L'assistance-chômage des jeunes sous condition d'accompagnement. De quelques mécanismes du non-recours par éviction

Lea Lima, Christophe Trombert

▶ **To cite this version:**

Lea Lima, Christophe Trombert. L'assistance-chômage des jeunes sous condition d'accompagnement. De quelques mécanismes du non-recours par éviction. Lien social et Politiques, 2013. halshs-01723695

HAL Id: halshs-01723695
https://shs.hal.science/halshs-01723695

Submitted on 5 Mar 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'assistance-chômage des jeunes sous condition d'accompagnement. De quelques mécanismes du non-recours par éviction.

Léa Lima, Conservatoire National des Arts et Métiers, Laboratoire Interdisciplinaire de Sociologie Economique, membre associé du Centre d'Etudes de l'Emploi, lea.lima@cnam.fr

Christophe Trombert, Université Lyon 2, Centre Max Weber (CMW), christophe.trombert@univ-lyon2.fr

Résumé : L'article se propose d'expliciter, à partir d'une enquête sur le principal dispositif d'assistance-chômage pour les jeunes Français (le Fonds d'Aide aux Jeunes), certains facteurs organisationnels et professionnels du non accès des jeunes à l'aide sociale. Une partie de la non connaissance, de la non réception et finalement de la non demande de droits et de services par les jeunes découle en effet de la mise en œuvre pratique d'une économie morale de l'accompagnement : la stratégie de défense de la dignité professionnelle des conseillers en missions locales d'une part et les normes de solidarité publique d'autre part conduisent à privilégier dans l'accès à l'offre d'aide sociale, les jeunes construisant une relation pacifiée et de long terme avec les professionnels. L'existence d'une relation d'accompagnement apparaît alors comme une condition de proposition et d'octroi de l'aide financière.

Introduction

Aujourd'hui un certain nombre d'interrogations à la fois politiques et scientifiques portent sur la question du non recours aux droits. L'avis du CESE (2012) a notamment souligné les multiples obstacles à la fois juridiques et organisationnels qui s'interposent entre les jeunes et leurs droits sociaux. Nous souhaiterions par cet article apporter notre pierre à l'analyse des causes du non recours aux droits sociaux dans le cas spécifique des jeunes en France[1]. Nous tentons par là-même de donner des éléments de compréhension d'une forme de « rupture de citoyenneté » (Warin, 2010) spécifique aux jeunes adultes. Pour ce faire il faut opérer un décentrage dans la lecture des politiques d'insertion des jeunes en abordant la dimension protectrice de ces dispositifs.

La littérature sur les politiques d'insertion des jeunes reste en effet très discrète sur les droits sociaux des jeunes comme si les chercheurs subissaient une imposition de problématique de la part du politique qui considère la question de la participation sociale des jeunes uniquement sous l'angle économique. On a pu par exemple s'interroger sur l'efficacité de ces politiques d'insertion et sur leurs référentiels socio-économiques (Lefresne, 2003). Des chercheurs se sont penchés sur les professionnels de l'insertion des jeunes du point de vue de leur relation aux dispositions des jeunes de classe populaire (Beaud, 1999 ; Zunigo, 2008) ou de leur posture d'accompagnement face aux nouvelles injonctions gestionnaires (Muniglia, Thalineau, 2012) ou encore du tri qu'ils opèrent sur le marché du travail (Benarrosh, 2000) mais le rôle qu'ils jouent dans la construction d'une citoyenneté sociale des jeunes demeure un impensé.

On peut donc se demander quelle forme de protection contre le risque de chômage l'Etat social à la française réserve aux jeunes. Répondre à cette question suppose de se placer à un double niveau : à un niveau macro, celui du système d'assistance-chômage spécifique aux jeunes et au niveau micro de la mise en œuvre des dispositifs par les *streetlevel bureaucrats* (Lipsky, 1980). Nous nous situons dans la perspective ouverte par Philippe Warin (2010) sur le « non recours aux droits et services » ; l'auteur en donne une définition extensive puisque ce phénomène désigne « *toute*

personne qui – en tout état de cause – ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits et de services, à laquelle il pourrait prétendre » (p. 6). Il souligne tout d'abord que ce problème social et politique se pose à propos de l'offre publique globale et non pas seulement à propos des prestations sociales pour lesquelles une population éligible est définie *a priori*. Son approche permet ensuite de distinguer le non-recours choisi, qui exprime un désaccord ou un désintérêt de la part des demandeurs, du non recours contraint qui est l'effet d'impossibilités. Nous nous sommes concentrés sur le second en mettant au jour les différents mécanismes d'éviction et de non réception mais nous montrons en quoi ils peuvent aboutir à une forme de non demande organisée.

Dans une première partie, nous revenons sur les caractéristiques de ce qui apparaît bien comme un système de protection sociale juvénile « à la française » notamment dans sa part assistancielle. On soulignera l'absence de droits sociaux subjectifs « compensée » par des dispositifs d'insertion dont l'accès est soumis au fort pouvoir discrétionnaire des professionnels de l'insertion des jeunes et ce de manière structurelle. Dans ce système l'aide sociale est considérée comme un outil à disposition des professionnels pour l'accompagnement des parcours et non comme un droit. Elle est ainsi réinterprétée dans une économie morale de l'accompagnement.

La seconde partie mettra en lumière à partir d'une enquête sur deux fonds d'aide aux jeunes franciliens (cf. encart méthodologique), les processus par lesquels une partie des jeunes éligibles se trouve concrètement exclue non seulement du bénéfice mais aussi de l'instruction de l'aide publique. On verra en effet comment l'accompagnement qui, dans les textes, est prévu comme une conséquence de l'octroi est réinterprété comme une condition d'instruction et d'octroi, ce qui aboutit à exclure les jeunes qui ne sont pas dans une relation pacifiée et docile avec l'institution « mission locale ». C'est ainsi que nous mettons en exergue un phénomène de dénigrement, de dissuasion et de report de la demande.

Encart méthodologique

L'enquête sur les processus d'attribution du fonds d'aide aux jeunes a porté sur deux départements

franciliens (FAJ A et FAJ B) entre 2009 et 2010[2].

Le Fonds d'Aide aux Jeunes en difficulté est instauré par la loi favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle du 19 décembre 1989. Facultatif dans un premier temps, il est devenu obligatoire en 1992 puis passé sous la compétence exclusive des conseils généraux en 2004. Il est désormais considéré comme une mesure d'action de lutte contre les exclusions comme en témoigne son intégration dans le code de l'action sociale et des familles[3]. Le FAJ apporte une aide financière « ponctuelle » aux jeunes de 18 à 25 ans « sans ressources ou avec des ressources très faibles ». Elle est conditionnée par un « projet d'insertion, au moins amorcé, avec un adulte référent membre d'un organisme spécialisé dans l'insertion des jeune ». L'aide peut prendre différentes modalités :

-Des aides alimentaires de faible montant (40 à 120 euros), instruites en procédure d'urgence (sans passage en commission d'attribution), distribuées sous forme de tickets service utilisables pour des denrées alimentaires ou d'hygiène vendues en supermarché, ou encore de paiement de nuitées d'hôtel.

-Des aides à projet de montant plus important (jusqu'à 1500 euros), instruites et examinées en commission d'attribution, pouvant financer des frais de formation, de logement, de transport, de santé, etc.

Les FAJ demeurent des dispositifs mineurs de l'action sociale : en 2009, ils ont permis l'attribution de 146 377 aides financières pour un budget global de 38.2 millions d'euros[4]. Les montants distribués sont eux aussi relativement faibles avec une moyenne de 207 euros par aide.

Du point de vue de l'organisation du dispositif, les FAJ relèvent des dispositifs délibératifs qui déclinent sur un mode collégial la tendance plus générale au traitement individualisé de masse dans les politiques sociales (Lima, 2010). Les conseils généraux suite à la loi de décentralisation de 2004 qui a signé le retrait de l'Etat ont peu ou prou conservé la forme collégiale et multipartenariale de prise de décision à travers le maintien de commissions d'attribution qui réunissent les

professionnels de l'insertion des jeunes et de l'action sociale, parfois des élus locaux, autour du financeur.

L'analyse s'est située à deux niveaux : l'expertise des situations de jeunes dans le cadre de l'instruction de l'aide d'une part, l'expertise sur dossier dans le cadre des commissions décisionnaires d'autre part.

L'enquête a donné lieu à une cinquantaine d'observations de commissions d'attribution, des observations de phases d'instruction des demandes, des entretiens avec des membres des commissions et des responsables du dispositif, ainsi qu'à 27 entretiens avec des instructeurs FAJ, conseillers en missions locales, ces derniers étant plus particulièrement mobilisés dans cet article. Ce travail qualitatif a été accompagné d'un traitement statistique d'un échantillon de 400 dossiers ayant donné lieu à une décision d'accord ou de refus de l'aide dans le FAJ A[5].

1. L'accompagnement-prescription, pivot d'une politique sociale de jeunesse tutélaire

La notion d'accompagnement s'est peu à peu installée dans le paysage des politiques sociales jusqu'à acquérir un statut juridique (Petit, 2012). Mais dans le cas des jeunes en France, il prend un sens sans doute bien spécifique, car il fait système avec un régime d'assistance-chômage qui prive les jeunes de droits subjectifs opposables. L'accès aux ressources financières apportées par les dispositifs d'insertion est alors conditionné par la validation des professionnels de l'accompagnement professionnel des jeunes.

1.1. Flux et reflux des droits subjectifs à l'assistance pour les jeunes

Le passage d'un modèle de la bienfaisance à celui de l'assistance comme droit-créance est considéré comme une évolution décisive dans la conception de la citoyenneté sociale des personnes. Par les lois du 15 juillet 1893 créant les bureaux d'assistance et la loi du 14 juillet 1905 relative à l'assistance aux vieillards aux infirmes et aux incurables privés de ressources, l'Etat rompt avec une pratique discrétionnaire et charitable de l'aide aux plus démunis. L'assistance aux inaptes au travail devient un droit que les bénéficiaires tiennent de la loi et d'elle uniquement. Les personnes

handicapées et les retraités sous le seuil de pauvreté héritent de cette conception juridique et sociale.

Le régime d'assistance-chômage (pour les personnes aptes au travail mais ne pouvant prétendre au régime assurantiel) s'est lui aussi consolidé dans des minima sociaux automatiques et faiblement conditionnels entre 1976 et 1988 : Allocation pour parents isolés, Allocation spécifique de solidarité pour les chômeurs en fin de droits, et RMI comme dernier filet de sécurité. Les jeunes primo demandeurs d'emploi ont un temps bénéficié de ce mouvement d'extension de la couverture sociale des risques de chômage en étant intégrés aux bénéficiaires de l'allocation forfaitaire du régime d'assurance-chômage de l'UNEDIC dès 1962, ce qui préfigure l'allocation d'insertion créée en 1984 (Daniel, Tuchszirer, 1999). Cette dernière était certes limitée dans le temps, versée sous conditions de ressources et de niveau de formation pour les jeunes[6], mais, comme toute aide sociale légale, elle était automatique et attribuée selon une logique de l'ayant-droit.

Toutefois la mise en place du RMI opère une véritable rupture dans le traitement qui est réservé aux jeunes. En effet la création du RMI, dont les jeunes de moins de 25 ans sont dès le départ écartés, entraîne une profonde révision du système des minima sociaux dont les jeunes sortants de la formation initiale font les frais en premier lieu : le fonds d'aide aux jeunes, aide financière légale mais discrétionnaire, est instauré en 1989 pour répondre aux critiques portant sur l'exclusion des jeunes du bénéfice du RMI et c'est au nom de ce FAJ subsidiaire et fortement discrétionnaire que les jeunes sont écartés de l'allocation d'insertion en 1992. On sait que le RSA jeune n'est en rien revenu sur cette logique. Les jeunes de moins de 25 ans doivent, pour en bénéficier, remplir des conditions d'activité antérieure drastiques et le nombre de jeunes bénéficiaires est d'ailleurs demeuré très faible[7].

Depuis, hormis l'expérimentation éclair (pendant l'année 2002) d'une bourse interstitielle d'accès à l'emploi pour les bénéficiaires du programme Trace[8], les dispositifs d'aide financière et le montage des mesures d'insertion ont renforcé le rôle d'intermédiaire et de prescripteur des conseillers en mission locale dans l'accès à des revenus de remplacement du travail pour les jeunes primo

demandeur d'emploi.

1.2.L'extension du monopole de la prescription des missions locales

Bien que n'appartenant pas aux professions règlementées, les conseillers d'insertion en mission locale, ont conquis, au gré de l'institutionnalisation progressive de leurs structures, un pouvoir croissant dans l'orientation sur les mesures de formation et d'emploi des jeunes et par ce biais sur les seules sources de revenus sociaux pour les jeunes primo demandeurs d'emploi.

Les collectivités territoriales qui se sont vues confier au gré des réformes de l'État les diverses compétences qui font le champ de l'insertion des jeunes ont le plus souvent consacré le pouvoir des missions locales et de leurs professionnels sur les parcours des jeunes vulnérables. L'accompagnement qui acte le travail de suivi dans le temps de l'insertion, y est devenu indissociable de la prescription d'actions que les professionnels appellent dans leur jargon « le positionnement ».

Créé en 1989, le crédit de formation individualisé formalise pour la première fois cette notion d'accompagnement dans un contexte de multiplication des programmes de stages de formation professionnelle : « l'accompagnement personnalisé du service à rendre » est un concept clé du dispositif et il est mis en rapport avec « le développement des procédures d'orientation, la mise en place d'un accompagnement de la personne, la prescription de parcours d'insertion et de qualification » (Jeger, Osbert, 1994). La décentralisation des fonds pour la formation professionnelle des jeunes en 1993 ne les a nullement déstabilisés en cela que les conseils régionaux les ont partout confortés dans leur rôle de prescripteur unique des actions de formation indemnisées qu'ils financent. Ainsi tout jeune qui voudrait bénéficier d'une mesure de formation offerte par sa Région, doit passer un entretien avec un conseiller de mission locale qui vérifiera l'opportunité de son inscription avant de pouvoir être positionné sur les tests de sélection organisés par les centres de formation.

La notion d'« adulte référent », qui suppose la construction d'une relation durable mais aussi dissymétrique, se retrouve dans le FAJ (voir ci-après), mais c'est surtout à partir de 1995 que

l'accompagnement des parcours d'insertion devient une fonction institutionnalisée qui revient aux conseillers d'insertion en mission locale : l'itinéraire personnalisé d'insertion professionnelle en 1997 (IPIP), puis le trajet d'accès à l'emploi (Trace en 1998) remplacé par le programme Civis en 2005. Le contrat d'autonomie mis en place en 2008 poursuit la même idée, consistant à institutionnaliser la fonction de « guide » qui garantit la cohérence du parcours d'insertion des jeunes vulnérables.

L'allocation Civis, ouverte aux jeunes qui ont été sélectionnés dans le dispositif, contrairement à la bourse Trace, n'est nullement encadrée par un barème. Le décret qui l'institue reste très vague sur les conditions d'attribution donnant ainsi une marge d'appréciation et le pouvoir de proposition aux professionnels de l'insertion.

Nous allons désormais voir comment ce contexte institutionnel se répercute dans la mise en œuvre concrète de l'aide publique.

2. De l'instruction à la prescription : le dénigrement de la demande par les professionnels

A l'aide des outils conceptuels de la sociologie interactionniste des professions, nous mettons en lumière un premier facteur d'éviction des demandes lié à des stratégies de sauvegarde de la dignité professionnelle des conseillers d'insertion ; ces derniers tendent à requalifier la demande en besoin et le travail d'instruction qui leur est demandé dans le FAJ en travail de prescription.

2.1.L'autonomie de la demande dans les procédures du FAJ

Le discours sur l'autonomisation des jeunes précaires explique un certain nombre de dispositions dans le FAJ visant à donner une place à l'expression de la demande des jeunes. Ainsi dans le FAJ A, les jeunes sont incités à accompagner le dossier d'une lettre de motivation. Mais cette pièce n'est pas obligatoire pour le dépôt du dossier. Dans le FAJ B, c'est le formulaire lui-même qui réserve une page à la rédaction par le jeune de son projet d'insertion, page dans laquelle il lui est demandé de parler à la première personne. Dans les textes, les conseillers en mission locale ou tout professionnel de jeunesse reconnu par le conseil général sont qualifiés d'instructeur de la demande.

On leur demande de vérifier l'éligibilité du demandeur et de donner leur avis sur la demande d'aide ce qui se concrétise par un espace réservé plus ou moins important dans le formulaire.

Mais un certain nombre de procédures vont au contraire plutôt dans le sens d'un assujettissement et limitent la reconnaissance du statut de demandeur. Les règlements intérieurs départementaux ne prévoient pas que les demandeurs puissent venir défendre eux-mêmes leur demande en premier examen[9]. Dans les départements d'enquête, la décision est notifiée au jeune mais une copie du courrier est envoyée à son conseiller en mission locale. En outre l'aide financière est rarement versée directement au demandeur, sauf lorsqu'il s'agit d'aide minimale et en urgence pour la subsistance (aide versée alors sous forme de tickets service) ; elle est le plus souvent versée à un tiers, par exemple à un organisme de formation, un bailleur ou à un hôtel conventionné par le conseil général. Le déficit d'information des jeunes en difficulté sur les règles du dispositif contribue en outre fortement à leur faible implication.

Plus largement, le cadre institutionnel du système d'assistance-chômage conduit en amont même de la décision en commission, à un renversement du circuit de construction du dossier, donnant le primat à la proposition du FAJ sur la demande spontanée des jeunes.

2.2. « J'essaie de prescrire, j'essaie de faire une demande quoi » : la requalification symbolique de la demande

Malgré le peu de publicité faite au FAJ tant par le conseil général que par les structures en charge de l'instruction des demandes, les entretiens avec les conseillers témoignent de la multiplication des demandes spontanées d'aide financière qu'elles relèvent plutôt de la subsistance ou plutôt de l'aide à projet. Le bouche à oreille assure la diffusion d'une information souvent déformée sur les possibilités de soutien financier par les missions locales. Cette sollicitation directe des professionnels conduit les conseillers à distinguer clairement la demande spontanée des jeunes de la demande qu'ils « proposent » eux-mêmes, ou la demande de « leur fait ». Certains ajoutent à cette catégorisation ce que les économistes de la santé ont appelé les « demandes induites », c'est-à-dire

des demandes d'aide financière qui sont portées par les jeunes mais qui découlent d'un effet d'offre. Les organismes de formation sont par exemple régulièrement soupçonnés d'inciter les jeunes à formuler des demandes d'aide à la formation auprès des missions locales prescriptrices afin de remplir leurs stages.

A un bout du spectre se trouve la demande spontanée non soutenue mais instruite quasiment sous la contrainte. Beaucoup de conseillers soulignent en entretien que « le FAJ, c'est un droit ». Ils se présentent alors comme des relais, des intermédiaires entre le demandeur et le décideur. Mais cet argument juridique et procédural n'est invoqué que pour justifier ce qui apparaît comme un renoncement de la part du professionnel : l'instruction d'une demande sur insistance du jeune mais qui n'emporte pas la conviction intime du référent. Ce cas de figure doit rester l'exception, une exception à laquelle seuls trois conseillers donnent un sens éducatif, celui de la confrontation à l'échec, facteur de prise de conscience. L'autre cas de figure de demandes spontanées plus facilement relayées concerne des jeunes nettement plus qualifiés que la moyenne des jeunes accueillis, qui le sont dans des filières spécialisées et qui ont assez de capital culturel pour faire valoir le bien fondé de leur projet auprès des professionnels : ce sont les « beaux projets », originaux et valorisants tant pour le jeune que pour le conseiller qui porte la demande. Comme ce jeune grimpeur amateur qui, orienté par l'agence pour l'emploi, monte une demande de formation de technicien cordiste à 4000 euros dès son premier rendez-vous avec un conseiller.

De manière significative, la formule utilisée conventionnellement pour discréditer un dossier et pour signifier à la commission d'attribution que le conseiller ne valide pas la demande est : « dossier instruit à la demande du jeune ». Cette formule résume à elle seule la philosophie de l'assistance-chômage des jeunes : la demande « proposée » prime sur la demande spontanée « validée » par le professionnel, la demande spontanée non avalisée étant placée tout en bas de l'échelle symbolique des demandes.

S'inscrire dans la perspective de la demande suppose en effet d'endosser la fonction d'instruction qui

va à l'encontre de la rhétorique professionnelle des conseillers. L'antinomie instruction/prescription met en jeu la qualification morale et symbolique du métier de conseiller. Le métier de conseiller n'échappe pas à la règle du *dirty work* (Hughes, 1958). Toute activité comporte sa part sombre, des tâches dévalorisantes qui portent ombrage à l'identité symbolique d'un métier (*occupation*) et sa valorisation auprès d'autrui. Les conseillers luttent pour ne pas être assimilés à « fonctionnaire du social ». Pour nous, la définition symbolique du travail d'insertion comme travail essentiellement pédagogique, tourné vers l'emploi, rejoint la nécessité pour les conseillers d'élaborer des stratégies de sauvegarde de la dignité de leur fonction. En prenant comme représentation repoussoir le métier d'agent d'aide sociale, les conseillers d'insertion ne retiennent que sa dimension la plus vile : le travail d'instruction, entendue comme tâche administrative dénuée d'expertise[10].

Une stratégie de défense professionnelle mise au jour par Hughes consiste alors à transformer le sale boulot en tâche noble. Ce travail de requalification du sale boulot en tâche noble explique que peu de conseillers répondent systématiquement et immédiatement aux demandes spontanées venant de jeunes. Ils jouent donc bien un rôle de filtre de la demande car la « bonne demande » de FAJ, celle qui est valorisée, est celle que l'on propose ! De ce fait les acteurs transforment la fonction d'instruction en fonction de prescription, plus valorisée. Au schéma de l'aide sociale : demande – instruction – décision, ils privilégient celui du professionnel expert : diagnostic du besoin – prescription – décision.

Cette réticence à « instruire à la demande » qui, du point de vue des conseillers, représente une forme de déqualification pratique, est ambiguë et s'accommode fort bien de l'externalisation de la décision car le conseiller a aussi intérêt à préserver la qualité de la relation avec les jeunes pour mener à bien son travail d'accompagnement. Il lui est possible, lorsque la demande devient trop insistante, de se « défausser » sur la commission et de réduire l'impact que pourrait avoir un refus d'aide sur la relation et sur l'estime des jeunes à son égard. La déresponsabilisation asymétrique permise par le dispositif protège les professionnels du *front office* des conséquences négatives du refus : « La commission FAJ ça nous dédouane, on monte un dossier, on l'envoie à la commission ;

on continue de garder l'idée que c'est une commission et pas nous qui… enfin on n'en parle pas trop de la manière d'attribuer en fait, on reste un peu flou » (O., femme, 44 ans, Capes de Lettres modernes).

Cette stratégie de défense professionnelle constitue un premier facteur de dénigrement des demandes spontanées d'aide sociale mais elle n'est pas le seul. Il faut aussi se pencher sur les modes d'activation de principes de justice distributive dans ce dispositif pour comprendre l'éviction d'une partie du public des missions locales de l'accès aux ressources. Le positionnement face à la demande est sensible à la philosophie du dispositif ne serait-ce que parce que les conseillers ont intérêt à anticiper les décisions des commissions. La crainte de faire « beaucoup de boulot pour rien », de « perdre du temps » à monter un dossier que l'on sait voué au rejet, voire de se discréditer auprès des partenaires et collègues en présentant un dossier qui « n'est pas dans les critères » sont les motivations premières pour dissuader les demandes[11]. Il faut donc se reporter aux principes de justice qui traverse l'aide financière aux jeunes pour comprendre le tri que les conseillers opèrent sur les demandes.

3. L'aide sociale sous condition d'accompagnement

L'aide sociale se trouve ici conditionnée par des formes de mise à l'épreuve de la personne et de son projet qui se font dans le temps et nécessitent mécaniquement des liens d'affiliation forts entre les jeunes et la mission locale, voire avec les professionnels eux-mêmes.

3.1. Le temps de la mise à l'épreuve du besoin

Le fonds d'aide aux jeunes s'adresse aux « jeunes en difficultés ». La question du besoin est donc bien posée dans le cadre législatif. Une partie du travail des acteurs consiste donc à qualifier la situation sociale des jeunes : les difficultés sont-elles avérées, exagérées ou bien simulées ?

Les règlements intérieurs attestent de la prise en compte d'un critère de ressources pour l'évaluation des demandes. Les formulaires de demandes de FAJ dans les deux cas ont un volet économique important qui vise à calculer le « reste à vivre » des jeunes. Il s'avère pourtant que le seuil de

ressource n'est pas le seul élément d'appréciation de la situation sociale des jeunes.

Les professionnels de terrain utilisent un autre moyen pour tester l'état de vulnérabilité et faire le tri entre les vrais et les faux vulnérables, consistant à mettre le besoin à l'épreuve du temps. De cette stratégie de mise à l'épreuve découle un report de la demande qui peut se solder par un abandon pur et simple.

Le soupçon pèse notamment sur les demandes liées à l'urgence sociale, avec des professionnels qui refusent d'instruire pour un « primo », c'est-à-dire un jeune qui est vu pour la première fois, faute de connaitre le jeune et par crainte d'abus :

> « Alors, l'urgence, quand un jeune vient pour la première fois ici, on ne fait pas d'aide, on le connait pas, sauf s'il a été envoyé par le service social de secteur et dans ce cas là on a eu l'assistante sociale. Mais jamais on ne va faire une aide à un primo ou même lui donner des chèques mobilité ; on le voit au moins deux fois le jeune, pour étudier sa situation, parce que les jeunes entre eux ils se le disent et donc on débloque pas de l'argent comme ça, on débloque jamais au premier rendez-vous […] et je pense que tous mes collègues ont cette position là dans la structure » (A., femme, 37 ans, Licence science de l'éducation et lettres modernes).

Cette méfiance peut conduire une minorité de professionnels à appliquer une sorte de délai de carence pour les prises en charge de nuitées d'hôtel pour des jeunes en rupture familiale : « cette nuit tu te débrouilles, on se revoit demain pour voir ce qu'on peut faire » (C., femme, 36 ans, Maîtrise Intervention et Développement social). La précarité et l'incertitude des prises en charge hôtel (hôtels peu confortables, durée de prises en charge successives courtes[12]) permet de s'assurer que le jeune est réellement en difficulté.

D'autres principes de justice (que celui du besoin) sous-tendent l'examen des situations en conduisant là aussi à une invisibilisation des demandes au niveau des commissions.

3.2. Le temps de la mise à l'épreuve du mérite

L'aide sociale aux jeunes est encore fortement imprégnée d'une morale de l'assistance charitable

qui met en avant le principe du mérite. Celui-ci se cristallise dans rhétorique de l'effort et de la participation du jeune. Les conseillers se vivent comme les remparts d'une conception consumériste de l'aide financière qu'ils attribuent aux jeunes (qui veulent « tout tout de suite », qui pensent que « les aides tombent du ciel », qui viennent « comme des fleurs » demander une aide financière), conception résumée dans le terme d'« assistanat ». Ils y opposent une logique méritocratique de l'aide financière comme récompense de l'effort et du travail personnel.

Le « FAJ récompense » concerne notamment les parcours scolaires méritoires qui illustrent des trajectoires d'ascension sociale importante. Ces trajectoires que l'on pourrait qualifier de « miraculées à la marge » peuvent justifier la prise en charge des études à des niveaux d'éducation supérieurs aux critères habituels de définition des difficultés d'insertion (qui se situent habituellement au niveau inférieur ou égal au CAP-BEP, parfois au niveau Bac). Une conseillère à qui l'on demande d'expliciter sa manière de rédiger les avis sur le dossier nous explique à propos d'une jeune fille qui avait selon elle fait un parcours exemplaire à la mission locale mais dont la demande sortait du règlement (elle avait démarré sa formation avant de faire sa demande d'aide financière) :

> « j'avais vraiment préparé on va dire un topo de 5-6 lignes précisant qu'elle avait vraiment participé à toutes les actions de la Mission Locale, qu'elle n'avait jamais demandé d'aide financière […]. Elle n'a jamais sollicité d'aide de la Mission Locale, parce que pour elle la Mission Locale ce n'est pas ça, c'est pour l'aider dans sa recherche d'emploi et dans sa recherche de formation. Donc voilà en précisant bien que voilà cette jeune n'est pas dans la demande officielle mais ça pourrait être un plus pour la récompenser. » (M., femme, 26 ans, Master de psychologie sociale et du développement)

Plus généralement, le critère de l'endurance dans les démarches et de l'assiduité évaluée sur un mode quasi scolaire, est très régulièrement invoqué par les conseillers pour soutenir une demande d'aide financière auprès de la commission. Les conseillers disposent qui plus est d'un logiciel de gestion (le logiciel P3) qui enregistre l'historique des contacts et la fréquentation de la mission

locale (présence aux entretiens individuels et dans les ateliers collectifs) pour chaque jeune accueilli. Ce logiciel leur permet de vérifier l'engagement des jeunes vis-à-vis de l'institution mission locale sur la durée par le marqueur de l'assiduité, qui est consigné dans l'avis du conseiller.

Ces marques d'affiliation à l'institution sont pour les conseillers un signe de mobilisation subjective qui rend compte d'un effort personnel (le jeune paye de sa personne) et qui garantit en même temps une bonne probabilité d'aboutissement de la démarche pour laquelle un financement est demandé.

3.3. Primo et logique de l'efficacité : le temps de la mise à l'épreuve du projet

Un dernier facteur de mise sous condition d'accompagnement des demandes et d'éviction des non affiliés (qu'ils soient primo ou visiteurs épisodiques de la mission locale) réside dans la mise en œuvre d'un principe d'efficacité dans l'aide, surtout dans les aides à projet. Il met en jeu la profitabilité de l'aide financière : quel profit les jeunes vont-ils pouvoir tirer de l'aide ? Quelle plus-value va-t-elle apporter dans leur parcours d'insertion ? « C'est quoi le plus ? » comme le répète à l'envi la présidente du FAJ A.

La longue phase d'instruction de l'aide a projet sert de révélateur d'un mérite du jeune et d'une motivation qui sont aussi une garantie de l'efficacité de l'aide financée : si le jeune a passé avec succès, assiduité et implication différentes phases préalables qui servent de test de motivation, s'il ramène rapidement les papiers administratifs nécessaires à l'instruction du FAJ projet, alors d'une part il serait établi qu'il sera méritant, d'autre part on pourra espérer qu'il suive sa formation jusqu'à son terme et trouve effectivement un emploi grâce à la nouvelle qualification acquise.

Partant de cette méfiance vis-à-vis des demandes spontanées, les conseillers utilisent plusieurs techniques qui visent à empêcher la demande ou à la mettre à l'épreuve. Les réticences à l'instruction ne sont pas rares :

> « Moi, quand le projet n'est pas cohérent, je ne monte pas le dossier et je l'explique au jeune, « ton projet c'est du n'importe quoi », moi je ne vais pas perdre de temps à monter un dossier alors que le projet c'est du n'importe quoi ou des frais de formation d'un organisme bidon

trouvé sur internet » (A., femme, 49 ans, Deug de droit).

Par ces refus d'instruction immédiate, les conseillers diffèrent la demande, le temps de mettre le jeune à l'épreuve sur son projet, de façon à être sûr que le jeune tient à son choix, s'engagera dans un parcours d'insertion, suivra sa formation jusqu'au bout, tiendra dans le métier pour lequel il s'est formé (« pour que le jeune puisse mûrir son projet »). Dans ce cadre, réaliser une enquête métier ou un stage « POP » (Projet d'Orientation Professionnel) assorti d'un stage en entreprise est souvent un préalable exigé à la demande de FAJ pour formation[13]. Ce travail préalable du projet professionnel profite aussi aux jeunes : d'une part leur choix d'orientation est mieux pesé et leur connaissance du métier visé plus grande ; d'autre part l'intervention des professionnels permet de détourner les jeunes de centres de formation ayant très mauvaise réputation, et de formations jugées peu sérieuses et sans valeur sur le marché du travail.

C'est pourquoi la qualité de la relation que le jeune a su construire avec son conseiller est si importante dans le processus d'accès aux ressources. Les conseillers sont réticents à instruire des dossiers de demande de FAJ au premier entretien et soulignent la continuité du suivi comme un élément à porter au crédit de la demande.

Conclusion

A travers l'analyse du principal dispositif d'aide financière aux jeunes en difficultés, nous avons mis au jour les facteurs organisationnels et professionnels qui conduisent à une forme de non accès aux droits. Nous montrons en effet qu'il existe un ensemble non négligeable (mais difficilement quantifiable) de demandes formulées par des jeunes qui n'aboutissent pas au dépôt d'un dossier et qui ne sont donc pas visibilisées comme telles. Des demandes peuvent être découragées, abandonnées du fait des processus sociaux à l'œuvre en amont même de l'enregistrement de la demande et de son instruction. Les doutes, les réticences, les objections, les exigences, les préalables exprimés par les conseillers lors de la pré-instruction risquent fort de fonctionner comme une prédiction créatrice : les temporisations à l'instruction sont de nature à produire chez ces jeunes

des conduites de renoncement à la demande qui semblent confirmer après coup le bien fondé des réticences initiales des professionnels envers des demandeurs. Si l'on se place dans la perspective du temps long des interactions entre l'institution mission locale et les jeunes, il devient difficile de dissocier une non demande par protection qui serait choisie (Rode, 2011) de l'activité de tri des agents de l'intermédiation[14]. Dans un contexte d'extension de la « politique du guichet » qui fait de l'interaction entre le *streetlevel bureaucrat* et l'usager « le lieu sur lequel repose le mode opératoire d'une intervention publique visant à réguler ces populations » (Dubois, 2010), il nous semble important d'insister sur la dimension processuelle et interactive de la construction de la demande qui rend même complexe l'identification du « moment » de sa formulation. Une politique de promotion des droits auprès des jeunes ne peut faire l'économie d'une réflexion sur les effets de co-construction, ici problématique, du sujet de droit par l'histoire longue des dispositifs, les agents chargés de leur mise en œuvre et l'individu lui-même.

Cette analyse nous amène d'ailleurs à requalifier ce phénomène. Car une partie du non recours trouve son origine dans la négation, par les acteurs chargés de la mise en œuvre, du statut de demandeur. La non demande est ainsi partiellement le produit de la dynamique professionnelle des acteurs ainsi que du cadrage normatif des dispositifs. L'injonction à l'autonomie qui travaille le secteur de l'insertion des jeunes au même titre que celui de l'assistance aux pauvres adultes, entre ainsi largement en contradiction avec la logique professionnelle de l'accompagnement-prescription qui représente à la fois le ferment de l'identité professionnelle des conseillers en mission locale et une ressource dans les rapports institués avec les autres professionnels connexes ainsi qu'avec les jeunes. L'accompagnement, pris dans un système d'assistance-chômage discriminatoire du point de vue de la citoyenneté sociale, devient ainsi une condition d'accès aux ressources. Les individus les plus fragiles et désocialisés ou les moins réceptifs à une relation d'aide paternaliste (donc les plus autonomes ?) se trouvent de fait exclus du système.

Bibliographie

BEAUD Stéphane. 1999. « Stage ou formation ? Les enjeux d'un malentendu. Notes ethnographiques sur une mission locale de l'emploi ». *Travail et emploi*, 67 : 67-89.

BENARROSH Yolande. 2000. « Tri des chômeurs : le nécessaire consensus des acteurs de l'emploi ». *Travail et Emploi* : 81, 9-26.

CAZAIN Sophie et Isabelle SIGURET. 2012. « Les allocataires du RSA fin juin 2012 ». *L'essentiel* N°126, septembre.

CESE. 2012. « Droits formels/Droits réels : améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes », Avis du Conseil Economique, Social et Environnemental : 12 juin.

DANIEL Christine et Carole TUCHZIRER.1999. L'Etat face aux chômeurs. Paris, Flammarion.

DUBOIS Vincent. 2010. « Politiques au guichet, politique du guichet », in Olivier BORRAZ et Vincent GUIRAUDON (dir.). *Politiques publiques 2. Changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po : 265-286.

HUGHES Everett. 1958. *Men and their work*. London, The Free Press of Glencoe.

LEFRESNE Florence. 2003. *Les jeunes et l'emploi*. Paris, La découverte.

LIMA Léa. 2004. *L'Etat social face aux jeunes : une comparaison France-Québec du système d'assistance-jeunesse*, Thèse de doctorat, Université d'Aix-Marseille 2.

LIMA Léa. 2010. « L'expertise sur autrui comme nouveau mode de régulation de la protection sociale. Principes et dispositifs », Working Papers RT6, n°1.

LIMA Léa. 2012. « Politiques d'insertion et citoyenneté sociale des jeunes », in Valérie BECQUET, Patricia LONCLE et Cécile VAN DE VELDE (dir.). *Politiques de jeunesse : le grand malentendu*. Paris, Champ social Editions : 126-137.

LIPSKY Michael. 1980. *Street Level Bureaucracy. Dilemnas of the Individual in Public Services*. New York, Russel Sage Foundation.

MUNIGLIA Virginie et Alain THALINEAU. 2012. « Insertion professionnelle et sociale des jeunes

vulnérables. Les conseillers des missions locales entre adaptation et tensions ». *Politiques sociales et familiales* : 108, 73-81.

PETIT Franck. 2012. « Le droit à l'accompagnement : émergence d'un concept juridique ». *Informations sociales* : 169, 14–21.

RODE Antoine. 2011. « Non recours aux soins et autonomie assumée ». Document de travail n° 9, août, Odenore.

WARIN Philippe. 2010. « Qu'est-ce que le non-recours aux droits sociaux? » *La Vie des idées* : 1er juin 2010. ISSN : 2105-3030. URL : http://www.laviedesidees.fr/Qu-est-ce-que-le-non-recours-aux.html.

ZUNIGO Xavier. 2008. « L'apprentissage des possibles professionnels ». *Sociétés contemporaines* : 70, 115-131.

[1] Nous remercions les évaluateurs de la revue pour leurs remarques qui nous ont permis d'approfondir certaines dimensions de l'analyse.

[2] Cette enquête a été réalisée dans le cadre du projet « Expertise sur autrui » (2008-2012), financé par l'Agence Nationale de la Recherche.

[3] Article L.263-3 du code l'action sociale et des familles.

[4] Source : DREES. http://www.drees.sante.gouv.fr/donnees-relatives-au-fonds-d-aide-aux-jeunes-faj,10059.html. Page consultée le 7 décembre 2012.

[5] Chaque conseil général a mis en place son propre logiciel de suivi des demandes de FAJ, si bien que les données sont très peu comparables d'un FAJ à l'autre ; de plus il s'est avéré que le fichier du FAJ B était très peu exploitable.

[6] Pour une description plus précise des conditions règlementaires d'octroi des allocations d'assistance- chômage aux jeunes, voir Lima (2012).

[7] Le RSA jeunes actifs peut être versé aux personnes de moins de vingt-cinq ans, sans enfant à charge, en activité ou sans activité, qui ont, dans les trois années précédant la demande, travaillé deux ans, soit au moins 3 214 heures. Fin juin 2012, on comptait 9000 foyers concernés par le RSA jeune (Cazin, Siguret, 2012).

[8] Les textes prévoyaient que la bourse Trace soit attribuée selon une logique de barème. Le calcul du montant de la bourse devait être réalisé en fonction des revenus perçus dans le mois précédent la demande et du nombre de semaines sans rémunération. La règle principale retenue pour le calcul du montant de la bourse a consisté à verser 75 euros par semaine non couverte par une rémunération ou une allocation. Une enquête que nous avons effectuée à l'époque (Lima, 2004) a toutefois montré que cette bourse a fait l'objet d'une appropriation très importante dans une logique fortement discrétionnaire.

[9] Sur la vingtaine de règlements intérieurs de FAJ que nous avons consultés, un seul ouvre cette possibilité comme procédure de recours amiable. Beaucoup proposent une procédure de recours minimale consistant à représenter le dossier devant la même commission.

[10] Dimension dont on peut faire l'hypothèse qu'elle n'est pas non plus très valorisée parmi les assistantes sociales.

[11] La crainte du discrédit professionnel est un phénomène déjà mis en lumière par Lipsky lui-même. Il est cependant limité au moins dans un des deux départements par l'anonymisation de l'instructeur lors des délibérations sur les demandes. Par ailleurs, contrairement à ce que l'on peut observer sur les mesures pour l'emploi, les pratiques d'écrémage ne peuvent pas être non plus imputées à des effets pervers d'une gestion par les résultats : le FAJ, et plus spécifiquement les résultats des demandes de FAJ, n'entrent nullement en compte dans l'évaluation de l'action des conseillers. C'est un dispositif mineur dans leur activité et qui n'est pas géré en direct par les missions locales. Les

conséquences sur les conseillers d'un rejet de la demande sont donc négligeables.

[12] « c'est toujours dans le temporaire. De toute façon je fais jamais une demande longue du premier coup [...] 3 nuits pour tester, une semaine, une autre semaine, peut-être changement d'hôtel » (C2, femme, 32 ans, Licence Lettres modernes)

[13] « Pour la constitution du dossier lui-même je mets deux rendez-vous, euh, par contre tout ce qui est en amont le travail avant le FDAJ, là je peux voir le jeune sur un temps long ; des fois ça met même un an » (C, femme, 34 ans, Maîtrise de sociologie).

[14] A propos de ce non recours choisi aux soins, Antoine Rode évoque d'ailleurs le poids de l'expérience vécue avec des soignants dans la décision de se tourner vers d'autres réponses.