

Dans une zone urbaine
sensible : les acteurs
de l'éducation et de l'insertion
des jeunes « en difficulté »

MICHEL DESTEFANIS
ELISABETH DUGUE
CATHERINE MATHEY-PIERRE
BARBARA RIST



Dans une zone urbaine
sensible : les acteurs
de l'éducation et de l'insertion
des jeunes « en difficulté »

MICHEL DESTEFANIS
Centre d'études de l'emploi

ÉLISABETH DUGUÉ
Cnam-Griot/Lise

CATHERINE MATHEY-PIERRE
Centre d'études de l'emploi

BARBARA RIST
Cnam-Griot/Lise



ISSN 1629-5684
ISBN 2-11-095629-1

Dans une zone urbaine sensible : les acteurs de l'éducation et de l'insertion des jeunes « en difficulté »

Michel Destéfanis, Catherine Mathey-Pierre (CEE)
Élisabeth Dugué, Barbara Rist (Cnam-Griot/lise)

RESUMÉ

Cette étude, menée dans une cité de la Seine-Saint-Denis, tente d'éclairer ce qui réunit et ce qui sépare les travailleurs et intervenants sociaux chargés de mettre en œuvre les politiques qui, plus ou moins directement, se réfèrent à l'insertion. Elle est construite à partir de deux études complémentaires mais de nature différente :

- une série d'entretiens menés auprès des professionnels (travailleurs ou intervenants sociaux) et militants associatifs intervenant auprès des jeunes de 16 à 30 ans habitant cette cité, potentiellement concernés par les dispositifs d'insertion, mais aussi par les dispositifs d'action sociale ou éducative ;

- une analyse statistique des données provenant des recensements de la population de 1990 et 1999 au niveau de la zone urbaine sensible (Zus) qui inclut la cité HLM.

Ce quartier, du fait des difficultés rencontrées par ses habitants, a bénéficié de la plupart des mesures d'insertion depuis leurs débuts. L'essentiel de l'analyse porte sur les représentations (des populations, de la mise en œuvre des politiques, de leurs pratiques) et sur les grands axes autour desquels s'organisent les divergences, les oppositions ou les consensus au sein de ces dispositifs animés par des segments différents de l'État, qui s'harmonisent, se combattent ou s'ignorent. Le rapport montre également le fonctionnement des dispositifs et leur façon de désigner, produire et organiser les populations, de trier, éliminer ou rebuter les publics.

Les trois premières parties du rapport s'attachent successivement aux trois champs d'intervention, l'action éducative, l'accompagnement vers l'emploi et l'action sociale. La quatrième partie est consacrée aux résultats des analyses statistiques.

Concernant l'action éducative, on montre qu'aux deux extrémités de ce qui devrait constituer une chaîne, il existe deux institutions

fortes et instituées : le collège, d'une part, qui tente de « faire face » en assumant une action d'éducation spécialisée ; les équipes de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), d'autre part, qui touchent un nombre dérisoire de jeunes. Entre ces deux institutions fonctionnant à partir du contraint, quasiment aucune structure locale éducative n'existe durablement. Les discours sur la population sont compréhensifs, refusent les stéréotypes ; les démarches sont peu stabilisées marquées par le manque de projet politique à partir duquel définir le sens de l'éducation et les caractéristiques du citoyen à former.

Deux situations bien différentes coexistent en ce qui concerne l'accompagnement vers l'emploi : une politique très cohérente autour des bénéficiaires du RMI, une politique « introuvable » autour des jeunes de moins de 25 ans. Elles aboutissent cependant à des résultats identiques : une forte sélectivité de fait, les dispositifs ne parvenant pas à toucher les populations destinataires. Les représentations des professionnels sur la population sont homogènes et presque stéréotypées, traduisant leur adhésion aux principes sur lesquels se sont construites les politiques d'insertion : ils décrivent des « inemployables », aux normes et aux comportements différents de la population ordinaire. L'ancrage sur une politique de relance économique et sur des parcours qualifiants ne constitue qu'un horizon lointain. Les outils de l'insertion sont peu utilisés. Tout ceci entraîne la faiblesse des partenariats et la perplexité des intervenants qui s'opposent sur les catégories et pratiques qui devraient se substituer aux outils défaillants et qui semblent, eux aussi, partiellement démunis.

La dynamisation locale est forte dans l'action sociale, hormis pour les questions concernant le logement, le manque des habitations, leur surpopulation entravant gravement l'action éducative tout autant que les processus d'insertion

professionnelle. Par ailleurs, les structures instituées sont puissantes et encadrées, les associations caritatives restent bien présentes et celles issues des politiques de la ville tendant actuellement à s'institutionnaliser et à venir en complément des services sociaux. Si les partenariats locaux sont vivants, des oppositions sont perceptibles, portant sur des points cruciaux concernant l'intégration des immigrés dans la société française. Ces oppositions traversent la sphère mais aussi les institutions et parfois même les personnes, déchirées de contradictions.

S'il existe un puissant système local d'action, structuré par une idéologie partagée, des divergences s'organisent autour de deux grandes questions. Faut-il ou non préserver des champs professionnels spécifiques ? Certains professionnels se réfèrent à un cœur de métier, d'autres veulent mettre en œuvre une action plus générale qui déborde la sphère.

Intégration ou insertion, quel projet de société ? Confrontés aux défaillances de l'institué, les intervenants tâtonnent pour fonder leur action.

Mais il faut aussi prendre la mesure du processus de dégradation sociale que les analyses statistiques ont révélé, dont la dégradation des conditions d'insertion des jeunes n'est qu'une composante. Du fait, entre autres, des règles de priorité à l'accès des logements sociaux, dans un contexte d'exacerbation des inégalités, de manque de logements sociaux dans la région, des principes administratif et culturel du regroupement familial des étrangers, un flux de familles plus « pauvres » encore que les familles déjà résidentes ou partantes, alimente en permanence la population de la zone. On peut comprendre le désarroi des intervenants locaux face à cette situation, quelles que soient leurs motivations à mettre en œuvre les politiques locales d'insertion qui n'ont aucun effet sur les mécanismes de ce processus.

Ce document rassemble un rapport réalisé par le Cnam et le CEE pour la Direction générale des Affaires sociales (DGAS) en 2002¹, et les résultats d'une étude entreprise au CEE à partir des recensements de la population².

Nota Bene : *Nous remercions vivement les professionnels des différentes structures travaillant sur le quartier pour leur collaboration bienveillante à cette recherche.*

Afin de respecter leur anonymat et d'éviter une stigmatisation supplémentaire aux résidents de la zone étudiée :

- le grand ensemble dans lequel les enquêtes ont été menées est désigné par « **le Quartier** » ou « **la Cité** ».*
- la zone urbaine sensible dans laquelle il a été intégré en 1996 est désignée par « **la Zus** »*
- la commune à laquelle le Quartier et la Zus appartiennent est désignée par « **la Commune** ».*

¹ É. DUGUE, C. MATHEY-PIERRE, B. RIST, *Les intervenants sociaux et l'insertion : gros plan sur un quartier*, Cnam-CEE, mai 2002, rapport ronéoté Cnam/Griot – 2 rue Comté 75003 Paris.

² Cette recherche se poursuit au CEE dans le cadre d'un appel d'offres du ministère de la Recherche, de la Délégation à l'aménagement du territoire et action régionale (Datar) et de la Direction de l'évaluation et prospective (DEP) du ministère de l'Éducation nationale sous le titre « *Les inégalités socio-spatiales d'éducation : processus ségrégatif, capital social et politique territoriale* », dans plusieurs autres zones urbaines sensibles. Recherche coordonnée par S. BROCCOLICHI INRP (Institut de recherche pédagogique), D. TRANCART (Grif-Groupe de recherche innovation et société - Université de Rouen) et C. BEN-AYED (Centre de recherche en éducation - Université de Saint-Étienne).

Sommaire

Présentation	7
1. L'insertion : état des lieux et objectifs de la recherche	7
2. Présentation du Quartier dans son environnement	12
PREMIÈRE PARTIE : INSERTION ET ÉDUCATION	21
Chapitre 1 Les lieux et les acteurs : entre le collège et la rue	23
1. Les acteurs	23
2. Les lieux, dans ou hors la Cité	24
3. Le vide à la sortie du collège.....	32
Chapitre 2 Représentation des populations	39
1. Hésitations, pudeurs, peurs, comment nommer cette population ?.....	39
2. Un accord sur les grandes caractéristiques	40
3. Un noyau dur et des clivages	44
4. Une attitude compréhensive devant une construction de soi particulière.....	50
Chapitre 3 Insertion et démarches éducatives : concordances et oppositions	63
1. L'insertion reste un mot flou	63
2. Dans le champ éducatif, le recouvrement des rôles professionnels.....	64
3. Concordances et oppositions dans les pratiques professionnelles	66
4. Trouver un sens à l'institué	72
DEUXIÈME PARTIE : INSERTION ET ACCOMPAGNEMENT VERS L'EMPLOI	75
Chapitre 4 Accompagner les « inemployables »	77
1. Bénéficiaires et exclus des dispositifs d'insertion : la mise en scène des populations en difficulté	77
2. Autour de l'accompagnement : positions et pratiques des professionnels	90
Chapitre 5 Ressorts et appuis de l'insertion	103
1. Insérer dans un monde où le travail n'intègre plus	103
2. Du projet au déclic : les voies de l'insertion	108
TROISIÈME PARTIE : INSERTION ET ACTION SOCIALE	121
Chapitre 6 L'insertion des femmes	123
1. Les jeunes mères face à l'offre d'insertion : un accès très difficile à l'emploi.....	123
2. L'insertion sociale des femmes, pour quels objectifs et selon quels cadres ?.....	125
3. Le recouvrement de la logique sociale par la logique de l'insertion	128
4. L'aide à la parentalité : l'insertion par les enfants	133
Chapitre 7 L'insertion des immigrés	139
1. Les services sociaux et les immigrés	139
2. Les atouts des femmes-relais	141
3. La concurrence.....	143
Chapitre 8 L'insertion par le logement	147
1. La Cité, réservoir de précarité	147
2. L'aide au logement dans l'impasse	148
3. L'impuissance du partenariat	153
4. Le logement des plus pauvres et les contradictions qu'il implique	155

QUATRIÈME PARTIE : LES JEUNES ET LEURS FAMILLES DANS LA ZUS, LA COMMUNE ET LE DÉPARTEMENT DE 1990 A 1999	157
Chapitre 9 Caractéristiques socio-économiques de la population de la Zus en 1999 : discrimination par rapport à l'environnement et difficultés objectives de l'insertion des jeunes	161
1. Taille, concentration de la population, situation dans son environnement géographique	163
2. Les caractéristiques sociodémographiques, les conditions de vie et d'activité de la population de la Zus	167
3. Les difficultés objectives de l'insertion des jeunes dans la Zus.....	181
Chapitre 10 La confrontation au marché du travail régional	185
1. Les déplacements domicile-travail des actifs de la Commune et de la Zus.....	187
2. Les actifs de la Zus dans le bilan territorial du marché du travail de la Commune	189
Chapitre 11 Mobilité résidentielle et caractéristiques des nouveaux arrivants : le processus de décrochage de la zone par rapport à son environnement	193
1. Ancrage et renouvellement de la population.....	193
2. Les infléchissements imposés aux caractéristiques sociodémographiques de la Zus par les nouveaux arrivants.....	199
3. Dégradation des indicateurs d'activité et d'emploi de la population de la Zus	207
Synthèse et conclusion générale	213
1. Territoires, politiques et partenariat.....	213
2. Les règles de métier en question	217
3. Conclusion générale.....	223
Annexes.....	229

1. L'INSERTION : ÉTAT DES LIEUX ET OBJECTIFS DE LA RECHERCHE

Les politiques d'insertion agrègent un ensemble de dispositifs, de modes d'intervention et d'actions disparates, dont le point commun est de s'adresser aux populations dites en difficulté, c'est-à-dire aujourd'hui massivement aux populations privées de travail et désocialisées par la persistance de la crise de l'emploi. Elles ont profondément mis en cause le travail social tel qu'il s'était organisé au cours du siècle précédent. Notamment, de nombreux intervenants venant d'horizons divers ont été amenés à œuvrer aux côtés des travailleurs sociaux « traditionnels » dans le champ de l'insertion. Les politiques de lutte contre les exclusions et les politiques de la ville ont grandement contribué à développer cette tendance. Parallèlement, la relation au territoire du champ de l'insertion se transformait. La radicalisation des inégalités territoriales a conduit en effet les différentes politiques à désigner des zones de plus en plus restreintes sur lesquelles les différents intervenants sont invités à concentrer leurs actions dans le cadre d'une « discrimination positive » territoriale. La désignation des « zones urbaines sensibles » (Zus) de la politique de la ville, constitue une indication caractéristique de cette évolution. S'appuyant sur la monographie d'une de ces zones où la question de l'insertion des jeunes apparaît particulièrement critique, cette recherche avait pour objectif de distinguer ce qui réunit et ce qui sépare les travailleurs et intervenants sociaux chargés de mettre en œuvre les politiques d'insertion.

Ce type de territoire est-il suffisamment fédérateur pour entraîner les différents intervenants dans une action cohérente ? En élargissant notre propos dans le temps et à l'espace environnant de la zone, on ne pourra éviter la question de l'efficacité et de la possibilité même d'une action cohérente, dans la mesure où les facteurs qui ont construit la situation sociale préoccupante de la zone perdureraient.

1.1. Les intervenants sociaux et l'insertion

La notion d'insertion s'est progressivement imposée dans les politiques sociales en réponse à la crise de l'emploi. Les pratiques antérieures se référant à l'insertion – action éducative visant à réduire l'échec scolaire, à favoriser l'insertion et la réinsertion des handicapés ou des jeunes déviants, accompagnement social – ont été « annexées », « agrégées » et « recouvertes »⁴ par des dispositifs situés à l'articulation entre politiques sociales et politiques d'emploi. C'est le rapport Schwartz⁵ qui, en 1981, impulse le rapprochement entre ces deux sphères, auparavant bien distinctes, en mettant l'action sociale partiellement au service de l'intégration professionnelle. Il ouvre la voie aux interactions, qui ne cesseront de se renforcer, entre les actions, mesures, dispositifs relevant des politiques de l'emploi et de la formation et ceux relevant du domaine de l'action sociale. La confusion des deux sphères se renforce à la fin des années 1980, moment où se prépare la mise en place du RMI et où se développe le discours sur « l'exclusion ». Le rapport Schwartz s'appuyait sur la perspective d'un retour à l'emploi. Cette « vision idyllique »⁶ a disparu au moment de la mise en place du RMI. B. Gazier a montré comment, dans les analyses précédant le vote de la loi, en 1988, la conception qui prévaut « exclut d'emblée ... la perspective d'un retour à l'emploi »⁷. Faute de pou-

³ Par Michel DESTEFANIS et Élisabeth DUGUE.

⁴ Guérin-Plantin C., *Genèses de l'insertion : l'action publique indéfinie*, Dunod, 1999.

⁵ Schwartz B., *L'insertion professionnelle et sociale des jeunes*, rapport au Premier ministre, La Documentation française, Paris, 1981.

⁶ Wuhl S., *Insertion : les politiques en crise*, PUF, 1996.

⁷ Gazier B., « L'envers du plein emploi : éléments d'analyse épistémologique des normes d'employabilité », *Economie et Sociétés, série Economica* –PE n° 12, 1990.

voir envisager une insertion professionnelle, le dispositif va avoir pour mission essentielle de lutter contre la désocialisation. On remplace donc le reclassement professionnel par les actions d'insertion propres à entraver les processus d'exclusion, c'est-à-dire qu'on traite les chômeurs dans une perspective proche de celle qui prévaut pour l'assistance aux handicapés. Les analyses s'appuient sur la notion d'employabilité : cette notion traite des handicaps à l'emploi, c'est-à-dire de la vieille distinction entre pauvres valides et non valides, qui a fondé la construction des politiques sociales ; mais elle le fait en des termes renouvelés.

En effet, avec « *l'installation dans l'insertion* »⁸ d'une partie de la population, déclarée inemployable et la généralisation de politiques qui ne fondent plus l'intégration sociale sur le travail, se brouillent les fondements classiques des politiques d'action sociale. Les politiques d'insertion se distinguent à la fois des politiques d'intégration qui s'adressent à tous et des politiques classiques d'aide sociale, ciblées sur une catégorie de la population qui, étant la plus fragile doit être protégée. Elles ne font plus dépendre la protection de l'acceptation des contraintes - soumission à l'ordre du travail ou soumission à la mise sous tutelle - sur lesquelles reposait le système dans la société de plein emploi. En transformant la place et le rôle du travail dans le fonctionnement social, la notion d'insertion sape les principes sur lesquels se fonde le travailleur social.

Plus largement, les politiques d'insertion veulent contribuer à modifier les formes de l'action socialisante. Elles se développent au moment où la finalité de l'action sociale bascule. Au lieu de permettre à ceux qui étaient momentanément laissés de côté d'être réintégrés dans une société se voulant égalitaire, les travailleurs sociaux ont désormais pour mission « *le maintien de la cohésion sociale dans une société d'inégalités fortes et persistantes* »⁹. Associées aux politiques de la ville, elles ont pour ambition de maintenir du lien social et de créer du collectif dans des quartiers en train de se déliter. C'est ce que marquera la loi contre les exclusions qui étend largement - le logement, le culturel - le champ des politiques d'insertion. Or, ainsi que le rappelle Donzelot¹⁰, intégration et insertion reposent sur des conceptions très différentes de la relation entre l'individu et le groupe. L'intégration renvoie à l'inscription d'un individu dans un collectif : c'est parce qu'il fait partie d'un groupe organisé autour du travail que l'individu peut faire entendre sa voix, être considéré comme sujet autonome. L'insertion est conçue à l'inverse : c'est parce qu'il est autonome, qu'il peut sortir de la dépendance et entraîner d'autres à faire de même que l'individu est considéré comme un citoyen à part entière. Les politiques d'insertion impliquent donc des modalités d'intervention différentes de celles qui prévalaient avec les politiques sociales classiques qui avaient l'intégration pour ambition. L'intervenant social, au lieu d'amener les individus à s'intégrer - c'est-à-dire à accepter les contraintes qui les inscrivent dans un collectif - est supposé valoriser leurs projets pour les pousser à augmenter leur autonomie.

Pour cet ensemble de raisons, les politiques d'insertion ont contribué à brouiller les repères sur lesquels repose l'action sociale et qui guidaient les interventions des professionnels. Bénéficiaires, ayants-droit, usagers, stagiaires, jeunes, les termes mêmes par lesquels sont dorénavant désignées les populations marquent l'imprécision du cadre dans lequel s'inscrivent ces interventions.

Elles ont également contribué à élargir le champ du social en faisant surgir, sur ses marges, un ensemble mouvant de professionnels ou de personnes en voie de professionnalisation. Certes, ces nouveaux acteurs, souvent qualifiés d'intervenants sociaux, ne constituent pas un monde totalement étranger à celui des travailleurs sociaux. Autès, qui voit dans l'insertion « *une bifurcation du social* »¹¹ a montré les interactions existant, autour des dispositifs d'insertion, entre le monde du travail social et celui de l'intervention sociale. Si les formes d'emploi sont bien distinctes, les activités de ces deux ensembles de professionnels ne sont pas réellement différentes. La frontière entre ces

⁸ Castel R., « Du travail social à la gestion sociale du non-travail », *Esprit*, mars avril 1998.

⁹ Durrleman A., *Redéfinir le travail social, réorganiser l'action sociale*, La Documentation française, 1993.

¹⁰ Donzelot J., *L'État animateur*, Editions Esprit, 1994.

¹¹ Autès M., « L'insertion : une bifurcation du social », *Esprit*, mars avril 1998.

deux mondes n'est pas non plus infranchissable, comme le montre l'étude des trajectoires professionnelles : une proportion importante des intervenants de l'insertion provient des métiers établis du travail social. L'idée d'un clivage complet entre travail et intervention sociale apparaît donc mal fondée¹², les connexions étant constantes entre les deux mondes.

Mais les politiques d'insertion s'appuient aussi sur de nouveaux acteurs institutionnels et de nouvelles structures (telles que les Missions locales ou bien encore les entreprises intermédiaires ou les organismes de formation) qui échappent aux régulations organisant le champ professionnel du travail social. Leur multiplication constitue « *un gisement d'emplois sociaux* »¹³. Les emplois mal définis qu'elles proposent - formateur-jeune, animateur de stage, coordonnateur, chargé d'accueil - ont permis à de nouveaux intervenants de valoriser soit des études universitaires générales, soit un parcours militant, soit enfin des dispositions acquises par imprégnation familiale ou de quartier. L'insertion des exclus du système scolaire - tels sont en effet, on le verra, les publics des dispositifs d'insertion destinés au jeunes - apparaît ainsi pour partie prise en charge par les « *relégués du système universitaire* »¹⁴. Ces nouveaux professionnels n'ont pas été soumis aux mêmes processus de socialisation ni aux mêmes modalités de professionnalisation que les travailleurs sociaux. Ils échappent partiellement à l'ensemble d'orientations, d'influences et d'incitations auxquelles ceux-ci sont soumis ; en revanche, ils subissent des contraintes spécifiques, telles que la précarité, auxquelles les travailleurs sociaux ne sont pas soumis.

On peut donc admettre que les politiques d'insertion, comme les politiques de la ville auxquelles elles sont étroitement liées, sont un facteur potentiel de différenciation parmi les professionnels : elles modifient les bases sur lesquelles se réglaient traditionnellement les conduites des travailleurs sociaux, elles font surgir de nouveaux acteurs. C'est la question de l'homogénéité ou de la différenciation entre les différents professionnels mettant en œuvre les politiques d'insertion que l'on traitera ici. On se demandera s'il existe, autour de la notion d'insertion, un ensemble de représentations, de valeurs et de pratiques communes qui, au delà des clivages tenant aux institutions et aux trajectoires personnelles, puisse être considéré comme constitutif d'un groupe de professionnels, ou bien si, au contraire, on constate des représentations et des principes d'action clairement diversifiés. C'est-à-dire que l'on se posera la question de l'existence d'un champ professionnel en se référant à la définition d'Aballéa pour lequel ce ne sont pas seulement les activités prises en charge qui caractérisent un champ, mais aussi « *ces ensembles de valeurs et de règles intériorisées par ses membres* »¹⁵.

On s'interrogera ici sur ce qui réunit mais aussi sur ce qui oppose les professionnels intervenant dans ces dispositifs. Affirmer clairement la recherche des différences, c'est marquer d'emblée que notre travail n'a pas pour ambition de participer à la constitution de l'insertion comme champ professionnel autonome et englobant l'ensemble des nombreux acteurs participant, à un titre ou à un autre, aux activités dites d'insertion. Dans le débat portant sur le rôle joué par les dispositifs d'insertion, nous nous situons plutôt du côté de ceux qui les considèrent comme un facteur contribuant à constituer des « sous droits » pour des populations exclues des droits ordinaires. En mêlant traitement du chômage et action sociale, en considérant les chômeurs comme des handicapés, on court le double risque de déstabiliser le marché du travail et de fragiliser l'idée même sur laquelle se sont construites les politiques sociales : les plus fragiles - handicapés, personnes âgées démunies, familles déstructurées - ont le droit d'être assistés. Nous ne souhaitons donc pas, *a priori*, considérer l'insertion comme ayant vocation à constituer une sphère unifiée regroupant tous ceux travail-

¹² C'est l'un des acquis des diverses enquêtes synthétisées dans l'ouvrage collectif : Chopart J.N. (dir.), *Les mutations du travail social : dynamiques d'un champ professionnel*, Dunod, 2000.

¹³ Mauger G., « Les politiques d'insertion : un contribution paradoxale à la déstabilisation du marché du travail », *Actes de la Recherche en sciences sociales*, n° 136-137, 2001.

¹⁴ Mauger G., *op. cit.*

¹⁵ Aballéa F., « Quel avenir pour les professions installées ? », in Chopart J.N. (dir.), *Les mutations du travail social : dynamiques d'un champ professionnel*, Dunod, 2000, p. 97-110.

