Alimentaire	228,67	1500,00			
			VENTE PRODUITS BANQUE ALIMENTAIRE	228,67	1500,00
ADHESION BANQUE ALIMENTAIRE	38,11	250,00			
			SUBVENTION FDAJ	3811,23	25000,00
FOURNITURE	304,9	2000,00			
			SUBVENTION PEPS	4573,47	30000,00
PETIT MATERIEL	213,43	1400,00			
TRANSPORT	76,24	500,00			
PROMOTION	60,98	400,00			
FRAIS ADMINISTRATIFS	228,67	1500,00			
ENCADREMENT	5114,66	33550,00			
STOCKAGE	182,94	1200,00			
<b>TOTAL</b>	<b>10137,86</b>	<b>66500,00</b>	<b>TOTAL</b>	<b>10137,86</b>	<b>66500,00</b>

## Document 14 : Carte des arrondissements des Deux-Sèvres

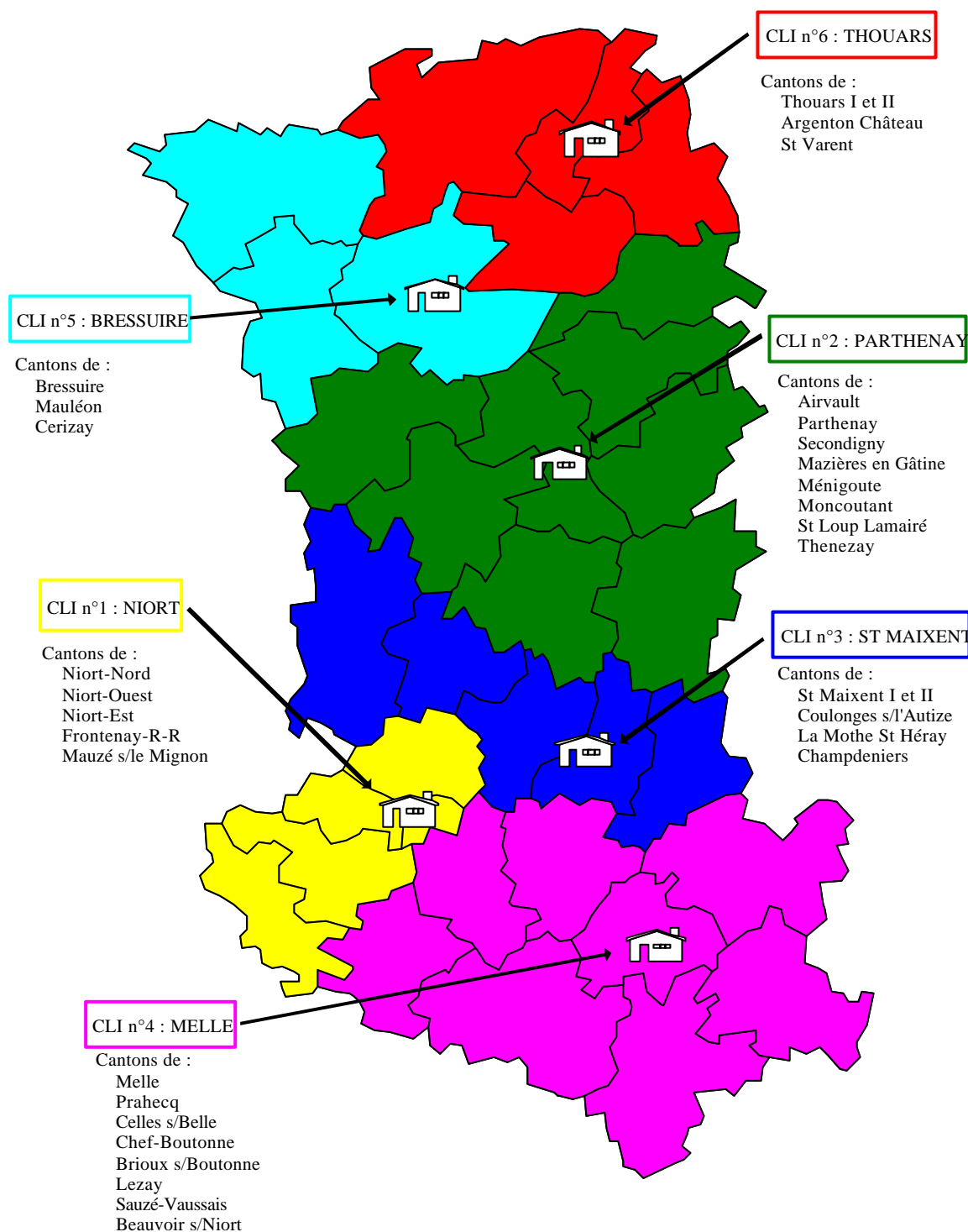


### Les arrondissements des Deux-Sèvres



D. Artayet  
juillet 2001

## Ressort Territorial des Commissions Locales d'Insertion

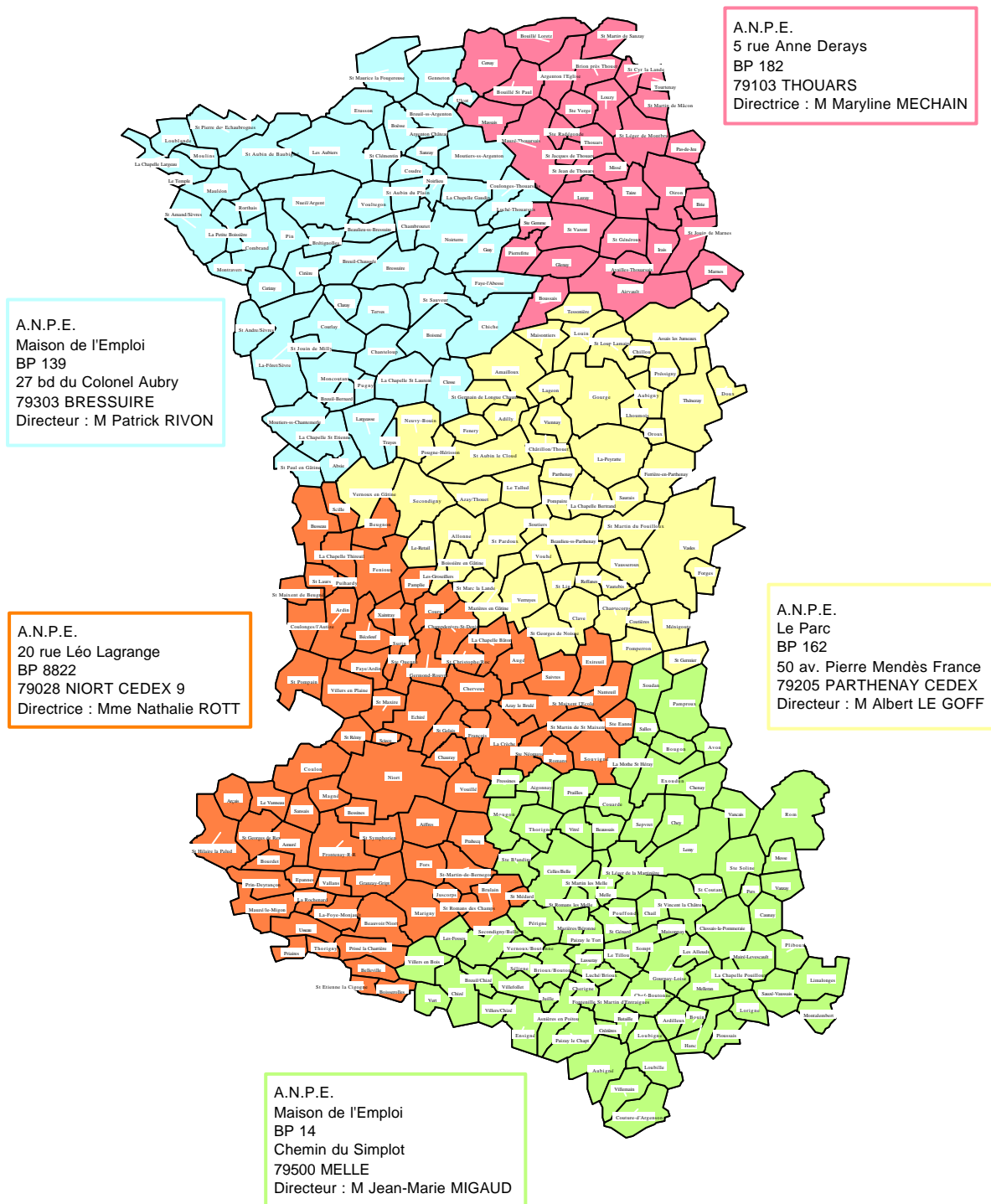


DDASS79  
Août 2001

# Document 16 : Carte des zones de compétences des Agences Locales pour l'Emploi

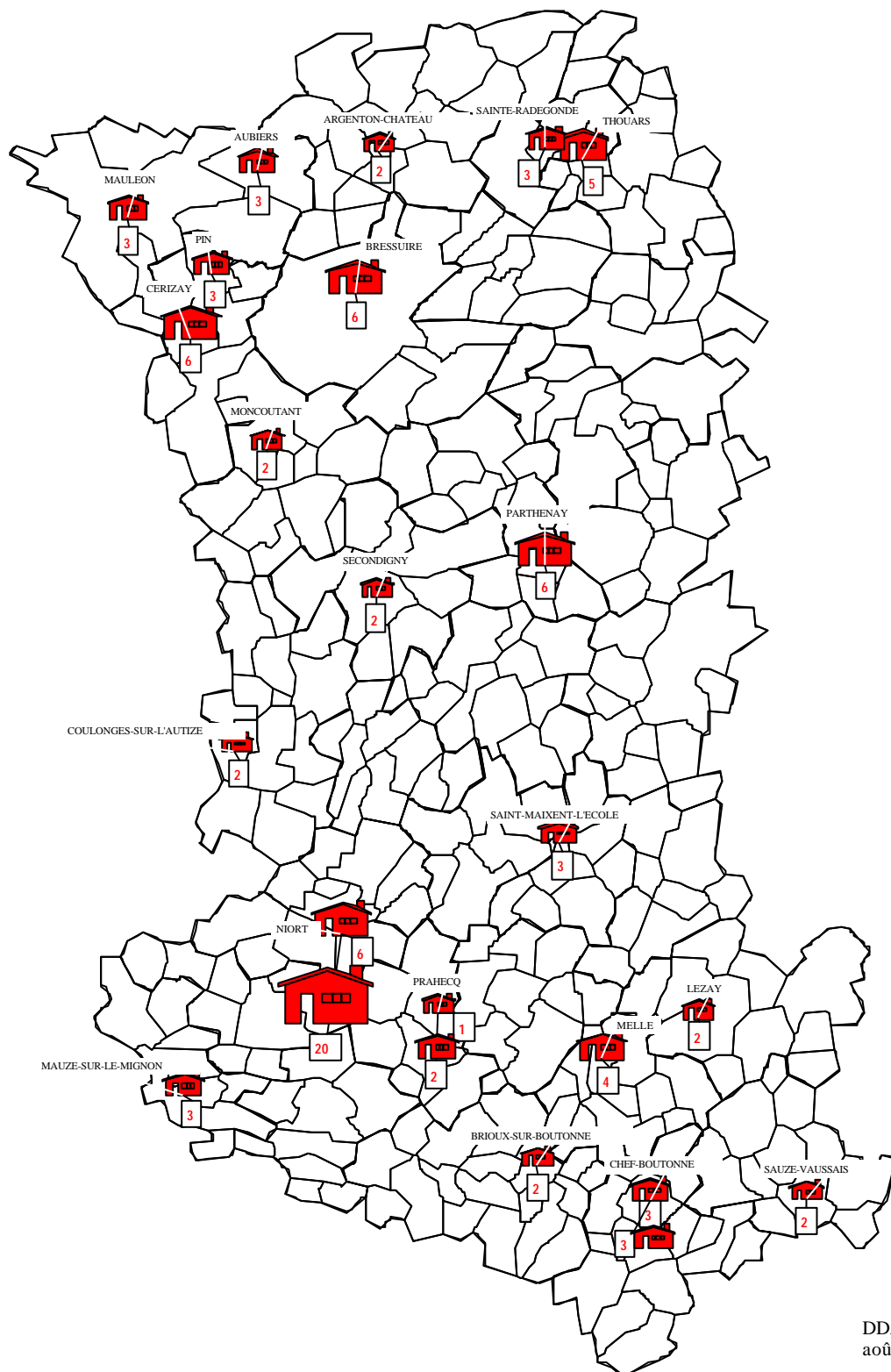


## Zones de compétences des Agences Locales pour l'Emploi (ALE)



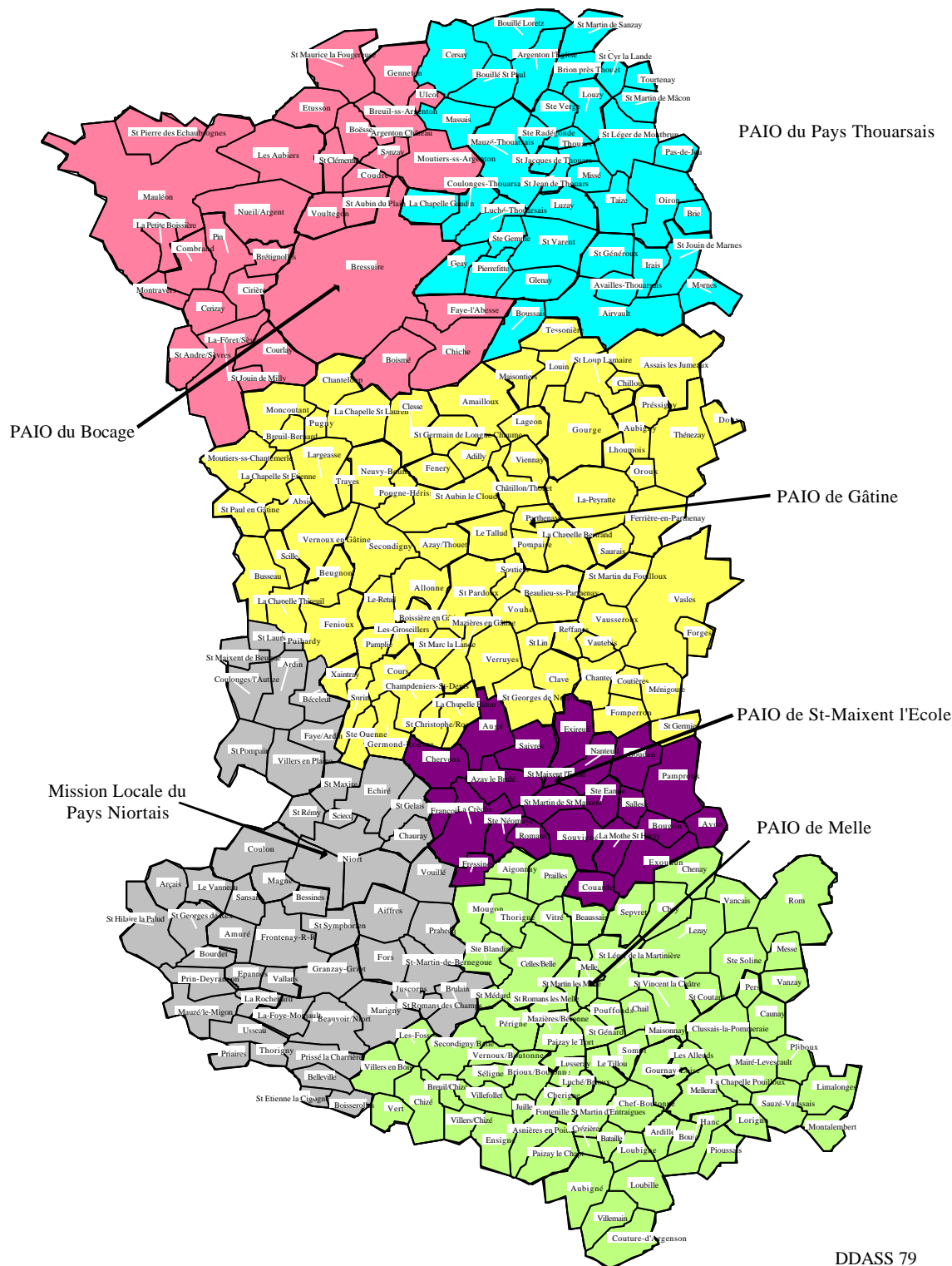
DDASS 79  
juillet 2001

## PLACES D'HEBERGEMENT DE NUIT EN DEUX-SEVRES



DDASS 79  
août 2001

## ZONE D'INTERVENTION DES PAIO EN DEUX-SEVRES



Document 19 : Quelques données chiffrées sur le département des Deux-Sèvres

Nombre d'habitants : 344 390 (recensement 1999)

Sites	1990	1999	Variations des soldes		
			<i>Naturel</i>	<i>Migratoire</i>	<i>global</i>
Bressuire	93 153	91 682	+ 1 391	- 2 862	- 1 471
Niort	188 614	190 611	+ 1 439	+ 558	+ 1 997
Parthenay	64 198	62 107	- 987	- 1 204	- 2 191

Répartition des jeunes et personnes âgées par rapport à la population globale

Catégorie	Nombre	% par rapport population totale
15 à 24 ans	50 021	14,5
60 à 74 ans	49 814	14
75 ans et +	30 308	8,7

Nombre d'élèves sur les Deux-Sèvres recensés aux rentrées scolaires 1998 et 1999.

Type	Etablissement Public			Etablissement Privé		
	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>Evolution</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>Evolution</i>
Maternelle	11 290	11 435	+1,28%	2 756	2 686	-2,54%
Primaire	16 030	16 006	-0,15%	4 314	4 208	-2,46%
Collège	13 297	13 245	-0,39%	4 118	3 963	-3,76%
Lycée	5 969	5 947	-0,37%	1 471	1 356	-7,82%
Lycée Pro	2 905	2 785	-4,13%	755	685	-9,27%
BTS + prép.	874	851	-2,63%	348	326	-6,32%
<b>TOTAL</b>	50 365	50 269	-0,19%	13 762	13 224	-3,91%



## Logements relais en Deux-Sèvres

<b>Equipements</b>	<b>en 1999</b>	<b>en 2000</b>
Chambre	21	17
T1	2	1
T1bis	4	3
T2	5	4
T3	10	13
T4	6	10
Studio	1	0
<b>TOTAL</b>	<b>49</b>	<b>48</b>

## Le Volet Emploi

	<b>Année 2000</b>	<b>Année 2001</b>	<b>Jeunes 2001</b>
CIE	674	328	21
SAE	76	48	9
CES	2 128	1 984	301
CEC	448	297	5
SIFE Collectif	473	556	47
SIFE Individuels	110	81	1
<b>TOTAL</b>	<b>3909</b>	<b>3 294</b>	<b>384</b>

## Nombre de mesures « TRACE » en Deux-Sèvres – Années 1999 et 2000

	<b>Année 1999</b>		<b>Année 2000</b>	
<b>Site</b>	<b>Prévu</b>	<b>Réalisé</b>	<b>Prévu</b>	<b>Réalisé</b>
Bressuire	46	45	50	66
Thouars	35	35	60	78
Saint-Maixent l'Ecole	15	15	28	27
Melle	27	27	45	45
Parthenay	37	27	50	63
Niort	140	140	100	98
<b>Total</b>	<b>300</b>	<b>289</b>	<b>333</b>	<b>377</b>

Offres d'emploi sur les Deux-Sèvres recensées en 1998 et 1999

Offres enregistrées			Offres satisfaites		
1998	1999	% évolution	1998	1999	% évolution
15 661	18 963	+ 21,8	14 600	17 579	+ 20,4

Demandeurs d'Emploi en Fin de Mois (DEFM) sur les Deux-Sèvres

Catégories	DEFM 12/99	DEFM 12/00	% évolution
<b>&lt; 25 ans</b>	<b>2 760</b>	<b>2 243</b>	<b>-18,73%</b>
* Hommes	1 163	955	-17,88%
* Femmes	1 597	1 288	-19,35%
<b>De 25 à 49 ans</b>	<b>7 640</b>	<b>6 377</b>	<b>-16,53%</b>
* Hommes	3 359	2 769	-17,56%
* Femmes	4 281	3 608	-15,72%
<b>&gt; 50 ans</b>	<b>1 420</b>	<b>1 207</b>	<b>-15,00%</b>
* Hommes	756	617	-18,39%
* Femmes	664	590	-11,14%
<b>Total</b>	<b>11 820</b>	<b>9 827</b>	<b>-16,86%</b>
* Hommes	5 278	4 341	-17,75%
* Femmes	6 542	5 486	-16,14%